

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2008

Dokument 3:2 (2009–2010)



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

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

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

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-051-7

Forsideillustrasjon: Rudi Risan, 07 Oslo

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2008

Dokument 3:2 (2009–2010)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2008*, Dokument 3:2 (2009–2010).

Dokument 3:2 er Riksrevisjonens årlige rapport til Stortinget om resultatet av kontrollen med forvaltningen av selskaper der staten er eier (selskapskontroll).

Kontrollen er utført i samsvar med lov og instruks om Riksrevisjonen, samt Riksrevisjonens standarder og retningslinjer for kontrollarbeidet.

Riksrevisjonens kontroll for 2008 har omfattet 39 heleide aksjeselskaper, 43 deleide aksjeselskaper, 4 regionale helseforetak, 6 statsforetak, 5 selskaper som er organisert ved særskilt lov og 26 studentsamskipnader. En fullstendig oversikt over selskapene som er kontrollert, finnes i Vedlegg 1.

For 2008 har Riksrevisjonen funnet grunnlag for merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser under Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kultur- og kirkedepartementet, Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet.

Del I omhandler kontrollen av utvalgte emner innen utøvelsen av regjeringens eierpolitikk, slik denne er formulert i gjeldende melding om statlig eierskap. Resultatet av kontrollen forelegges Nærings- og handelsdepartementet til uttalelse. I kontrollen for 2008 har Riksrevisjonen undersøkt departementenes oppfølging av styrene i statlige selskaper.

Del II omhandler saker der Riksrevisjonen, basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger, har gjennomført utvidede kontroller. Sakene har blitt lagt fram for ansvarlig departement, og det er tatt hensyn til departementets svar i kapittelet "*Resultatet av undersøkelsen*" i den enkelte revisjonsrapport. Disse revisjonsrapportene følger som vedlegg 2-9.

Del III omhandler saker som har framkommet gjennom Riksrevisjonens årlige kontroll av blant annet statsrådets beretning for det enkelte selskap, protokoller fra generalforsamlinger eller lignende og årlig rapportering fra selskapene. Del III omhandler også tidligere rapporterte saker som Riksrevisjonen vil følge opp videre.

I del IV gir Riksrevisjonen en samlet uttalelse til de forhold som er tatt opp.

Riksrevisjonen, 10. november 2009

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

Til Stortinget	3
----------------	---

Del I Kontroll av utøvelsen av regjeringens eierpolitikk	7
Status for departementenes oppfølging av styrene i statlige selskaper	9

Del II Resultater av utvidede kontroller	13
Sak 1: De regionale helseforetakenes økonomiske utvikling	14
Sak 2: De regionale helseforetakenes resultatrapportering og måloppnåelse	16
Sak 3: Kvaliteten på den medisinske kodingen i helseforetakene som grunnlag for innsatsstyrt finansiering (ISF)	18
Sak 4: Den kommersielle virksomheten i NRK	20
Sak 5: SIVAs innovasjonsprogrammer – bidrag til næringsutvikling og vekstkraft i distriktene	23
Sak 6: Avinors ivaretagelse av effektiv, miljøvennlig og sikker luftfart	27
Sak 7: Postens ekspansjon og økonomiske utvikling	30

Del III Resultater av den årlige kontrollen og oppfølging av tidligere rapporterte saker	37
Finansdepartementet	38
Helse- og omsorgsdepartementet	40
Kunnskapsdepartementet	44
Oppfølgingssaker	47

Del IV Riksrevisjonen uttaler	51
--------------------------------------	-----------

Vedlegg

1	Virksomheter som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2008	58
2	Revisjonsrapport om status for departementenes oppfølging av styrene i statlige selskaper	60
3	Revisjonsrapport om de regionale helseforetakenes økonomiske utvikling	62
4	Revisjonsrapport om de regionale helseforetakenes resultatrapportering og måloppnåelse	67
5	Revisjonsrapport om kvaliteten på den medisinske kodingen i helseforetakene som grunnlag for innsatsstyrt finansiering (ISF)	74
6	Revisjonsrapport om den kommersielle virksomheten i NRK	81
7	Revisjonsrapport om SIVAs innovasjonsprogrammer – bidrag til næringsutvikling og vekstkraft i distriktene	87
8	Revisjonsrapport om Avinors ivaretagelse av effektiv, miljøvennlig og sikker luftfart	96
9	Revisjonsrapport om Postens ekspansjon og økonomiske utvikling	107

Del I – Kontroll av utøvelsen av regjeringens eierpolitikk

Status for departementenes oppfølging av styrene i statlige selskaper

1 Innledning

Regjeringen har uttalt i St.meld. nr. 13 (2006–2007) at den vil legge stor vekt på å vurdere styrenes arbeid på en god og systematisk måte. Ifølge aksjeloven og tilsvarende bestemmelser for andre selskapsformer, hører forvaltningen av det enkelte selskap under styret. Styret skal se til at selskapets virksomhet er gjenstand for betryggende kontroll og at selskapet forvaltes i samsvar med de rammer og forventninger som eier har gitt. Styret skal også føre tilsyn med den daglige ledelsen og selskapets virksomhet for øvrig.

I St.meld. nr. 13 (2006–2007) har regjeringen, blant annet gjennom prinsippene for god eierstyring i staten, uttalt at styrene i statlige selskaper bør ha en plan for eget arbeid, arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling og foreta en evaluering av sin egen virksomhet.

Riksrevisjonen har undersøkt hvordan departementene følger opp at styrene i statlige selskaper¹ fungerer tilfredsstillende. Det er også kartlagt i hvilken grad styrene i statlige selskaper har utarbeidet planer for eget arbeid, iverksatt tiltak for egen kompetanseheving og gjennomført egenevaluering. Videre er det undersøkt om departementenes innretning av styring, oppfølging og kontroll er tilpasset statens eierandel, selskapenes egenart og risiko og vesentlighet.

Riksrevisjonens undersøkelse bygger på en kartlegging av forvaltningen av selskapene under Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Kultur- og kirkedepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet. Disse departementene har vært orientert om undersøkelsen og resultatene av den. Det er tatt hensyn til departementenes kommentarer ved utarbeidelsen av denne rapporten. Fra de øvrige departementene som har eierinteresser i selskaper, er det innhentet opplysninger om styrenes egenevaluering fra statsrådets beretning og årsrapporter mv. for selskapene under hvert departement.

Revisjonsrapporten følger som Vedlegg 2.

1) Selskaper er her og i det følgende brukt som en fellesbetegnelse for de ulike selskapsformene ASA, AS, SF og særlovsselskaper.

2 Riksrevisjonens bemerkninger

Ifølge økonomireglementet² skal staten forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring, blant annet med vekt på at målene som er fastsatt for selskapet, nås, og at styret fungerer tilfredsstillende. Undersøkelsen viser at informasjonen som departementene innhenter og kriteriene som ligger til grunn for vurderingene av styrene, i stor grad er rettet mot selskapenes resultater og styremedlemmenes kompetanse, som blir vurdert i forbindelse med styrevalg. Etter Riksrevisjonens vurdering mottar departementene begrenset informasjon om hvordan styrene fungerer og utfører sitt arbeid, og det kan således være vanskelig for departementene å vurdere om styrene i statlige selskaper fungerer tilfredsstillende.

Undersøkelsen viser videre at departementene i all hovedsak har formidlet til styrene forventningene om at styrene skal utarbeide planer for eget arbeid, gjennomføre kompetanseutvikling og foreta evaluering av eget arbeid. Imidlertid har styrene i de fleste tilfellene ikke oppfattet å ha mottatt konkrete krav fra departementene om dette. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det synes som om departementenes formidling av forventninger til styrene ikke har vært tydelig nok, og at departementene heller ikke i tilstrekkelig grad følger opp om de forventningene som er nedfelt i eierstyringsprinsippene, blir innfridd.

Innretningen av departementenes styring og oppfølging av det enkelte selskap er i første rekke påvirket av valgt selskapsform, regulatoriske rammer og hvorvidt selskapet mottar tilskudd. Etter Riksrevisjonens vurdering kan departementene i liten grad dokumentere at styring, oppfølging og kontroll er tilpasset selskapenes risiko og vesentlighet.

I St.meld. nr. 13 (2006–2007) framkommer det at staten ikke har egne styrerepresentanter i deleide selskaper. Gjennomgangen av statsrådets beretninger viser at staten likevel i flere tilfeller opererer med egne styrerepresentanter i deleide selskaper. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om

2) Reglement for økonomistyring i staten § 10 (2.ledd c og d).

dette er i samsvar med statens prinsipper for god eierstyring.

Riksrevisjonen ber om Nærings- og handelsdepartementets kommentarer til resultatet av undersøkelsen, og stiller spørsmål om hvordan departementet vil følge opp saken.

3 Nærings- og handelsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Nærings- og handelsdepartementet. Statsråden har i brev 13. oktober 2009 svart:

”Det er verdifullt at Riksrevisjonen har gjennomført denne undersøkelsen, som på systematisk vis sammenholder flere sider ved statens oppfølging av og forventninger til styrene med hvordan styrene selv oppfatter sitt arbeid og de forventninger som har vært formidlet fra departementenes side. Dette er forventninger som har vært formidlet i skriftlig form, i hovedsak gjennom St.meld. nr. 13 (2006-2007) Et aktivt og langsiktig eierskap, og i dokumentet (september 2008) om Regjeringens eierpolitikk. Begge har vært oversendt til de selskaper hvor staten innehar aksjer eller eierandeler.

Nedenfor kommenteres Riksrevisjonens bemerkninger punktvis.

- 1 Etter Riksrevisjonens vurdering mottar departementene begrenset informasjon om hvordan styrene fungerer og utfører sitt arbeid, og det kan således være vanskelig for departementene å vurdere om styrene i statlige selskaper fungerer tilfredsstillende.

Jeg vil vise til at departementene i heleide selskaper og departementenes medlemmer i valgkomiteen for børsnoterte selskaper ved hvert valg søker å oppnå at styresammensetningen i de forskjellige selskapene er kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold, ut fra det enkelte selskaps egenart. Departementene skal som eiere i kommersielle selskap drive overordnet styring. Som eier mottar vi heller ikke for noen aksjeselskap oversikt over styrenes agendaer eller protokoller. Det er i henhold til selskapslovgivningen begrenset hvor langt eiere skal involvere seg i det enkelte selskaps styres arbeid. De forskjellige valgkomiteer har – som ledd i sitt arbeid – samtaler med styreleder og administrerende direktør om styrets arbeid og styrets egenevaluering, og dette

utgjør et sentralt ledd i forberedelsene til styrevalg. Der staten er heleier følger administrasjonen i departementene i utstrakt grad samme opplegg. I mange selskaper, blant annet de større deleide kommersielle selskapene, har departementene gjennom sin representasjon i valgkomiteen således gjennomgående god innsikt i hvordan styrearbeidet fungerer.

I de fleste selskapene er det – i samsvar med aksjelovens hovedregel – styrevalg hvert annet år. Jeg vil gå inn for at valgkomiteene skal holde samtaler om styrets arbeid med styreleder og administrerende direktør også i de år det ikke er styrevalg, slik det allerede er vanlig i flere av de større kommersielle selskapene. Det tas sikte på en slik praksis også for de heleide selskapene. Det vil bli lagt vekt på at styret, i sin årsmelding, redegjør for styrearbeidet. Jeg vil i denne sammenheng også vise til Norsk Anbefaling om Eierstyring og Selskapsledelse, pkt. 8, der det nylig i et forslag til revisjon av anbefalingen foreslås at det inntas en oversikt over de enkelte styremedlemmers deltakelse i styremøter som ledd i den informasjonen som gis aksjonærene i sammenheng med styrevalg. Nærings- og handelsdepartementet har i sin høringsuttalelse av 16.9.2009 støttet forslaget.

- 2 Etter Riksrevisjonens vurdering kan det synes som om departementenes formidling av forventninger til styrene hva angår styrearbeidet ikke har vært tydelig nok, og at departementene heller ikke i tilstrekkelig grad følger opp om forventningene som er nedfelt i eierstyringsprinsippene, blir innfridd.

Jeg vil her vise til at statens forventninger til styrene er oversendt skriftlig. Norsk Anbefaling inneholder også omfattende tilrådninger knyttet til styrets arbeid. Hvordan styret skal følge opp disse forventninger og råd blir imidlertid en sak for styret. Som nevnt ovenfor vil departementene primært følge opp styrets arbeid gjennom forberedelser til styrevalg. Mange selskaper gir også god informasjon om styrearbeidet gjennom omtale i styrets årsberetning. Ved manglende resultatoppnåelse eller behov for styrket kompetanse vil departementene kunne foreta en særskilt vurdering av styret også i perioden mellom valg i henhold til opphør av ordinær funksjonstid. I forbindelse med den nevnte revisjon av Norsk Anbefaling har Nærings- og handelsdepartementet

også gått inn for, under pkt. 6, at det presiseres at hele styret bør være til stede på generalforsamlingen. Gjennom generalforsamlingen utøver aksjeeierne den øverste myndighet i selskapet. Deltakelse her vil kunne gi styremedlemmene nyttig tilbakemelding om aksjonærenes synspunkter på selskapets virksomhet

Jeg kan for øvrig opplyse at PricewaterhouseCoopers (PwC) har vært engasjert av departementet for å bistå i å utarbeide en statusrapport om statlig eide selskapers rapportering på og arbeid med samfunnsansvar, med utgangspunkt i årsrapporter for 2008 og annen offentlig tilgjengelig informasjon. I en tilleggsrapport har PwC kommet med forslag til alternative opplegg for hvordan en systematisk eieroppfølging av selskapenes samfunnsansvar kan gjøres på en hensiktsmessig måte. Dette er også en sak departementet vil følge opp.

- 3 Etter Riksrevisjonens vurdering kan departementene i liten grad dokumentere at styring, oppfølging og kontroll er tilpasset selskapenes risiko og vesentlighet.

Jeg vil her vise til Økonomireglementets § 10 siste ledd, der det heter:

”Styring, oppfølging og kontroll samt tilhørende retningslinjer skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart og risiko og vesentlighet.” Det er Nærings- og handelsdepartementets syn at vurderinger rundt risiko og vesentlighet allerede inngår som en integrert del av opplegget for selskapsstyring. Det enkelte selskaps virksomhet og utfordringer, herunder risikoforhold, blir drøftet som ledd i arbeidet med departementets årlige virksomhetsplan. Risikovurderinger er også hensyntatt i metoden for fastlegging av avkastningsmål og utbyttepolitikk. Vurdering av risiko og vesentlighet er videre sentralt ved fordelingen av interne ressurser til resultatoppfølging og kontroll etter kvartalsrapportering, og ved gjennomføring av spesielle utredninger. Selskapets vesentlighet spiller også inn i arbeidet med å få fram egnede kandidater til valg av medlemmer til styre og bedriftsforsamling.

Jeg må imidlertid også understreke at det enkelte selskaps egenart spiller inn hva angår oppfølgingen. Departementet vurderer og behandler samtlige eierinteresser individuelt. Også mindre selskaper kan ha betydelig risiko; ikke bare økonomisk men også av poli-

tisk og omdømmemessig karakter, som krever ressurser.

Departementet har en årlig gjennomgang med samtlige selskaper av deres arbeid med samfunnsansvar. For flere selskaper er det etablert rutiner for informasjon i tilknytning til hendelser som innebærer vesentlig omdømmerisiko.

- 4 Gjennomgangen av statsrådenes beretninger viser at staten i flere tilfeller opererer med egne styrerepresentanter i deleide selskaper. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om dette er i samsvar med statens prinsipper for god eierstyring.

Staten har som et prinsipielt utgangspunkt at aksjonærer skal likebehandles, og at alle styrets medlemmer skal søke å ivareta selskapets og aksjonærenes felles interesser. Vanligvis har ikke staten egne styrerepresentanter i deleide selskaper. Det kan allikevel være unntak, for eksempel i selskap med et fåtall eiere der styrets sammensetning er fastlagt gjennom aksjonæravtale (Nammo AS) eller hvor statens rett til å oppnevne et styremedlem er fastlagt i vedtektene (Aker Holding AS). Innen kulturområdet er det flere deleide selskaper hvor departementet oppnevner særskilte styremedlemmer. Disse styremedlemmene kan naturlig nok ha en særskilt tilknytning til den eieren som har nominert/oppnevnt dem. I slike selskaper kan det også være enkelte saker som er av en karakter som gjør at en eier kan finne det hensiktsmessig å drøfte dem med de styremedlemmer som er oppnevnt/nominert av vedkommende eier. Her bør det prinsipielle utgangspunktet være at også disse styremedlemmer skal ivareta selskapets og alle aksjonærenes felles interesser, og at det samtidig er klarhet i hvordan den formelle kontakten mellom selskapet og aksjonærene er.”

Del II – Resultater av utvidede kontroller

Sak 1: De regionale helseforetakenes økonomiske utvikling

1 Innledning

De regionale helseforetakene finansieres gjennom årlige bevilgninger fra staten. Hvert regionalt helseforetak viderefordeler sin del av bevilgningen til de underliggende helseforetakene. De største bevilgningene gis som basistilskudd¹, og som tilskudd til innsatsstyrt finansiering av sykehus².

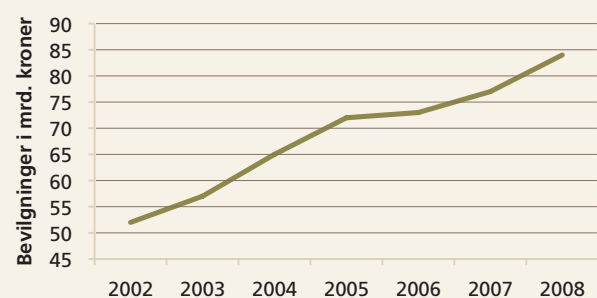
I perioden 2002–2008 har de regionale helseforetakene til sammen fått bevilget om lag 480 mrd. kroner.³ Det har vært en økning i samlet bevilgning til de regionale helseforetakene i alle årene etter helseforetaksreformen, se figur 1. I denne perioden har de regionale helseforetakene hatt et samlet akkumulert regnskapsmessig underskudd på om lag 25 mrd. kroner. En stor del av dette underskuddet er styrt fra eier, siden eier har valgt å ikke dekke deler av avskrivninger og økte pensjonskostnader.

De regionale helseforetakene har samlet gått i regnskapsmessig underskudd alle årene etter reformen, se figur 2.

I årene fra 2002 til 2006 ble de regionale helseforetakene målt etter et korrigert resultat, der økte avskrivninger knyttet til fastsettelsen av åpningsbalansen ble trukket fra det regnskapsmessige årsresultatet. Fra og med 2007 opphørte måling etter korrigert resultat, slik at de regionale helseforetakene nå bare måles etter det regnskapsmessige årsresultatet. Som følge av dette er det

- 1) Over kapittel 732 post 70-75.
- 2) Over kapittel 732 post 76.
- 3) Bevilget over kapittel 732 Regionale helseforetak og kapittel 737 Kreftregisteret under programkategori 10.30 Regionale helseforetak.

Figur 1 Utvikling i totale bevilgninger til RHFene 2002–2008



bare regnskapsårene 2007 og 2008 som er sammenlignbare, og som er inkludert i undersøkelsen.

Revisjonsrapporten følger som Vedlegg 3.

2 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen konstaterer at det er negative avvik mellom eiers krav og oppnådde økonomiske resultater både nasjonalt og i alle foretaksgruppene med unntak av Helse Midt-Norge. Avviket har økt fra 2007 til 2008 i Helse Vest, mens det er redusert i de andre foretaksgruppene.

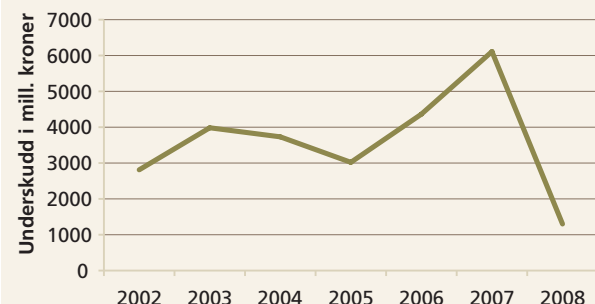
Positiv regnskapsmessig utvikling forutsetter forutsigbare inntekter og tilstrekkelig kostnadskontroll i de regionale helseforetakene. Årlige tilleggsbevilgninger utover fastsatt budsjett, kan etter Riksrevisjonens vurdering bidra til å undergrave budsjettdisiplinen. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil sikre at den positive regnskapsmessige utviklingen vedvarer.

3 Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Helse- og omsorgsdepartementet. Statsråden har i brev 16. oktober 2009 svart:

"Det vises til Riksrevisjonens brev av 24.09. Riksrevisjonen viser til at bevilgningen til de regionale helseforetakene har økt siden 2002 og at de regionale helseforetakene til tross for økte

Figur 2 Regnskapsmessig underskudd i perioden 2002–2008



bevilgninger og tilleggsbevilgninger gjennom året, har hatt underskudd. Riksrevisjonen mener at årlige tilleggsbevilgninger kan bidra til å undergrave budsjett disiplinen og stiller spørsmål ved om hvordan departementet vil sikre at den positive utviklingen vedvarer. Det trekkes frem at det årlige underskuddet for de regionale helseforetakene samlet i 2008 representerer en sterk forbedring i forhold til 2007.

Helse- og omsorgsdepartementet vil innledningsvis bemerke at økte overføringer til sektoren innebærer at Stortinget gjennom sine vedtak prioriterer mer midler til denne sektoren. Departementet er enig i at gjentatte tilleggsbevilgninger over tid kan undergrave budsjett disiplinen. Dette hensynet må imidlertid bl.a. avveies mot kravet til realistisk budsjettering.

Korrigert for pris- og lønnsvekst, nye oppgaver (f.eks. pasienttransport, opptreningsinstitusjoner mv.) og økte pensjonskostnader, har driftsbevilgningene til spesialisthelsetjenesten økt reelt med gjennomsnittlig om lag 1,8 pst. årlig i perioden 2002-2008. Samtidig har pasientbehandlingen som omfattes av ISF økt årlig med gjennomsnittlig 2,6 pst. i perioden 2002-2008.

Det samlede korrigerte underskuddet i sektoren har i perioden 2002-2008 vært på om lag 10 mrd. kroner, eller om lag 2 pst. i årlig gjennomsnitt.

Helse- og omsorgsdepartementet vil vise til at det har vært en positiv økonomisk utvikling i de regionale helseforetakene de senere årene. Avviket i 2008 på 700 mill. kroner tilsvarer 0,8 pst. av de totale bevilgningene for 2008. Det ligger an til en ytterligere forbedring i 2009.

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at en positiv regnskapsmessig utvikling forutsetter forutsigbarhet og god kostnadskontroll. Ved de inntektsløft som de siste årene er gjort både hva gjelder inntekter for å dekke avskrivninger og inntekter for å dekke pensjonskostnader, er man nå i en situasjon der styringskravet fra Stortinget direkte kan sammenlignes med det årlige driftsresultatet som følger av regnskapsloven. Dette vil gjøre det enklere å styre sektoren framover.

Departementet vil fortsatt legge stor vekt på en sterk styring og tett oppfølging av de regionale helseforetakene, hvor dagens styringssystemer vil bli ytterligere forbedret og utviklet.

Departementet vil fortsette praksisen med månedlig oppfølging av den økonomiske utviklingen i de regionale helseforetakene. Denne praksisen vil også bidra til å understøtte de regionale helse-

foretakenes oppfølging av sine underliggende helseforetak. Departementet tar forøvrig Riksrevisjonens merknader til etterretning."

Sak 2: De regionale helseforetakenes resultatrapportering og måloppnåelse

1 Innledning

De regionale helseforetakene skal hvert år utarbeide en melding om virksomheten til departementet.¹ Meldingen skal vise hvordan krav er fulgt opp og gi departementet grunnlag for styring og kontroll med de regionale helseforetakene. Riksrevisjonen har gjennomgått de årlige meldingene for 2008, valgt ut enkelte krav i oppdragsdokumentene for 2008 og undersøkt tilstanden og måloppnåelsen på disse. For å kunne si noe om statusen og utviklingen på de utvalgte indikatorene og kravene som er stilt i oppdragsdokumentene, og å sammenligne tilstanden på tvers av helseregionene, har Riksrevisjonen i tillegg brukt statistikk fra Norsk Pasientregister (NPR).

Revisjonsrapporten følger som Vedlegg 4.

2 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen registrerer at, i likhet med foregående år, er rapporteringen i de årlige meldingene for 2008 fortsatt ulik og ufullstendig på enkelte områder, noe som gjør det vanskelig å vurdere tilstanden og måloppnåelsen. På bakgrunn av tall fra NPR, konstaterer Riksrevisjonen at det fortsatt er manglende måloppnåelse på de nasjonale kvalitetsindikatorene knyttet til epikrisetid, korridorpasienter og andelen strykninger av planlagte operasjoner.

Når det gjelder korridorpasienter, merker Riksrevisjonen seg den positive utviklingen. Det er likevel fortsatt en høy andel pasienter som ikke får tildelt rom under sykehusoppholdet. Korridorpasienter kan svekke kvaliteten på pasientbehandlingen og føre til sikkerhetsmessige avvik i forhold til brannforskriften og internkontrollforskriften. For kvalitetsindikatoren andelen strykninger av planlagte operasjoner vil Riksrevisjonen påpeke at til tross for en svak forbedring, ligger andelen fortsatt over kravet. Operasjonsvirksomheten legger beslag på store ressurser i helseforetakene. Det er derfor viktig at aktiviteten planlegges og gjennomføres slik at ressursene blir utnyttet på en effektiv måte.

Riksrevisjonen merker seg den positive utviklingen i ventetid for rettighetspasienter innen psykisk helsevern for barn og unge (BUP), og konstaterer at kravet om en reduksjon i antall ventedager er innfridd i alle regionene, både fra 2007 til 2008 og i perioden 2006–2008. Riksrevisjonen konstaterer at krav knyttet til utviklingen i ventetid ikke er oppfylt innen fagområdene somatikk, voksenpsykiatri (VOP) og tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengige (TSB) fra 2007 til 2008. Riksrevisjonen ser alvorlig på at ventetid for rettighetspasienter innen somatikk har økt i perioden 2006–2008 og er bekymret for den negative tendensen. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hva departementet vil gjøre for å snu denne trenden.

Riksrevisjonen har gjennom flere år rapportert om de store regionale forskjellene i praktiseringen av prioriteringsforskriften, og ser alvorlig på at det per 3. tertial 2008 fortsatt er store regionale variasjoner i andelen pasienter som tildeles rett til nødvendig helsehjelp innen fagområdene somatikk og VOP. Riksrevisjonen merker seg at de regionale forskjellene innen BUP er redusert, men ser alvorlig på at de store regionale forskjellene innen somatikk vedvarer. Riksrevisjonen registrerer at det er iverksatt flere tiltak for å gjøre praktiseringen av prioriteringsforskriften mer enhetlig, blant annet arbeidet med prioriteringsveilederne. Riksrevisjonen stiller likevel spørsmål om det arbeides tilstrekkelig og målrettet for å implementere disse tiltakene i regionene. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål om departementet følger opp de regionale helseforetakene i tilstrekkelig grad slik at kravet om en mer enhetlig prioriteringspraksis kan nås.

Psykisk helsevern, TSB og habilitering og rehabilitering har gjennom flere år vært framhevet av departementet i oppdragsdokumentene som områder med særskilt fokus. Riksrevisjonen har gjentatte ganger rapportert om manglende og varierende rapportering og måloppnåelse på disse områdene. Etter Riksrevisjonens vurdering er det også for 2008 store svakheter ved rapporteringen. Rapporteringen er særlig mangelfull på enkelte krav innen TSB og habilitering og rehabilitering. Riksrevisjonen finner det alvorlig at det ennå ikke er etablert gode nok rapporteringsrutiner for

1) Jf. helseforetaksloven § 34 og vedtektene § 15.

områdene med særskilt fokus, og stiller spørsmål om departementet gjennom rapporteringen får tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere om de regionale helseforetakene ivaretar sitt "sørge for"-ansvar.

Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er behov for å bedre kvaliteten på virksomhetsdataene som danner grunnlaget for rapporteringen, og å gjøre rapporteringen i årlig melding bedre og mer sammenlignbar på tvers av regionene. Departementet har utarbeidet en mal for rapportering på styringskrav og styringsparametre som de regionale helseforetakene skal følge. Riksrevisjonens gjennomgang av de årlige meldingene for 2008 viser likevel at kun ett av fire regionale helseforetak har tatt i bruk den nye malen. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre at malen implementeres, slik at informasjonen i årlig melding kan gi departementet et godt grunnlag for styring og kontroll med de regionale helseforetakene.

3 Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Helse- og omsorgsdepartementet. Statsråden har i brev 16. oktober 2009 svart:

"Det vises til Riksrevisjonens brev av 24.09. Riksrevisjonen påpeker at de regionale helseforetakenes rapportering er ulik og til dels mangelfull, noe som gjør det vanskelig å vurdere tilstanden og måloppnåelsen. Departementet er enig i denne vurderingen, men vil understreke at det er iverksatt flere tiltak for å bedre dette og at rapporteringen samlet sett er mer utfyllende for 2008, enn sammenlignet med tidligere år. Departementet vil fortsette arbeidet med å sikre en mer enhetlig rapportering fra de regionale helseforetakene.

Riksrevisjonen bemerker videre at det er manglende måloppnåelse på nasjonale kvalitetsindikatorer. Manglende måloppnåelse på de nasjonale kvalitetsindikatorene har vært en vedvarende utfordring. Departementet har oppmerksomheten rettet mot dette ved at de nasjonale kvalitetsindikatorene, som også er styringsparametre, samt ventetider på de ulike fagområdene og andel pasienter med rett til nødvendig helsehjelp, blir fulgt opp tertialvis med de regionale helseforetakene.

Helse- og omsorgsdepartementet foretar løpende vurderinger av datakvaliteten fra Norsk pasientregister og følger opp arbeidet med datakvalitet gjennom styringssignaler til både Helsedirektoratet og de regionale helseforetakene. I foretaksmøtet i januar 2009 ble de regionale helseforetakene bedt om å levere komplette data av god kvalitet, og utfordringene knyttet til dataleveranser vil ytterligere bli fulgt opp i tertialoppfølgingsmøtene med de regionale helseforetakene.

Innen tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddelavhengige og habilitering og rehabilitering, har departementet bedt om supplerende informasjon der rapporteringen ikke har vært tilfredsstillende, samt tatt opp mangelfull informasjon i foretaksmøtene."

Sak 3: Kvaliteten på den medisinske kodingen i helseforetakene som grunnlag for innsatsstyrt finansiering (ISF)

1 Innledning

Bakgrunnen for undersøkelsen er de funnene som ble gjort i forbindelse med revisjonen av ISF-tilskuddet for 2003¹, og forvaltningsrevisjonen av kodekvaliteten ved helseforetakene². Undersøkelsene viste at det var betydelige svakheter i kvaliteten på de medisinske kodene som dannet grunnlaget for ISF-tilskuddet.

For å undersøke om kodekvaliteten ved helseforetakene er forbedret og om grunnlaget for de statlige bevilgningene er korrekt, har Riksrevisjonen gjennomført en revisjon av ISF-tilskuddet for 2008. For 2008 fikk de regionale helseforetakene samlet bevilget 16,8 mrd. kroner over kapittel 732 post 76 til ISF, jf. St.meld. nr. 3 (2008–2009).

Revisjonsrapporten følger som Vedlegg 5.

2 Riksrevisjonens bemerkninger

I prosessen for finne fram til et utvalg på 1000 bedømbare pasientopphold for 2008, måtte 43 av oppholdene forkastes underveis fordi de ikke lot seg bedømme enten fordi journalene manglet eller fordi dokumentasjonen i journalene var mangelfull. Etter Riksrevisjonens vurdering tyder dette på svakheter ved rutinene for håndtering av pasientjournaler i sykehusene.

Undersøkelsen viser at feilkodingen fortsatt er betydelig, og at feilkodingen av hoveddiagnoser fortsatt er på tilnærmet samme nivå som i 2003. I 2008 ble hoveddiagnose feilkodet i 36,2 prosent av oppholdene som inngikk i undersøkelsen, mot 37,8 prosent i 2003. Departementet opplyser å ha jobbet med tiltak på dette området gjennom flere år, men ut ifra resultatene i undersøkelsen stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om arbeidet har hatt tilstrekkelig progresjon og prioritet.

Undersøkelsen viser at 24,5 prosent av de undersøkte pasientoppholdene er klassifisert i feil diagnoserelatert gruppe (DRG), noe som innebærer at de undersøkte sykehusene isolert sett med riktig medisinsk registrering ville ha fått et annet refusjonsbeløp for nesten hvert fjerde av de undersøkte pasientoppholdene. Etter revisjonen ble DRG-summen for alle opphold totalt redusert med 5,24 prosent mot 5,14 i 2003. Mye av reduksjonen i 2008 skyldes omgruppering fra komplisert til ukomplisert DRG. En komplisert DRG gir høyere utbetaling til helseforetakene. Riksrevisjonen merker seg at til tross for at kvaliteten på koding av diagnoser synes å være noe forbedret, er endringene i DRG-sum likevel høyere i 2008 enn i 2003.

De regionale helseforetakene bruker informasjon fra DRG-systemet når ISF-refusjonen fra staten fordeles videre til helseforetakene. De fleste helseforetakene fordeler ISF-refusjonen helt eller delvis ned på de kliniske avdelingene ut ifra antall produserte DRG-poeng i den enkelte avdeling. En svak kodekvalitet kan dermed gi en utilsiktet ressursfordeling mellom avdelingene internt i helseforetakene som vil kunne påvirke prioriteringen av pasientgrupper. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvorvidt kodekvaliteten er god nok til at informasjonen fra DRG-systemet bør brukes som grunnlag for å finansiere avdelingene.

Videre vil Riksrevisjonen påpeke at feilkodingen også har konsekvenser for kvaliteten på pasientstatistikken. Svak kodekvalitet bidrar til å redusere tilliten til at pasientstatistikken kan benyttes som grunnlag for planlegging, styring og evaluering av helsetjenestene lokalt og nasjonalt, og begrenser muligheten til å bruke pasientstatistikken til medisinsk forskning.

3 Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Helse- og omsorgsdepartementet. Statsråden har i brev 16. oktober 2009 svart:

"Det vises til Riksrevisjonens brev av 24.09. Riksrevisjonen har fulgt opp undersøkelsen av

1) Dokument nr. 3:2 (2004–2005).

2) Dokument nr. 3:7 (2005–2006).

ISF-tilskuddet for 2003, som viste betydelige svakheter i kvaliteten på de medisinske kodene som dannet grunnlaget for ISF-tilskuddet. Revisjonen av ISF-tilskuddet for 2008 skulle undersøke om kodekvaliteten ved helseforetakene er forbedret, og om grunnlaget for de statlige bevilgningene er korrekt. Undersøkelsen viser at feilkodingen fortsatt er betydelig, og at feilkodingen av hoveddiagnoser fortsatt er på tilnærmet samme nivå som i 2003. Ut i fra resultatene i undersøkelsen, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om arbeidet med å bedre kodekvaliteten har hatt tilstrekkelig progresjon og prioritet.

Undersøkelsen fra 2008 er basert på en sammenligning av medisinske opplysninger i et utvalg pasientjournaler og statistiske opplysninger i form av medisinske koder av de samme oppholdene i Norsk pasientregister (NPR). Undersøkelsen vurderer ikke kvaliteten på den medisinske behandlingen. Medisinsk undersøkelse og behandling skjer på grunnlag av opplysninger i pasientjournal, og ikke registrering til NPR.

Når en pasient blir utskrevet fra et sykehus blir informasjon om hva som feiler pasienten og hva som er gjort registrert. Hvilke koder som skal registreres vurderes i det enkelte tilfelle på bakgrunn av den informasjon som foreligger i pasientjournalen og vil i mange tilfeller innebære noe bruk av klinisk skjønn.

I pasientbehandlingen er det derimot selve diagnosene og informasjonen i pasientjournalen som teller. Feil diagnose kan være alvorlig for pasienten med risiko for feilbehandling eller at nødvendig behandling ikke iverksettes. Feil koder derimot, kan ha konsekvens for sykdomsstatistikk eller sykehusets økonomi. Selve ISF-systemet er innrettet slik at endret kodepraksis ikke skal ha konsekvens for utbetalingene over innsatsstyrt finansiering på nasjonalt nivå. Dette utelukker imidlertid ikke at det for det enkelte sykehus kan gi kortvarig økonomisk effekt å endre koding. En kan imidlertid ikke fastslå at feilregistrering har medført for høye utbetalinger gjennom ISF-systemet samlet sett, eventuelt i hvilket omfang.

For å kunne bruke pasientdata som grunnlag for blant annet planlegging, forskning og finansiering er det helt nødvendig å ha god kvalitet på disse. Det er behov for et kontinuerlig arbeid for å sikre god kvalitet på den medisinske kodingen.

Helsedirektoratet samarbeider med de regionale helseforetakene for å bedre kvaliteten på den medisinske kodingen. Hovedvekten siden 2007 er lagt på å øke kompetansen hos de som foretar koding. I dagens praksis er dette først og fremst leger. Helsedirektoratet har ledet prosjektet i en arbeidsgruppe med representanter fra de fire regionale helseforetakene, Helsedirektoratet og KITH AS (Kompetansesenter for IT i helse- og sosialsektoren).

Arbeidsgruppen leverte sin rapport høsten 2008. I rapporten presenteres konkrete tiltak for å fremme kvaliteten i medisinsk koding i spesialisthelsetjenesten. Et sentralt tiltak som er anbefalt er grunnopplæring i medisinsk koding. Direktoratet anbefaler at de regionale helseforetak gjør grunnopplæring obligatorisk for alle som koder. For å bidra til dette er direktoratet i gang med å utvikle et e-læringsprogram som etter planene skal tas i bruk i 2009. Direktoratet arbeider parallelt med oppdatering, harmonisering og samlet publisering av alle retningslinjer om medisinsk koding.

Rapporten beskriver også tiltak på myndighetssiden for å bli bedre på å følge opp kodekvaliteten. Rapporten beskriver tiltak som direktoratet ønsker å ta i bruk i løpet av 2009. Tiltakene er kvalitetsindikatorer for koding og målrettede analyser. Helsedirektoratet har også økt informasjons- og forankringsarbeidet ut mot regionale helseforetak og helseforetak. Det er nødvendig med økt ledelses- og styringsoppmerksomhet både på regionalt nivå og helseforetaksnivå for å unngå at finansieringsordningen brukes med større rekkevidde enn den er egnet for. Norsk pasientregister er fra 2009 blitt et personidentifiserbart register. Dette gir nye muligheter for blant annet kvalitetssikring av data i registret."

Sak 4: Den kommersielle virksomheten i NRK

1 Innledning

Formålet til Norsk Rikskringkasting AS (NRK) er å tilby allmennkringkasting til hele Norges befolkning.¹ Ved omdannelsen til aksjeselskap i 1996 ble NRK gitt muligheten til å delta i annen virksomhet utover allmennkringkasting gjennom datterselskaper. Det heleide datterselskapet NRK Aktivum AS (NRK Aktivum) ble som følge av dette etablert i 1997. Av NRK Aktivums vedtekter § 3 framgår det at formålet med virksomheten er *"kommersiell omsetning av varer og tjenester med relasjon til mediemarkedet, herunder særskilt produksjon og salg av varer og tjenester basert på Norsk rikskringkasting AS' program- og kringkastingsvirksomhet"*.

Forutsetningen for NRK Aktivums drift er at den skal bidra til å styrke allmennkringkastingsvirksomheten, ved at overskuddet fra den forretningsmessige virksomheten føres over til programproduksjon og lignende i morselskapet.² Ved Stortingets behandling av endringene i kringkastingsloven er det understreket at den forretningsmessige virksomheten skal være innrettet *"på en slik måte at det ikke vil skje noen form for subsidiering av datterselskaper gjennom kringkastingsavgiften"*.³ Stortinget legger videre til grunn som en absolutt forutsetning at NRKs tilbud til seere og lyttere i allmennkanalene holdes reklamefritt.⁴

Målet for undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad NRK Aktivum bidrar økonomisk til å styrke allmennkringkastingsvirksomheten og i hvilken grad den forretningsmessige virksomheten i NRK er innrettet slik at den utøves innenfor de rammene som Stortinget har trukket opp.

Revisjonsrapporten følger som Vedlegg 6.

2 Riksrevisjonens bemerkninger

Forutsetningen for NRK Aktivums drift er at den skal bidra til å styrke allmennkringkastingsvirksomheten, ved at overskuddet fra den forretningsmessige virksomheten overføres til programproduksjon og lignende i morselskapet. Riksrevisjonen viser til at NRK Aktivum de siste tre årene har hatt svært lav avkastning og at det hittil ikke er utbetalt utbytte til morselskapet. Dette innebærer at vederlagene for retten til programutnyttelse og for varer og tjenester er de eneste kapitaloverføringene som er foretatt fra NRK Aktivum til NRK. Etter Riksrevisjonens vurdering kan ikke disse vederlagene betraktes som økonomisk overskudd fra den kommersielle virksomheten. På bakgrunn av dette stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om NRK Aktivums bidrag er i samsvar med forutsetningen om at overskuddet fra den kommersielle virksomheten skal bidra til å styrke allmennkringkastingsvirksomheten.

Det er videre en absolutt forutsetning fra Stortinget at det ikke skal forekomme krysssubsidiering av kommersiell virksomhet med lisensmidler. Svak avkastning kan over tid innebære at kapitalutvidelsen på 30 mill. kroner, som ble gjennomført i 2006, kan oppfattes som en form for subsidiering av NRK Aktivum. Samtidig bidrar manglende transparens i lisensberegningen og lav aktivitet i Kontrollutvalget til at det kan stilles spørsmål ved om det i tilstrekkelig grad er sikret at subsidiering av den forretningsmessige virksomheten ikke forekommer. Det kan stilles spørsmål ved om Kultur- og kirkedepartementet som eier av NRK og som regulator på kringkastingsområdet har fulgt opp dette på en god nok måte.

3 Kultur- og kirkedepartementets svar

Saken har vært forelagt Kirke- og kulturdepartementet. Statsråden har i brev 7. oktober 2009 svart:

"Kultur- og kirkedepartementet (KKD) viser til Riksrevisjonens (RR) brev av 24. september 2009, vedlagt revisjonen resultatet av RRs

1) NRKs vedtekter, § 3 Selskapets formål.

2) Ot. prp. nr 69 (1994–1995), side 4.

3) Ot. prp. nr 69 (1994–1995), side 11. Forbudet mot krysssubsidiering følger også av EØS-avtalens regelverk.

4) Se for eksempel Ot. prp. nr 55 (1998–1999), side 5, samt Kringkastingsloven § 6-4.

revisjon og kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2008.

RR bemerker i tilknytning til KKD's rolle som eier av NRK og regulator på kringkastingsområdet:

"Det er videre en absolutt forutsetning fra Stortinget at det ikke skal forekomme krysssubsidierting av kommersiell virksomhet med lisensmidler. Svak avkastning kan over tid innebære at kapitalutvidelsen på 30 mill. kroner, som ble gjennomført i 2006, kan oppfattes som en form for subsidiering av NRK Aktivum. Samtidig bidrar manglende transparens i lisensberegningen og lav aktivitet i Kontrollutvalget til at det kan stilles spørsmål ved om det i tilstrekkelig grad er sikret at subsidiering av den forretningsmessige virksomheten ikke forekommer. Det kan stilles spørsmål ved om Kultur- og kirkedepartementet som eier av NRK og som regulator på kringkastingsområdet har fulgt opp dette på en god nok måte."

KKD kan ikke se at RR har grunnlag for denne konklusjonen og vil begrunne dette i det følgende.

Generelt

Utgangspunktet for at Stortinget åpnet for kommersiell virksomhet var å tilpasse NRK til konkurransesituasjonen som oppsto etter at kringkastingsmonopolet ble opphevet. Et gjennomgående tema i lovforarbeidene ⁵ som åpnet for kommersiell virksomhet er at NRK i den grad selskapet engasjerer seg i kommersielle aktiviteter må innrette seg etter ordinære markedsmessige prinsipper. Det ble blant annet understreket at overskudd fra kommersielle aktiviteter skulle føres tilbake til programproduksjonen og dermed bidra til å styrke allmennkringkastingen i Norge. Departementet har også siden etableringen av NRK Aktivum vært oppmerksom på og opptatt av å etablere mekanismer som kan motvirke kryssubsidiering mellom NRK og Aktivum.

I tillegg til aksjelovens krav er det fastsatt eierstyringsmekanismer i kringkastingloven og NRKs vedtekter som forutsetter behandling i generalforsamling av viktige forhold som gjelder den kommersielle virksomheten. Videre har NRK etablert en rekke mekanismer som skal sikre disse formålene. Det bør også nevnes at det fore-

kommer noe uformell eierstyring av NRK på dette området⁶.

I NRKs generalforsamling 29. juni 2009 ble det tatt inn nye bestemmelser i vedtektene som ytterligere presiserer og understreker prinsippet om at kommersiell virksomhet skal skje på markedsmessige vilkår, jf. § 10, 2. ledd. Det ble samtidig vedtektsfestet at selskapets revisor jevnlig skal føre tilsyn med dette, jf. § 10, 4. ledd. I generalforsamlingen ble det også inntatt i vedtektene at inntekter fra kringkastingsavgiften ikke skal brukes til å krysssubsidiere kommersiell virksomhet, samt at revisor skal utarbeide årlige rapporter om dette.

Etter departementets syn sikrer de nevnte mekanismene tilfredsstillende kontroll med at det ikke forekommer krysssubsidierting av NRKs kommersielle virksomhet ved lisensinntekter.

Premissene for RRs konklusjon

KKD ønsker å knytte enkelte kommentarer til premissene for at RR stiller spørsmål ved om departementets oppfølging av NRK har vært god nok. RR bemerker for det første "Svak avkastning kan over tid innebære at kapitalutvidelsen på 30 mill. kroner, som ble gjennomført i 2006, kan oppfattes som en form for subsidiering av NRK Aktivum."

Departementet har tidligere påpekt at RRs undersøkelse primært omfatter årene 2003-2008 og at NRK Aktivums egenkapital og årsresultat (og dermed også utviklingen i egenkapitalavkastningen) i denne perioden i betydelig grad er påvirket av engasjementet i RiksTV. Generalforsamlingen godkjente NRKs deltakelse i RiksTV med en forretningsplan som uttrykkelig legger opp til at investeringen ikke vil gi avkastning på kort eller mellomlang sikt. Etter vårt syn tar ikke RR tilstrekkelig høyde for dette underliggende forholdet.

RR bemerker videre "Samtidig bidrar manglende transparens i lisensberegningen og lav aktivitet i Kontrollutvalget til at det kan stilles spørsmål ved om det i tilstrekkelig grad er sikret at subsidiering av den forretningsmessige virksomheten ikke forekommer."

Departementet antar at "manglende transparens i lisensberegningen" er en henvisning til RRs undersøkelse der det blant annet stilles "spørsmål

5 Jf. blant annet Ot. prp. nr. 69 (1994-95) [om rammene for Norsk rikskringkasting som aksjeselskap] og Ot. prp. nr. 55 (1998-99) [om rammene for den forretningsmessige virksomheten til Norsk rikskringkasting AS]

6 Eksempelvis la NRK AS salg av produksjonsressurser inn i NRK Aktivum som følge av en dialog med departementet.

ved om EØS-regelverkets grunnleggende prinsipp om transparens omkring allmennkringkasterens inntekter har blitt fulgt i tilstrekkelig grad. Ulik kategorisering og manglende spesifisering av royalties, andre vederlag og øvrige inntekter gjør det vanskelig både å identifisere NRK Aktivums bidrag til allmennkringkastingen og å følge opp hvorvidt det riktige beløpet kommer til fratrekk ved lisensberegningen.”

I forbindelse med det årlige lisensvedtaket redigjøres det i KKD's budsjettproposisjon blant annet for NRK's kommersielle inntekter. Dette er en mekanisme som er etablert som følge av ønsket om å styrke regjeringens og Stortingets beslutningsgrunnlag for fastsettelse av kringkastingavgiften og for å oppfylle kravene i EFTA's overvåkinsorgans (ESA) retningslinjer for statsstøtte. KKD har lagt frem for ESA modellen som danner grunnlag for rapporteringen i budsjettproposisjonen. ESA har (så langt) ikke hatt innvendinger mot utformingen av modellen på dette punktet. Etter vårt syn har RR dermed ikke grunnlag for å så tvil om ESAs retningslinjer er fulgt på dette punkt.

Kontrollutvalget er et internt organ NRK har opprettet. Departementet fører ikke tilsyn med hvorvidt dette organet fungerer som forutsatt. Departementet er imidlertid enig med RR i at det kan være uheldig dersom organet ikke fungerer etter forutsetningene."

Sak 5: SIVAs innovasjonsprogrammer – bidrag til næringsutvikling og vekstkraft i distriktene

1 Innledning

Ved behandlingen av Dokument nr. 1 (2008–2009)¹ framkom det at kontroll- og konstitusjonskomiteen "ser alvorlig på at departementet i oppfølgingen av eierskapet i SIVA SF i for liten grad har vektlagt foretakets særlige ansvar for vekstkraft i distriktene. Komiteen viser til at Riksrevisjonen ser alvorlig på at en vesentlig del av selskapets tildelte midler er delt ut utenfor det distriktpolitiske virkeområdet uten at departementet har oversikt over hvilken effekt dette har hatt for vekstkraften i distriktene. Komiteen imøteser Riksrevisjonens varslede forvaltningsrevisjon for å vurdere SIVAs resultater og måloppnåelse".

Formålet med statens eierskap i Selskapet for industrivekst SF (SIVA SF) er å bidra til innovasjon og næringsutvikling gjennom eiendomsvirksomhet og utvikling av sterke regionale innovasjons- og verdiskapningsmiljøer i alle deler av landet. SIVA har et særlig ansvar for å bidra til å fremme vekstkraften i distriktene.² Selskapet er et viktig virkemiddel for å bidra til å utvikle nødvendige og lønnsomme prosjekter som ellers ikke ville blitt iverksatt.³ Ved behandlingen av St.meld. nr. 46 (2003–2004) bemerket næringskomiteen at en avgjørende faktor for SIVAs suksess er evnen til å bidra til verdiskaping og sysselsetting i privat sektor i regionene. Næringskomiteen understreket videre at SIVA innenfor innovasjonsområdet har en viktig oppgave som nasjonal nettverksaktør i å spre kunnskap og FoU-aktivitet fra sentrale kunnskapsmiljøer til distriktsområder.⁴

Selskapet mottar bevilgninger over statsbudsjettet fra Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. For 2009 utgjorde tilskuddene til næringshageprogrammet, FoU-inkubatorprogrammet og industriinkubatorprogrammet til sammen 65 mill. kroner. Formålet med tilskuddet fra Nærings- og handelsdepartementet er å sette SIVA i stand til å bidra til utvikling av norsk innovasjonsevne og økt verdiskaping over hele landet. Tilskuddet fra Kommunal- og regionaldepartementet skal særlig

bidra til utvikling av næringsliv og arbeidsplasser i det distriktpolitiske virkeområdet. Det er fastsatt at midlene i hovedsak skal benyttes innenfor det distriktpolitiske virkeområdet.⁵

Formålet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad SIVAs næringshageprogram, FoU-inkubatorprogram og industriinkubatorprogram bidrar til at SIVA når målene om næringsutvikling, innovasjon og vekstkraft i distriktene. Videre er det undersøkt i hvilken grad Nærings- og handelsdepartementets og Kommunal- og regionaldepartementets styring og oppfølging av programmene er tilrettelagt for å sikre selskapets måloppnåelse.

Revisjonsrapporten følger som Vedlegg 7.

2 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen viser til at SIVA gjennom formålet har et særlig ansvar for å fremme vekstkraften i distriktene. Næringshageprogrammet, industriinkubatorprogrammet og ordningen med distribuerte bedrifter i FoU-inkubatorprogrammet er virkemidler som først og fremst er rettet mot det distriktpolitiske virkemiddelområdet.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 46 (2003–2004) uttalte næringskomiteen at en avgjørende faktor for SIVAs suksess er evnen til å bidra til verdiskaping og sysselsetting i privat sektor i regionene. For næringshageprogrammet viser undersøkelsen at det kun er en begrenset del av den totale veksten i antall arbeidsplasser i programmet som reelt sett er nye arbeidsplasser i distriktene. SIVA har ikke systemer som fanger opp om veksten i næringshagemiljøene faktisk er knyttet til nye arbeidsplasser og bedrifter i privat sektor. Samtidig er næringshageprogrammet det programmet som har lavest opplevd addisjonalitet og færrest nyetableringer. Videre viser undersøkelsen at for industriinkubatorprogrammet står bedrifter utenfor virkemiddelområdet for den største delen av omsetningen til nyetablerte bedrifter. Undersøkelsen viser også at en betydelig del av de distribuerte bedriftene som er tatt

1) Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

2) St.meld. nr. 13 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 163 (2006–2007).

3) St.prp. nr. 51 (2002–2003), jf. Innst. S. nr. 283 (2002–2003).

4) Innst. S. nr. 30 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 46 (2003–2004).

5) Se blant annet St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Kommunal- og regionaldepartementet.

opp i programmet etter at ordningen ble etablert i 2007, i strid med intensjonen med ordningen, er lokalisert utenfor det distriktpolitiske virke-middelområdet. På bakgrunn av dette stiller Riks-revisjonen spørsmål ved om innovasjons-programmene i tilstrekkelig grad er innrettet mot vekstkraft i distriktene.

Næringsutvikling i distriktene er en kompleks utfordring der det kan være vanskelig å fram-bringe resultater. Etter Riksrevisjonens syn er det derfor nødvendig med en tett oppfølging for å påse at gjennomføringen av programmene bidrar til å nå de fastsatte målene. Ett eksempel er næringshageprogrammet, der Nærings- og handelsdepartementet gir uttrykk for at andelen nyetableringer ikke er avgjørende for vurdering av programmets bidrag til måloppnåelse. Riks-revisjonen viser til at den største delen av de nye arbeidsplassene i programmet skapes ved nyetablering av bedrifter. Samtidig er bare 26 prosent av veksten i antall bedrifter et resultat av nyetablering. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer dette at et sterkere fokus på nyetable-ringer kunne gitt forbedret måloppnåelse i form av nye arbeidsplasser.

Undersøkelsen viser videre at Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regional-departementet og SIVA i liten grad har fulgt opp at de konkrete målene med programmene nås. Riksrevisjonen registrerer at programmålene i liten grad er reflektert i den årlige rapporteringen, og at de gjennomførte evalueringene heller ikke har dokumentert oppnåelse av sentrale mål for programmene. Nærings- og handelsdepar-teamentet og SIVA har i forbindelse med ESA-notifisering av programmene begynt å utvikle et nytt rapporteringssystem som vil vise hvilke bedrifter som har mottatt støtte. Riksrevisjonen har merket seg at det nye rapporteringssystemet innrettes mot å sikre god kontroll med tilskudds-forvaltningen, men stiller spørsmål ved om systemet i tilstrekkelig grad vil sette SIVA og departementene i stand til å følge opp mål-oppnåelsen i programmene.

3 Nærings- og handelsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Nærings- og handels-departementet. Statsråden har i brev 13. oktober 2009 svart:

"Det vises til Riksrevisjonens bemerkninger til resultatet av kontroll med forvaltningen av stat-

lige selskaper for 2008, vedrørende SIVAs inno-vasjonsprogrammer – bidrag til næringsutvikling og vekstkraft i distriktene.

Riksrevisjonen refererer innledningsvis til kon-troll- og konstitusjonskomiteens innstilling til Dokument nr. 1 (2008-2009) der det fremgår at komiteen ”ser alvorlig på at departementet i opp-følgingen av eierskapet i SIVA SF i for liten grad har vektlagt foretakets særlige ansvar for vekst-kraft i distriktene.”

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad SIVAs næringshage-program, FoU-inkubatorprogram og industriinku-batorprogram bidrar til at SIVA når sine mål knyttet til næringsutvikling, innovasjon og vekst-kraft i distriktene. Videre er det undersøkt i hvilken grad Nærings- og handelsdepartementets og Kommunal- og regionaldepartementets styring og oppfølging av programmene er tilrettelagt for å sikre slik måloppnåelse.

Riksrevisjonen har vurdert i hvilken grad SIVAs innovasjonsprogrammer ”bidrar til at SIVA når målene om næringsutvikling, innovasjon og vekstkraft i distriktene”. SIVAs hovedmål er å bidra til innovasjon og næringsutvikling i alle deler av landet. Videre heter det i målformulerin-gen at SIVA har et særlig ansvar for å bidra til å fremme vekstkraften i distriktene. Målsettingene for selskapets innovasjonsvirksomhet samlet sett er følgelig ikke begrenset til distriktene. Det er imidlertid riktig at næringshageprogrammet, industriinkubatorprogrammet og ordningen med distribuerte løsninger i FoU-inkubatorprogram-met er virkemidler som først og fremst er rettet mot det distriktpolitiske virkeområdet.

Midlene som bevilges fra Kommunal- og regio-naldepartementet (KRD), kap. 552 post 72, skal primært nyttes innenfor det geografiske virkeom-rådet for de distriktpolitiske virkemidlene. Unntak fra dette kan begrunnes med målet om å utvikle vekstkraftige regioner, dersom det sann-synliggjøres at dette vil gi positive regionale effekter. Midlene fra Nærings- og handelsdepar-temmentet (NHD), kap. 2426 post 70, har ingen spesifikke geografiske føringer, og kan benyttes i hele landet.

Når det gjelder næringshageprogrammet bemer-ker Riksrevisjonen at kun en begrenset del av samlet vekst i antall arbeidsplasser i programmet reelt sett er nye arbeidsplasser i distriktene, at programmet har lav opplevd addisjonalitet og få

nyetableringer, og at SIVAs systemer ikke fanger opp om veksten i næringshagemiljøene faktisk er knyttet til nye arbeidsplasser og bedrifter i privat sektor.

Formålet med næringshageprogrammet var i programmets første fase å bidra til å skape miljøer for kunnskapsbaserte tjenesteytende bedrifter i områder med tynne næringsmiljøer, der betingelsene for å utvikle slik virksomhet er marginale. Det har vært vurdert slik at et visst innslag av offentlig kunnskapsbasert og annen kunnskapsbasert virksomhet ville være en berikelse for disse miljøene. I den første programperioden var utprøving av slik samlokalisering et viktig mål i seg selv, og lav opplevd addisjonalitet, slik denne er forsøkt målt i Riksrevisjonens undersøkelse, bør ikke tas til inntekt for at programmet ikke har gitt noe vesentlig bidrag til SIVAs måloppnåelse.

Veksten i andel bedrifter lokalisert i næringshager utenfor det distriktpolitiske virkeområdet kan forklares ved at næringsutvikling og nyetablering av bedrifter generelt er høyere i mer sentrale områder⁶. Dette viser også viktigheten av å ha virkemidler som legger til rette for vekst og utvikling i distriktsområder. For å oppnå dette er det vesentlig å ha en viss fleksibilitet i virkemiddelbruk og arbeidsmetoder. Næringshagekonseptet skulle innledningsvis finne sin form og utprøvingsfasen anses avsluttet ved utløpet av første programperiode. I andre programperiode, som startet i 2006/07, ble kravet til et målrettet utviklingsarbeid for nyskaping og nyetablering klarere fokusert og innskjerpet. Ved overgangen til ny periode ble alle næringshagene som hadde vært inne i programmets første fase evaluert ut fra deres evne og vilje til å arbeide systematisk for nyskaping og nyetableringer i næringshagemiljøene. På bakgrunn av denne evalueringen terminerte SIVA sin støtte til 16 av 42 næringshager, mens 26 miljøer fortsatte i et nytt program. I det nye programmet er også kravet til lokalisering i det distriktpolitiske virkeområdet innskjerpet. Jeg mener at disse grepene vil bidra til forbedret måloppnåelse i næringshageprogrammet.

Riksrevisjonen har i sine bemerkninger i flere sammenhenger vært inne på manglende samsvar mellom programmenes distriktpolitiske formål og miljøenes og bedriftenes faktiske lokalisering. Det vises til at midlene i hovedsak skal benyttes innenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

6 Andelen næringshager utenfor det distriktpolitiske virkeområdet har ikke økt i den undersøkte perioden.

Det kan imidlertid generelt anføres at de ulike innovasjonsmiljøene under SIVAs programmer har et ”nedslagsfelt” som går langt ut over det stedet selve tiltaket er lokalisert. Spesielt gjelder dette FoU-inkubatorprogrammet. Dette programmet bygger på at inkubatorene skal knyttes til en forsknings- eller kunnskapspark, som igjen er knyttet til et universitets- eller høyskolemiljø. Disse er lokalisert til større eller mindre byer, i stor grad utenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Men deres ”nedslagsfelt” eller ”virkeområde” er regionalt eller nasjonalt og går langt ut over lokaliseringsstedet.

Ordningen med FoU-inkubatorer med distribuert løsning ble etablert for å knytte gründere i distriktene tettere opp mot disse mer sentrale miljøene. Det overordnede målet med ordningen er at det skal være et profesjonelt inkubatortilbud tilgjengelig for gründere med potensielt vekstkraftige forretningsideer over hele landet, både i og utenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Men evalueringer viser at tilfanget av innovative ideer og gründere med vekstambisjoner som egner seg for utvikling i et inkubatormiljø – både i FoU- og industriinkubatorer – ser ut til å være større jo nærmere de sentrale miljøene en kommer. Det er derfor fortsatt en utfordring å nå ut med disse tjenestene i det distriktpolitiske virkeområdet. Dette trekkes også fram i en følgeevaluering av ordningen, gjennomført fra januar 2008 til januar 2009. Det konkluderes med at ordningen, i tråd med intensjonen, er implementert over store deler av landet, men at det er utfordringer med hensyn til tilpasninger til virkeområder som er svært forskjellige fra de FoU-tunge miljøene hvor programmet i utgangspunktet er fundert.

For industriinkubatorprogrammet kommenterer Riksrevisjonen at bedrifter utenfor virkeområdet står for den største delen av omsetningen til nyetablerte bedrifter. Utvikling av ny næringsvirksomhet i tilknytning til større industribedrifter vil imidlertid på sikt ha positive ringvirkninger for hele regioner. Bruk av programmidler på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett utenfor det distriktpolitiske virkeområdet vil derfor kunne begrunnes ut i fra målet om å utvikle vekstkraftige regioner. Det er også i resultatevalueringen av programmet, som ble gjennomført i 2008, fremhevet at industriinkubatorene har indirekte effekter i form av regional utvikling og samfunnsansvar. Det fremheves i evalueringen at for hver krone SIVA har bidratt med inn i industriinkubatorene, har dette utløst to

kroner i form av driftstilskudd og aksjekapital fra private aktører.

Riksrevisjonen bemerker at næringsutvikling i distriktene er en kompleks utfordring der det kan være vanskelig å frambringe resultater. Jeg vil også påpeke at det er en kompleks utfordring å måle resultater av innsatsen, fordi det ikke lar seg gjøre å måle hvordan tilstanden på sentrale kriterier ville ha vært uten innsatsen fra aktørene i det offentlige virkemiddelapparatet.

Riksrevisjonen uttaler at det på en del områder er en uklar og unøyaktig registrerings- og rapporteringspraksis i SIVAs systemer når det gjelder registrering av opplysninger fra næringshager og inkubatorer. Jeg har merket meg dette, og vil vise til at SIVA, i samarbeid med NHD og KRД, i begynnelsen av 2009 igangsatte en prosess med implementering av et nytt elektronisk rapporteringssystem fra innovasjonsmiljøene til SIVA. Denne rapporteringen danner basis for SIVAs videre rapportering til departementene, og for departementenes rapportering til Stortinget, og til EFTAs overvåkingsorgan ESA. Det blir lagt stor vekt på å utvikle rapporteringssystemer som på en best mulig måte skal vise hvilke aktiviteter og tiltak som gjennomføres, sett i forhold til føringer i budsjettproposisjoner og tilskuddsbrev.

Det er vanskelig å analysere måloppnåelse på grunnlag av ren aktivitetsrapportering. Det blir derfor med jevne mellomrom gjennomført evalueringer av innovasjons-programmer under SIVA for å få et best mulig innblikk i resultatene av innsatsen. Det er i 2008 gjennomført program-evalueringer av både næringshageprogrammet og industriinkubatorprogrammet, samt en følgeevaluering av FoU-inkubatorprogrammet med distribuerte løsninger. Hva gjelder næringshageprogrammet er det i evalueringen påpekt en del utfordringer og uklarheter i programkonseptet. KRД og SIVA har startet sin vurdering av anbefalingene i evalueringen.

I begynnelsen av 2009 igangsatte NHD videre, i samarbeid med KRД, et arbeid knyttet til en ekstern effektevaluering av SIVAs virksomhet. Selve evalueringsarbeidet startet opp i begynnelsen av september, og vil ferdigstilles innen mars 2010. Jeg ser fram til resultatene av denne evalueringen, og vil i den videre styringen av SIVA legge vekt på en tett oppfølging for å påse at den totale virksomheten og de enkelte programmene innrettes med sikte på best mulig måloppnåelse, i henhold til virksomhetens hovedmål og delmål.

Jeg vil også gjennomgå rapporteringssystemer og indikatorer for aktivitetsmåling for å sikre at systemene og tallmaterialet er av en kvalitet som gir både SIVA og departementene et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere måloppnåelse i virksomheten totalt sett og i de enkelte innovasjonsprogrammene. Riksrevisjonens rapport om SIVAs innovasjonsprogrammer vil tas inn i dette arbeidet."

Sak 6: Avinors ivaretagelse av effektiv, miljøvennlig og sikker luftfart

1 Innledning

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2003 vedtok Stortinget at Luftfartsverket skulle omdannes til statsaksjeselskap med virkning fra 1. januar 2003.¹ Formålet med omdanningen var å gi tidligere Luftfartsverket større fleksibilitet og økonomisk handlefrihet enn det som forvaltningsbedriftsmodellen ga. Det ble forutsatt at omdanningen ikke skulle endre Luftfartsverkets samfunnsmessige rolle og forpliktelser.² I St.meld. nr. 15 (2006–2007) er det lagt til grunn at den eksisterende lufthavnstrukturen skal opprettholdes. Selskapet har ansvar for planlegging, utbygging og drift av 46 statlige lufthavner, flysikringstjenesten for sivil og militær luftfart og tilrettelegging for sikker og effektiv luftfart. Den viktigste av de samfunnspålagte oppgavene er å drive bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner for å sikre et flyplassnett som gir et tidsmessig tilbud i alle deler av landet.³ Et mindretall av lufthavnene er bedriftsøkonomisk lønnsomme. Det er forutsatt at driften av de ulønnsomme lufthavnene skjer gjennom en kryssubsidiering.

I Innst. S. nr. 142 (2006–2007)⁴ understreket transport- og kommunikasjonskomiteen at Avinors overordnede formål er å legge til rette for sikker, miljøvennlig og effektiv luftfart i hele landet. Ved behandlingen av St.meld. nr. 15 (2006–2007) understreket transport- og kommunikasjonskomiteen videre at kryssfinansieringsmodellen ikke skal undergrave en rasjonell drift av selskapet. Også ved behandlingen av statsbudsjettet for 2006 understreket transport- og kommunikasjonskomiteen målet om punktlig og effektiv luftfart.⁵

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Avinor ivaretar formålet om en sikker, miljøvennlig og effektiv luftfart. Videre vurderes Samferdselsdepartementets oppfølging av dette.

Revisjonsrapporten følger som Vedlegg 8.

2 Riksrevisjonens bemerkninger

Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 15 (2006–2007) understreket transport- og kommunikasjonskomiteen at Avinors overordnede formål er å legge til rette for en sikker, miljøvennlig og effektiv luftfart. Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2006 understreket komiteen målet om punktlig og effektiv luftfart.

Riksrevisjonen viser til at Avinor har hatt en høy kostnadsvekst siden selskapet ble opprettet, og særlig i perioden 2005–2008. I disse årene har realveksten i kostnadene vært høyere enn i årene før omdanningen til aksjeselskap. Utviklingen i selskapet har i disse årene vært preget av høy relativ lønnsvekst og økning i antall årsverk, særlig i administrative funksjoner. Det synes å være enighet om behovet for effektivisering av driften. Riksrevisjonen stiller imidlertid spørsmål om hvorvidt Avinor har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre en slik effektivisering, og om Samferdselsdepartementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp at selskapet driver kostnadseffektivt.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 15 (2006–2007) uttalte transport- og kommunikasjonskomiteen at det var svært viktig for å sikre en effektiv luftfart at Avinor fortsatte den langsiktige satsingen på bedret kapasitet i flysikringstjenesten, inkludert flygelederutdanningen. Undersøkelsen viser at Avinor i 2008 fortsatt hadde en underdekning av flygeledere på 13,6 prosent og 11,2 prosent for AFIS-personell, og at Avinor regner med at det definerte behovet for flygeledere vil være fullstendig dekket i løpet av 2012–2013. På bakgrunn av dette stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om det er iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre kapasiteten i flysikringstjenesten.

Riksrevisjonen viser til at totalt 11 lufthavner manglet utslippstillatelser ved utgangen av 2008, og at de 11 lufthavnene foretar utslipp selv om de ikke har utslippstillatelser. Avinor har rapportert årlig om manglende utslippstillatelser til Samferdselsdepartementet. Videre har det hvert år i perioden 2003–2008 forekommet brudd på gitte utslippstillatelser på andre lufthavner. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke miljøarbeidet tilstrekkelig prioritet i Avinor og i Samferdselsdepartementets oppfølging av selskapet.

1) Blå bok for 2003, romertallsvedtak nr. 13 for Samferdselsdepartementet.

2) Ot.prp. nr. 14 (2002–2003).

3) St.prp. nr. 1 (2008–2009) programkategori 2120.

4) Jf. også Innst. S. nr. 262 (2003–2004).

5) B. Innst. S. nr. 13 (2005–2006), kapittel 6.1.2.

3 Samferdselsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Samferdselsdepartementet. Statsråden har i brev 16. oktober 2009 svart:

"Samferdselsdepartementet viser til brev av 24.9.2009 fra Riksrevisjonen til Samferdselsdepartementet om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2008.

Som vedlegg til brevet følger blant annet Riksrevisjonens bemerkninger og en revisjonsrapport knyttet til Sak 6 - Avinors ivaretagelse av effektiv, miljøvennlig og sikker luftfart. I brevet ber Riksrevisjonen Samferdselsdepartementet om å gi uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger til denne saken.

Avinor AS har vært forelagt Riksrevisjonens brev med bemerkninger og rapport, og har gitt innspill til departementets uttalelse. Samferdselsdepartementets uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger følger nedenfor. Departementet viser også til sine kommentarer til utkast til revisjonsrapport i vårt brev av 26.8.2009.

Kostnadseffektiv drift

Riksrevisjonen viser til at det synes å være enighet om behovet for effektivisering av driften av Avinor. Riksrevisjonen stiller imidlertid spørsmål om hvorvidt Avinor har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre en slik effektivisering, og om Samferdselsdepartementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp at selskapet driver kostnadseffektivt.

Samferdselsdepartementet deler langt på vei konklusjonen fra Riksrevisjonen om at det er behov for å effektivisere driften av Avinor, men mener den måten Riksrevisjonen har kommet fram til denne konklusjonen på, kan oppfattes som noe unyansert.

Samferdselsdepartementet vil vise til at det i slutten av 2005 var stor uro og mange driftsavbrudd i Avinor. Ny konsernsjef og ny styreleder overtok i løpet av første halvår 2006. For departementet var første prioritet i denne situasjonen å sikre driftsstabilitet og ro i organisasjonen, ikke minst av hensyn til flysikkerheten.

Samferdselsdepartementet har likevel hele tiden understreket at det er et mål for departementet at Avinor skal drives mest mulig effektivt. Dette er det blant annet gitt signaler om til selskapet gjennom de to siste stortingsmeldingene om

virksomheten i Avinor, jf. St.meld. nr. 15 (2006–2007)/Innst. S. nr. 142 (2006–2007) og St.meld. nr. 48 (2008–2009). Avinor gjennomfører nå et resultatforbedringsprogram som skal medvirke til kostnadsreduksjoner. Samferdselsdepartementet tar på sin side sikte på å gjennomføre et prosjekt som skal sammenligne kostnadseffektiviteten i Avinor med andre leverandører. Departementet vil videre vurdere i hvilken grad avkastningskravet kan nyttes på en mer aktiv måte i eierstyringen av et selskap som Avinor, jf. omtale av disse sakene i St.meld. nr. 48 (2008–2009).

Kapasitet i flysikringstjenesten

Riksrevisjonen viser til at Avinor regner med at det definerte behovet for flygeledere vil være fullstendig dekket i løpet av 2012–2013. På bakgrunn av dette stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om det er iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre kapasiteten i flysikringstjenesten.

Samferdselsdepartementet vil vise til at departementet er opptatt av å sikre både kapasitet og kontroll på kostnadene i flysikringstjenesten. Fra det ble fastslått en underdekning av flygeledere i 2006 har Samferdselsdepartementet fulgt opp situasjonen tett gjennom eieroppfølgingen. Fra og med 2007 har Samferdselsdepartementet også gjennom lovgivingspakken for det felleseuropeiske luftrommet fått nye virkemidler til å følge opp flysikringstjenestene som myndighet. Gjennom Samferdselsdepartementets vedtak den 3.9.2007 som utpeker Avinor som leverandør av flysikringstjenester, stilte departementet krav til både omfanget og kvaliteten på flysikringstjenestene, og utarbeidet rutiner for hvordan kravene skal følges opp. Samferdselsdepartementet har likevel funnet å måtte akseptere at det vil ta tid å få rettet opp mangelen på flygeledere som følge av kapasitetsbegrensninger i utdanningen og sertifiseringen av nye flygeledere.

Samferdselsdepartementet vil ellers vise til at det ikke nødvendigvis er likhetstegn mellom mangel på flygeledere og manglende kapasitet i lufttrafikk-tjenesten. Departementet viser til at Avinor i stor grad har maktet å opprettholde kapasiteten i flysikringstjenesten til tross for mangel på flygeledere, først og fremst gjennom økt bruk av overtid.

Miljøarbeid

Riksrevisjonen viser til at totalt 11 lufthavner manglet utslippstillatelser ved utgangen av 2008, og at dette har vært rapportert årlig til Samferdselsdepartementet. Riksrevisjonen viser videre til

at det har forekommet brudd på gitte utslippstillatelser på andre lufthavner. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke miljøarbeidet tilstrekkelig prioritet i Avinor og i Samferdselsdepartementets oppfølging av selskapet.

Samferdselsdepartementets vil vise til at departementets tilnærming til disse sakene har vært at departementet har ønsket å være tilbakeholden med å engasjere seg på andre myndigheters ansvarsområde. Samferdselsdepartementet vil i lys av Riksrevisjonens gjennomgang følge opp miljøarbeidet i Avinor mer aktivt."

Sak 7: Postens ekspansjon og økonomiske utvikling

1 Innledning

Formålet til Posten er å drive post- og logistikkvirksomhet basert på så vel fysiske som elektroniske løsninger og annen virksomhet som står i direkte sammenheng med dette. Virksomheten kan drives av selskapet selv, av heleide datterselskaper eller gjennom andre selskaper det har eierandeler i eller samarbeider med. Selskapet skal utføre samfunnspålagte oppgaver i henhold til lovgivning og konsesjon.

For å sikre fortsatt lønnsomhet har Posten i flere år drevet en aktiv posisjonering innenfor logistikk- og ikt-områdene gjennom egen ekspansjon og oppkjøp av virksomheter i Norden. Som en følge av dette har omsetningen i Posten-konsernet økt fra rundt 18 000 mill. kroner i 2004 til rundt 28 700 mill. kroner i 2008. Omsetningsveksten er i sin helhet knyttet til Postens ikke-leveringspliktige tjenester.

Ved behandling av St.meld. nr. 11 (2003–2004) *Om virksomheten til Posten Norge AS*¹ la samferdselskomiteen vekt på at Postens styre skal holde et langsiktig fokus på virksomhetens kjerneoppgaver. Komiteen bemerket at det er viktig at dette fokuset blir fastholdt i en prosess med videre effektivisering og omlegging. Videre understreket komiteen at nye tjenester som kommer til, må være i tråd med formålet for Postens virksomhet, at man må kunne stille strenge krav til lønnsomhet for disse tjenestene, og at en forbedring av Postens lønnsomhet fremdeles må brukes til å sikre gode posttjenester til konkurransedyktige priser over hele landet. Også i St.meld. nr. 12 (2007–2008) *Om verksemda til Posten Norge AS* forutsettes det at oppkjøp blir gjort med det formål å underbygge kjernevirksomheten i Norge, og at det blir stilt høye krav til lønnsomhet for de nye tjenestene. I meldingen framkommer det at kjernevirksomheten til konsernet er post- og logistikkvirksomhet basert på fysiske så vel som elektroniske løsninger.

Målet for undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Postens ekspansjon er i samsvar med Stortingets forutsetninger. Videre belyser

undersøkelsen Samferdselsdepartementets oppfølging av Postens ekspansjon og økonomi.

Revisjonsrapporten følger som Vedlegg 9.

2 Riksrevisjonens bemerkninger

I St.meld. nr. 12 (2007–2008) er behovet for ekspansjon og oppkjøp begrunnet ut fra fallende lønnsomhet i de tradisjonelle posttjenestene, og ved behandlingen av St.meld. nr. 11 (2003–2004) og St.meld. nr. 12 (2007–2008) er det stilt høye krav til lønnsomhet for de nye tjenestene. Riksrevisjonen legger derfor til grunn at de oppkjøpte virksomhetene stilles overfor et høyere avkastningskrav enn det avkastningskravet som gjelder for konsernet som helhet og for de tradisjonelle posttjenestene. På bakgrunn av dette mener Riksrevisjonen at avkastningen i ErgoGroup og de nye post- og logistikk-selskapene i perioden 2004–2008 ikke innfrir forutsetningen om høye krav til lønnsomhet. Riksrevisjonen er enig med departementet i at lønnsomheten i oppkjøpte virksomheter må vurderes ut fra flerårige perspektiver. Samtidig viser Riksrevisjonen til at oppkjøpene i stor grad er gjennomført for å sikre fortsatt lønnsomhet i Posten, og Riksrevisjonen mener at det er bekymringsfullt når grupper av selskaper med stort innslag av nye virksomheter i den aktuelle markedssituasjonen, ikke har oppnådd en avkastning på linje med Postens interne avkastningsmål. Riksrevisjonen anser lønnsomheten i oppkjøpene som en svært viktig forutsetning for gjennomføringen av Postens strategi, og stiller spørsmål ved om Samferdselsdepartementet har rettet tilstrekkelig oppmerksomhet mot dette i sin oppfølging av selskapet.

I behandlingen av St.meld. nr. 11 (2003–2004)² understreket samferdselskomiteen at en forbedring av Postens lønnsomhet må brukes til å sikre gode posttjenester til konkurransedyktige priser over hele landet. Samferdselsdepartementet påpeker også i sine kommentarer til undersøkelsen at ekspansjon innen nye produkt- og markedsområder skal bidra til å styrke den tradisjonelle postvirksomheten og sikre at Posten i Norge kan opprettholde et godt og landsdekkende posttilbud

1) Innst. S. nr. 124 (2003–2004).

2) Innst. S. nr. 124 (2003–2004).

med høy kvalitet. Samtidig gir departementet uttrykk for at det vil være i strid med Postens konsesjon om overskudd fra datterselskapene blir benyttet til å styrke de leveringspliktige tjenestene. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer et slikt forbud en betydelig begrensning med tanke på i hvilken grad oppkjøp kan bidra til å styrke de leveringspliktige tjenestene. Potensialet for at nye virksomheter kan bidra til å sikre gode posttjenester vil dermed i hovedsak være basert på i hvilken grad de nye tjenestene gir økt innvolum og økte inntekter for de leveringspliktige tjenestene, og i hvilken grad kostnader i distribusjonsnett kan belastes de nye virksomhetene. Det synes å være enighet om at disse synergiene er sterkest mellom områdene post og pakker, mens det i mindre grad er potensial for slike direkte synergier i forhold til de øvrige områdene innen logistikksegmentet. På bakgrunn av at Postens ekspansjon blant annet er begrunnet ut fra fallende lønnsomhet i de tradisjonelle posttjenestene, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om oppkjøpene som er foretatt i perioden 2004–2008, i tilstrekkelig grad kan bidra til å sikre gode posttjenester.

Samferdselsdepartementet har lagt til grunn at styret i Posten skal ha et langsiktig fokus på konsernets kjernevirksomhet. Departementet gir uttrykk for at formålsparagrafen også legger til rette for at selskapet kan utvikle seg innenfor sine markedsområder. Riksrevisjonen viser til at fastsettelse av formålet er et viktig virkemiddel for eier til å fastsette rammene for selskapets virksomhet, og at det i St.meld. nr. 22 (2001–2002) forutsettes at eierne arbeider for å gi selskapet et klart og mest mulig entydig formål. En større grad av spesialisering må antas å fremme effektiv drift av selskapet og forenkle eieroppfølgingen. Formålsavgrensningen bør ifølge stortingsmeldingen derfor angi en klart avgrenset kjernevirksomhet og ikke oppmuntre til framstøt utenfor denne. Riksrevisjonen mener dette innebærer at eier må vurdere hensynet til selskapets handlefrihet opp mot hensynet til å gi selskapet klare rammer for sin virksomhet. Det gjeldende formålet gir i liten grad en reell avgrensning av selskapets kjernevirksomhet, og Riksrevisjonen stiller på bakgrunn av dette spørsmål ved om de gjennomførte oppkjøpene, særlig av termovirksomhet og nye selskaper i ErgoGroup, i tilstrekkelig grad bidrar til å understøtte den faktiske kjernevirksomheten i Norge.

3 Samferdselsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Samferdselsdepartementet. Statsråden har i brev 16. oktober 2009 svart:

"Samferdselsdepartementet viser til brev datert 24. september 2009 fra Riksrevisjonen til Samferdselsdepartementet, vedrørende kontrollen av forvaltningen av Posten Norge for 2008, vedlagt Riksrevisjonens bemerkninger til Sak 7 om Postens ekspansjon og økonomiske utvikling, og den tilhørende revisjonsrapport. Samferdselsdepartementet viser også til departementets kommentarer til utkast til revisjonsrapport i vårt brev av 21. august 2009.

Samferdselsdepartementet er bedt om å avgi uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger. Posten Norge AS har vært forelagt Riksrevisjonens brev med bemerkninger og rapport, og har gitt innspill til departementets kommentarer som følger nedenfor.

Kontrollen gjelder året 2008. Det er først og fremst St.meld. nr. 12 (2007-2008) om verksemda til Posten Norge AS som har vært lagt til grunn i eierstyringen og selskapsutviklingen av Posten Norge AS fra departementets side for denne perioden. Departementets kommentarer tar derfor utgangspunkt i Stortingets behandling av denne eiermeldingen.

Om Riksrevisjonens bemerkninger om krav til lønnsomhet for oppkjøpte virksomheter

Riksrevisjonen legger i sine bemerkninger til grunn at de oppkjøpte virksomhetene må stilles overfor et høyere avkastningskrav enn det avkastningskravet som gjelder for konsernet som helhet og for de tradisjonelle posttjenestene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Samferdselsdepartementet har rettet tilstrekkelig oppmerksomhet mot lønnsomheten i oppkjøpene i sin oppfølging av selskapet.

Samferdselsdepartementet har, med tilslutning fra Stortinget, stilt ett krav til avkastning for Postens virksomhet. Det er selskapets ansvar å sørge for at dette målet blir nådd. Dersom den tradisjonelle postvirksomheten har en synkende lønnsomhet, innebærer dette at den øvrige virksomheten må ha en høyere lønnsomhet. Departementet er ikke innstilt på å stille et særskilt krav til lønnsomhet for deler av virksomheten til Posten-konsernet.

Vi oppfatter at Riksrevisjonen også har tatt utgangspunkt i Postens interne avkastningsmål

som grunnlag for styringen av selskapet. Postens interne avkastningsmål gjenspeiler en ambisjon om å være bedre enn markedet, samtidig som det omfatter en risikomargin i forhold til eiers avkastningskrav. Det interne målet er fastsatt av selskapet selv som et internt styringsinstrument, og ligger høyere enn både Samferdselsdepartementets/Stortingets avkastningskrav og markedsbaserte avkastningskrav.

Samferdselsdepartementet måler lønnsomheten i Posten opp mot det avkastningskrav som er satt av departementet med Stortingets tilslutning. Selskapets valg av interne mål er et ledd i selskapets interne strategi, og er ikke en sak for departementet.

Avkastningskravet for Posten er ment å gjelde for en periode på tre til fem år. Forventet avkastning bør derfor nås innenfor denne tidsrammen. Mange av Postens selskap er kjøpt etter 2005, og lønnsomheten bør derfor også vurderes i lys av forutsetningen om framtidig avkastning. Det kan ta noen år før en oppkjøpt virksomhet gir tilstrekkelig avkastning. Dette er bakgrunnen for at avkastningskravet som regel settes for tre til fem år framover. Flere av de selskaper som er omtalt i Riksrevisjonens rapport, har ikke hatt lang nok tid i konsernstrukturen til at det forventes høy avkastning på linje med mer veletablerte selskaper.

Posten tar sikte på å etablere en konkurransedyktig posisjon på nordisk nivå og må tilpasse seg strukturendringene i markedet. Selskapet vil – for å nå de målsatte posisjoner – måtte betale markedsverdi for sine oppkjøp. Det innebærer en verdivurdering av investeringene basert på markedsbasert kapitalkostnad som er lavere enn Postens interne mål om avkastning over tid. Dette er også presisert i Postens konsernstrategi.

Riksrevisjonens revisjonsrapport viser at driften i datterselskapene, med unntak av Citymail-selskapene, gir en avkastning på investert kapital på mellom 11,6 pst. og 24,0 pst. i 2008. Dette er på linje med, eller bedre, enn eiers avkastningskrav. Sammenligner man Postens resultater innenfor logistikksegmentet, viser det bedre resultatmarginer enn både logistikkvirksomheten til Posten Sverige og Itella (det finske postselskapet). Sammenligner man derimot resultatnivået innenfor postsegmentet, har de andre nordiske landene høyere marginer.

Som eier i et aksjeselskap mottar Samferdselsdepartementet den informasjonen om Postens økonomiske utvikling som departementet trenger for å utøve en god eierstyring. Utviklingen følges nøye opp overfor selskapet gjennom hele året.

Samferdselsdepartementet har gjennom de mange møtene mellom Posten og departementet hvert år et godt innblikk i konsernets utvikling, og hvilke forventninger konsernets ledelse har til utviklingen innenfor hvert selskap. Om det vurderes eventuelt salg av virksomhet blir dette også lagt frem for departementet.

Det er til en hver tid mulig å få mer utfyllende informasjon fra Posten om visse oppkjøp eller selskapers utvikling, om det er ønskelig fra eier. Samtidig skal aksjelovens prinsipper for eierstyring følges.

Det understrekes at departementet stiller spørsmål ved ledelsens planer om oppkjøp av ulike virksomheter og om disse vil støtte opp om eller være innenfor kjernevirksomhetsområdene, når slike spørsmål ansees relevant.

Om Riksrevisjonens bemerkninger om bruk av oppkjøpte virksomheter for å sikre posttjenestene

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om oppkjøpene som er foretatt i de senere årene, i tilstrekkelig grad kan bidra til å sikre gode posttjenester, bl.a. fordi departementet har uttalt at det vil være i strid med Postens konsesjon om overskudd fra datterselskapene blir brukt til å styrke de leveringspliktige tjenestene.

Samferdselsdepartementet kan ikke slutte seg til Riksrevisjonens kommentar om at lønnsomhet i datterselskapene ikke er benyttet til å finansiere satsingen på høy kvalitet og lave priser i posttjenestene. Det at morselskapet i perioden også har gitt utbytte til staten og bidratt til investeringer i ny virksomhet, kan ikke benyttes som et argument for at datterselskapene ikke har bidratt til å styrke morselskapet.

Samferdselsdepartementet, og Stortinget i sine merknader til St.meld. nr. 12 (2007-2008), mener at det blant annet gjennom statlig kjøp for de bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenestene, skal sikres at Posten kan utføre gode posttjenester i Norge. Dette er i tråd med Postens konsesjon.

I årene 2006-2008 har det ikke vært gitt bevilgning til statlig kjøp. Posten har derfor brukt over-

skudd fra annen virksomhet til å dekke opp for ulønnsomhet i de konsesjonspålagte tjenestene. I 2009 er det bevilget 518 mill. kroner til statlig kjøp, fordi regjeringen mente at Postens totale økonomiske situasjon gjorde det nødvendig. Det er tilsvarende i statsbudsjettet for 2010 foreslått en bevilgning på 497 mill. kroner til statlig kjøp i 2010.

Det vil likevel fortsatt være en forutsetning at de deler av leveringsplikten som ikke er omfattet av ordningen med statlig kjøp, blir dekket inn ved Postens øvrige virksomhet, blant annet ved overskudd fra innkjøpte virksomheter.

Departementet viser videre til at ser man på omsetningsveksten i konsernet og utviklingen innenfor de aller fleste oppkjøpte virksomheter, utviklingen innenfor posttjenestene generelt (bedre fremsendingskvalitet jevnt over, bedre plassering for Posten på servicebarometere og vellykket omlegging til flere Post i Butikk, som gir bedre tilbud til kundene), og hvordan konsernet har tilpasset seg den økte konkurransen fra andre selskaper i markedet, mener Samferdselsdepartementet det ikke er riktig at posttjenestene er blitt dårligere som følge av oppkjøpene.

Posten oppfyller sine konsesjonsforpliktelser (for posttjenester i Norge) fullt ut hvert år. Posten bruker betydelige ressurser til å investere i posttjenestene i Norge. For eksempel ved egne innleide fly for raskere og bedre postomdeling, etableringen av ny Østlandsterminal (betydelig investering) og bruk av inntekter fra andre produkter (uadressert reklame mv) for å dekke opp for deler av ulønnsomheten ved postformidling i hele landet.

Samferdselsdepartementet vil dessuten vise til at Posten har betydelige synergipotensialer mellom den tradisjonelle delen av virksomheten og de oppkjøpte logistikk-selskapene. Kundene etterspør i økende grad helhetlige kommunikasjons- og logistikk-løsninger. De største kundene står for den vesentlige andelen av omsetningen. For å opprettholde en sterk markedsposisjon er det sentralt å levere et konkurransedyktig tilbud til de største og mest krevende kundene. Det er også betydelige operative synergier gjennom felles terminal-løsninger og optimalisering av transport mellom brev- og logistikkvirksomheten.

Synergipotensialet er ikke begrenset til post og pakker. Posten har eksempelvis nylig vedtatt en ny terminalstruktur, hvor samlokalisering av

pakker/gods er en del av den nye løsningen. Videre samordning og integrasjon vil også være viktig i årene som kommer, særlig på transportsiden. Felles ruter med brev/gods og økt fyllingsgrad på biler gir reduserte enhetskostnader og miljøgevinster. Synergier innenfor produksjon, lager og transport gjelder tilsvarende for termovirksomheten (temperaturregulert gods). En eventuell avhending av for eksempel termovirksomheten ville kunne innebære redusert margin for Postens øvrige logistikkvirksomhet som følge av at felles operasjonelle løsninger bortfaller.

Grenseoverskridende transporter er svært viktig både for å sikre tilstrekkelige volumer i innenlandsk kundedistribusjon og ved at eksportvolumer krever tilsvarende innhenting av gods i det nasjonale nettet. Dermed er synergiene også her betydelige og ikke prinsipielt forskjellige fra innenlandske volumer.

Den nordiske satsingen har stått sentralt i Postens strategi for å opprettholde lønnsomhet og markedsposisjon også i Norge. Regjeringen og Stortinget har stilt seg bak dette, men satt krav til lønnsomhet. Det er orientert om dette i den siste Eiermeldingen som ble behandlet av Stortinget i mai i fjor: "Departementet har merka seg at Posten meiner at konsernet sitt resultatnivå ligg i nærleiken av det som kan bli oppnådd i gjeldande struktur, og at Posten vil søkje å styrkje sin konkurransedugleik i den nordiske marknaden for å motverke ei fallande lønsemdsutvikling i åra framover. Departementet legg til grunn at Posten i sine vekststrategiar i det vesentlege held seg innanfor Postens kjerneverksemd, og at det blir stilt høge krav til lønsemd for dei nye tenestene."

Postens utfordringer med fallende brevolumer og tiltakende konkurranse er beskrevet i St.meld. nr. 12 (2007-2008). Denne utviklingen har blitt enda tydeligere på grunn av konsekvensene av finanskrisen fra høsten 2008. Utviklingen er preget av generell nedgang i etterspørsel etter mange av de tradisjonelle tjenestene. Slik omtales dette i St.meld. nr. 12 (2007-2008): "Fallande etterspørsel etter dei tradisjonelle tenestene (brevpost og grunnleggjande banktenester), auka kundekrav og konsolideringstrenden i bransjen, gjer at Posten ser det som nødvendig å fortsetje å vekse innanfor dei andre segmenta og etablere ein konkurransedyktig posisjon på nordisk nivå. Ein slik nordisk posisjon vil underbygge lønsemda i Posten på lengre sikt. Samferdselsdepartementet føreset at Posten løyser dei samfunnspålagte krava på ein god og effektiv måte. Departe-

mentet legg til grunn at Posten driv lønsamt, kontinuerleg søker effektive løysingar både på inntekts- og kostnadssida, og sikrar ei god lønsemds-utvikling i kjerneverksemda.” Stortinget sluttet seg til denne vurderingen av Postens nordiske strategier.

Når det gjelder situasjonen i CityMail-selskapene, viser Samferdselsdepartementet til at underskuddene for Bring Citymail i 2007 og 2008 er påvirket negativt av oppstartskostnader i Danmark, samt geografisk utvidelse av dekningsområdet i Sverige. Satsingen på Citymail er fortsatt i etableringsfasen, og svake resultater har vært forventet fra Postens side, men konjunkturedgangen har rammet disse selskapene ekstra hardt. Postens investeringer i Bring Citymail er langsiktige, og forutsettes å gi positiv avkastning over tid. Som følge av utviklingen i Citymail-selskapene, er det igangsatt omfattende effektiviseringstiltak for å bidra til dette. Departementet har merket seg Postens vurderinger av situasjonen og vil følge utviklingen i de nordiske selskapene nøye som ledd i eierstyringen av Posten. Det stilles krav til fremtidig lønnsomhet også for disse selskapene. Departementet legger til grunn at satsingen i Norden støtter opp under selskapets samfunnspålagte oppgaver, og at Posten driver lønnsomt og kontinuerlig søker effektive løsnin-ger.

Når det gjelder ErgoGroup, viser departementet til at selskapet(den gang Statens Datasentral) ble en del av Posten midt på 90-tallet, og det er Postens oppgave å forvalte og verdiutvikle denne virksomheten på en best mulig måte. Postens § 10-plan fra 2006 legger til grunn at ErgoGroups rolle i konsernet til enhver tid er fundamentert på selskapets bidrag til konkurransedyktig verdiutvikling for Posten. Dette skapes ved å understøtte post- og logistikkvirksomheten med konkurransedyktige elektroniske løsninger, samtidig som ErgoGroup, som en stor IT-bedrift, må utvikles på IT-markedets premisser. De oppkjøpte selskapene i ErgoGroup har i stor grad bidratt til en kompetanseheving i hele ErgoGroup. Dermed har de bidratt til en betydelig styrking av selskapets konkurransestyrke, herunder evnen til å levere gode tjenester til Postens øvrige virksomhet, og verdiutviklingen i hele Posten-konsernet.

For Postens øvrige virksomheter er det særlig utvikling av konsulentvirksomheten og styrking av de regionale tjenestene som har vært viktig. ErgoGroup har nå lokal tilstedeværelse på 90 steder i Norden. Samferdselsdepartementet mener

at dette er i tråd med St.meld. nr. 12 (2007-2008), der det står at ”Departementet deler Postens syn på at dotterselskapet ErgoGroups rolle i konsernet skal være basert på selskapet sitt bidrag til ei konkurransedyktig verdiutvikling av Postens post-, logistikk- og ekspressverksemd. Departementet føreset at Posten innanfor desse rammene gjer dei nødvendige tiltaka og investeringane for å sikre ei god verdiutvikling i dotterselskapet, og ser positivt på at ErgoGroup med dei seinaste åras oppkjøp blir ein leiande aktør òg innan marknaden for å tilby konsulenttenester for store verksemdar”.

Departementet anser ikke at ErgoGroup er en fullt ut integrert del av Posten-konsernets kjernevirksomhet. ErgoGroup har derimot hele tiden vært en del av Postens strategi for å styrke den totale lønnsomheten i konsernet, og samtidig levere gode it-tjenester til morselskapet. ErgoGroup leverer nå bedre tjenester til lavere kostnader til morselskapet enn tideligere.

ErgoGroup har hatt en sterk omsetningsvekst i årene 2004-2008, og dermed bidratt til at Posten-konsernet har gått med overskudd. Den sterkeste veksten i ErgoGroup har funnet sted utenfor Norge. Således er ErgoGroup-satsingen et godt eksempel på en vellykket nordisk ekspansjon.

Det kan likevel diskuteres om ErgoGroup er en naturlig del av Postens selskapsportefølje, siden tilknytningen til kjernevirksomheten (post og logistikk) er noe vag. Det har likevel både fra eiers og Stortingets side vært tilslutning til at ErgoGroup fortsatt skal eies av Posten, og at selskapet gir gode tjenester til morselskapet. Forutsetningene har vært at selskapet skal bidra til en god verdiutvikling i konsernet, noe det i sterk grad har gjort de siste årene.

Om Riksrevisjonens bemerkninger om langsiktig fokus på konsernets kjernevirksomhet

Riksrevisjonen peker i sine bemerkninger på at fastsettelse av selskapets formål er et viktig virkemiddel for eier til å fastsette rammene for selskapets virksomhet, og at en større grad av spesialisering må antas å fremme effektiv drift av selskapet og forenkle eieroppfølgingen.

Riksrevisjonen viser til at departementet i St. meld. nr. 12 (2007-2008) har uttalt at behovet for ekspansjon og oppkjøp i Posten er begrunnet ut fra fallende lønnsomhet i de tradisjonelle posttjenestene. Et ønske om å begrense selskapets virksomhet gjennom en innskrenkende tolkning av

kjernevirksomheten, som det er vist til blir stadig mer ulønnsom, vil derfor etter Samferdselsdepartementets mening ikke bidra til å styrke Postens virksomhet. Posten har fått mulighet til å utvikle seg innenfor sine markedsområder nettopp for å kunne få en bedre økonomi til å styrke de leveringspliktige tjenestene innenfor den tradisjonelle postvirksomheten. Et viktig krav er at oppkjøpte virksomheter på lengre sikt bidrar positivt til den samlede virksomheten, nettopp for å kunne sikre de leveringspliktige tjenestene.

Samferdselsdepartementet mener at formålet for Postens virksomhet og beskrivelsen av kjernevirksomheten, med de utdypninger som følger av de senere års stortingsmeldinger, er klare. Posten ble opprettet som et aksjeselskap blant annet for å utnytte de mulighetene Storting og regjering så for et selskap som kunne drive økonomisk godt i et voksende marked, og samtidig fortsatt gi gode og forbedrede posttjenester til den norske befolkning. Postens strategier og utvikling har vært i samsvar med ulike regjeringers og ulike stortings forutsetninger for hva slags virksomhet konsernet skal drive med, og således også i tråd med formålet for virksomheten.

Som også tidligere meddelt Riksrevisjonen, har departementet vanskeligheter med å se at kjernevirksomheten kan defineres på andre, mer presise måter enn det som nå ligger i forståelsen av hva som er ”post” og ”logistikk”. Formålet til Posten, slik det både omtales i stortingsdokumenter og i Postens vedtekter, har ligget fast i mange år. Det har ikke vært uttalt uklarhet blant aktørene (Posten og Samferdselsdepartementet selv, Stortinget eller regjeringen), som forholder seg til denne kjernevirksomhetsdefinisjonen, om hva som menes med begrepene. Som Riksrevisjonen selv skriver, fremgår det av St. meld. nr. 22 (2001-2002) at eierne bør arbeide for å gi selskapet et klart og mest mulig entydig formål. Formålsavgrensningen bør angi en klart avgrenset kjernevirksomhet og ikke oppmuntre til fremstøt utenfor denne. Dette mener departementet at formålet i vedtektene til Posten gjør, ved at markedsavgrensningen og områdene for virksomhet er avgrensede markedsområder i seg selv.

Stortinget ga ved behandling av siste eiermelding om Posten, St.meld. nr. 12 (2007 – 2008), sin tilslutning til de strategier selskapet har, og det var tilfredshet med den utviklingen konsernet har hatt de siste årene. Posten har tilpasset seg endrede forutsetninger i markedet på en vellykket måte,

samtidig som kvalitetsutviklingen innenfor de leveringspliktige tjenestene er god.

Samferdselsdepartementet vil legge en ny eiermelding om Posten fram for Stortinget i 2010. I forbindelse med utarbeiding av meldingen vil det bli gjort en grundig gjennomgang av konsernets økonomi, effektivitet og måloppnåelse, bl.a. ved en ny verdivurdering."

Del III – Resultater av den årlige
kontrollen og oppfølging av
tidligere rapporterte saker

Åpningsbalansen i Folketrygdfondet

I bevilgningsreglementet § 3 er det slått fast at "[b]udsjettet skal inneholde alle statlige utgifter og inntekter knyttet til virksomheter og tiltak som får sine utgifter og inntekter fastsatt ved Stortingets bevilgningsvedtak". Videre framkommer det at "[u]tgifter og inntekter skal føres opp i budsjettet med brutto beløp".

Når forvaltningsorganer omdannes til selvstendige rettssubjekter er det som oftest slik at egenkapitalen og eventuelle lån er bevilget i sin helhet gjennom bevilgningsvedtak.

Folketrygdfondet forvalter Statens pensjonsfond – Norge på vegne av Finansdepartementet. Folketrygdfondet ble med virkning fra 1. januar 2008 omdannet fra forvaltningsorgan til særlovselskap, jf. Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 49 (2006–2007). Folketrygdfondet fikk med dette gjennom egen lov status som selvstendig rettssubjekt.

I lov om Folketrygdfondet § 7 står det at staten ved opprettelsen skal gjøre et egenkapitalinnskudd. Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2008¹ og St.prp. nr. 30 (2008–2009)² ble det bevilget et egenkapitalinnskudd på totalt 35 mill. kroner.

I statsregnskapet, konto 6270, framkommer det at innskudd under Finansdepartementet ved utgangen av 2008 var på 35 mill. kroner, mens det i årsrapporten for Folketrygdfondet framkommer at innskutt kapital er på 37,7 mill. kroner. Av disse var 2,7 mill. kroner registrert som "*annen innskutt egenkapital*". Denne kapitalen er overført fra forvaltningsorganet til særlovselskapet uten bevilgningsvedtak i Stortinget.

Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen viser til at statsbudsjettet i henhold til bevilgningsreglementet § 3 skal inneholde alle statlige utgifter og inntekter knyttet til virksomheter og tiltak som får sine utgifter og inntekter fastsatt ved Stortingets

bevilgningsvedtak, og at utgifter og inntekter skal føres opp i budsjettet med brutto beløp.

Ifølge Folketrygdfondets årsregnskap for 2008 hadde selskapet per 31. desember 2008 en innskutt kapital på til sammen 37,7 mill. kroner. Av dette er 35 mill. kroner bevilget over statsbudsjettet. Det er dermed en differanse mellom selskapets revisorbekreftede regnskap og kapitalregnskapet i St.meld. nr. 3 (2008–2009). Riksrevisjonen stiller på bakgrunn av dette spørsmål ved om statens kapital i Folketrygdfondet i sin helhet er skutt inn på korrekt måte.

Finansdepartementets svar

Saken har vært forelagt Finansdepartementet. Statsråden har i brev 12. oktober 2009 svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonens brev 24. september 2009 med vedlagte bemerkninger fra Riksrevisjonen om åpningsbalansen i Folketrygdfondet.

Riksrevisjonen viser til at Folketrygdfondet ble etablert som særlovselskap 1. januar 2008 med en samlet egenkapital på 37,7 mill. kroner. Av dette var 35 mill. kroner bevilget av Stortinget, mens annen innskutt egenkapital i balansen utgjorde 2,7 mill. kroner.

Som påpekt i departementets brev 30. juni 2009 kan beløpet på 2,7 mill. kroner henføres til varige driftsmidler, især kunst som forvaltningsorganet Folketrygdfondet disponerte. Disse midlene ble overtatt av særlovselskapet Folketrygdfondet til bokført verdi ved omdanningen 1. januar 2008.

Folketrygdfondet ble opprettet som et offentlig fond i 1967. Virksomheten var regulert av et eget reglement fastsatt av Stortinget i medhold av folketrygdloven 1966 § 16-7, første gang gitt 30. juni 1967. I tråd med reglementet kunne Kongen gi nærmere regler om fondsforvaltningen og om gjennomføringen av denne. Kompetansen ble senere delegert til Finansdepartementet, jf. kgl. res. 17. januar 1992 nr. 16.

Folketrygdfondet har siden opprettelsen opptrådt utad som en egen enhet, bl.a. ved at finansielle instrumenter har vært handlet i eget navn og at fondet har vært selvstendig part i rettsprosesser.

1) Budsjett-innst. S. nr. 6 (2007–2008).

2) Innst. S. nr. 104 (2008–2009).

Folketrygdfondets selvstendige opptreden har vært godt forenlig med formålet for fondsforvaltningen, som i tråd med reglementet skulle ta sikte på at Folketrygdfondet gjennom formuesoppbygging skulle bli til størst mulig nytte for folketrygden. Formelt sett var imidlertid forvalterorganisasjonen til Folketrygdfondet en del av staten.

Tidligere skilte en ikke klart mellom Folketrygdfondet som navnet på fondskapitalen og Folketrygdfondet som navnet på organisasjonen som forvaltet disse midlene. Dette ble endret ved lov om Statens pensjonsfond 21. desember 2005 nr. 123 med tilhørende forskrift 15. desember 2006 nr. 1419 om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge. Med dette ble Statens pensjonsfond – Norge navnet på kapitalinnskuddet Folketrygdfondet er gitt i oppgave å forvalte.

Etableringen av Statens pensjonsfond tydeliggjorde behovet for å klargjøre Folketrygdfondets rettslige stilling som en selvstendig kapitalforvalter. Departementet igangsatte derfor i 2006 et prosjekt for å bringe det formelle rammeverket for Folketrygdfondet i samsvar med de praktiske realitetene som hadde utviklet seg over en periode på nærmere 30 år.

I Ot.prp. nr. 49 (2006-2007) Om lov om Folketrygdfondet ga departementet Stortinget en utførlig redegjørelse for sitt syn på hvordan Folketrygdfondet burde organiseres. Departementet framholdt at en lov om Folketrygdfondet i det vesentlige burde formalisere den organisasjonsformen og den forvaltningsmodellen som var blitt realiteten, og at hovedprinsippene for organiseringen av Folketrygdfondet ble videreført i loven. Et samlet Storting sluttet seg til omorganisering av Folketrygdfondet til særlovselskap. Det ble i denne sammenheng også lagt til grunn at driften i forvaltningsorganisasjonen skulle videreføres i det nye selskapet.

Departementet legger på bakgrunn av dette til grunn at det har vært i tråd med Stortingets forutsetninger for omdanningen til særlovselskap at driftsmidler mv. som ble disponert av Folketrygdfondet før omdanningen også skulle disponeres av det nyetablerte særlovselskapet. Formelt sett vil dette da inngå som innskutt egenkapital i særlovselskapet. I ettertid ser imidlertid departementet at det burde ha vært lagt opp til et eget bevilgningsvedtak også for de varige driftsmidlene verdsatt til 2,7 mill. kroner, som formelt sett ble overført fra staten til særlovselskapet Folketrygdfondet i forbindelse med omdanningen. Departe-

mentet vil på denne bakgrunn innhente Stortingets fullmakt til å fastsette innskutt kapital i Folketrygdfondet i kapitalregnskapet til 37,7 mill. kroner i forbindelse med nysalderingen av budsjettet for 2009."

Inngåelse av rammeavtaler om rekruttering av helsepersonell

Helse Vest RHF, Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF signerte 30. april 2007 tre like-lydende rammeavtaler med selskapet Paragona om rekruttering av helsepersonell for en minimumspris på 360 000 kroner per utvalgte kandidat. Ved utgangen av 2008 var faktiske kostnader knyttet til avtalen ca. 7 mill. kroner. Kontraktperioden var to år med mulighet for forlengelse på inntil to år. Kontraktene ble inngått som direkteanskaffelser uten forutgående konkurranse på initiativ fra Helse Vest RHF.

For å oppnå best mulig kommersielle vilkår hadde Helse Vest RHF behov for at flere regioner engasjerte seg. Forut for kontraktsinngåelsen ble Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF derfor kontaktet og orientert om Paragona. Det ble avtalt at Helse Vest RHF skulle ta ansvar for at det ble gjennomført en korrekt juridisk prosess.

Hovedregelen etter regelverket for offentlige anskaffelser er at enhver anskaffelse så langt det er mulig skal være basert på konkurranse. Regelverket har enkelte unntak fra dette kravet, blant annet en bestemmelse som sier at konkurranse kan unnlates dersom anskaffelsen bare kan foretas hos én leverandør i markedet.¹ Det skal svært mye til for å sannsynliggjøre at andre leverandører ikke kan levere den aktuelle ytelsen. Det er ikke tilstrekkelig at oppdragsgiver mener at bare én leverandør kan oppfylle behovene, eller bare vet om én leverandør på grunn av manglende kunnskap om markedet.

Helse Vest RHF påberoper seg denne unntaksbestemmelsen som hjemmel for ikke å konkurranseutsette avtalene. Når det gjelder hvilke undersøkelser av leverandørmarkedet som ble foretatt, opplyser Helse Vest RHF at det over lang tid hadde kartlagt foretaksgruppens utfordringer knyttet til rekruttering av spesialiststillinger. For å sikre bemanning av kritisk ledige stillinger, ble det forsøkt ulike strategier, uten å lykkes. Sykehus i Skandinavia ble kontaktet for å kartlegge hvilke rekrutteringsmuligheter som kunne være hensiktsmessige. I forbindelse med dette

ble Paragonas konsept trukket fram som meget vellykket av sykehus i både Danmark og Sverige. Helse Vest RHF innhentet referanser for konseptet fra Danmark, Sverige og Skottland. Videre opplyser Helse Vest RHF at rekrutteringsselskapene Mercuri Urval og Adecco ble kontaktet for å avklare om de kunne tilby et tilsvarende konsept som Paragona. På daværende tidspunkt hadde Helse Vest RHF rammeavtaler med disse selskapene. Helse Vest RHF opplyser at ingen av selskapene på dette tidspunktet kunne levere tilsvarende konsept som Paragona. I tillegg opplyser Helse Vest RHF at det ble gjort søk på ulike nettsteder for å undersøke om det fantes alternative leverandører.

Det foreligger en anskaffelsesprotokoll der det i begrunnelsen for valg av leverandør blant annet framgår at det er mange leverandører som kan rekruttere leger i Europa, men at det ikke har vært mulig for Helse Vest RHF å finne noen leverandører som kan levere et tilsvarende rekrutteringsopplegg som Paragona. Helse Vest RHF har imidlertid ikke lagt fram noen dokumentasjon for de nevnte undersøkelsene av leverandørmarkedet.

Saken ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet for vurdering av hvorvidt anskaffelsen burde vært konkurranseutsatt. Departementet uttaler at Helse Vest RHF har foretatt en meget grundig undersøkelse av leverandørmarkedet som viser at det bare var én leverandør som kunne tilby de rekrutteringstjenestene det var behov for. Departementet vurderer det slik at vilkårene i unntaksbestemmelsen er oppfylt, og konkluderer med at det ikke var nødvendig å konkurranseutsette anskaffelsen.

Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen vil bemerke at unntaksbestemmelsen om at konkurranse kan unnlates dersom anskaffelsen bare kan foretas hos én leverandør i markedet, er snever. Det skal svært mye til for å sannsynliggjøre at andre leverandører ikke kan levere den aktuelle ytelsen. Det er ikke tilstrekkelig at oppdragsgiver mener at bare én leverandør kan oppfylle behovene, eller bare vet om én leverandør på grunn av manglende kunnskap om markedet. Videre tilsier kravet til forsvarlig

1) Forskrift om offentlige anskaffelser § 2-1 (2) a.

saksbehandling at en offentlig oppdragsgiver må foreta undersøkelser slik at det ikke foreligger tvil om hvorvidt det eksisterer andre leverandører i markedet. Denne informasjonen ville kommet fram gjennom en anbudskonkurranse.

I stedet for å bruke konkurranseutsetting som er det lovpålagte middelet for å finne ut hvilke leverandører som kan levere den tjenesten det er behov for, har Helse Vest RHF selv lett etter leverandører og inngått en direkteanskaffelse. De undersøkelsene Helse Vest RHF opplyser å ha gjennomført, men ikke dokumentert, bærer etter Riksrevisjonens vurdering mer preg av å være innhenting av referanser på Paragonas virksomhet enn reelle undersøkelser av hvorvidt det eksisterte andre leverandører i markedet. Etter Riksrevisjonens syn har ikke Helse Vest RHF i tilstrekkelig grad sannsynliggjort at Paragonas konsept var unikt, og at det bare fantes én aktuell leverandør i markedet. Etter Riksrevisjonens vurdering burde anskaffelsen vært konkurranseutsatt.

Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Helse- og omsorgsdepartementets. Statsråden har i brev 16. oktober 2009 svart:

"Det vises til Riksrevisjonens brev av 24.09. Riksrevisjonen mener at Helse Vest RHF sin avtale med Paragona om rekruttering av helsepersonell burde ha vært konkurranseutsatt.

Helse- og omsorgsdepartementet tar Riksrevisjonens vurdering til etterretning."

Praktisering av pasientutsatt frist innen tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengige (TSB) i Helse Sør-Øst

Spesialisthelsetjenesten er pålagt å foreta en prioritering av pasienter og vurdere om pasientene har rett til nødvendig helsehjelp (rettighetspasienter).¹ For rettighetspasienter skal det fastsettes en frist for når de senest skal tas inn til utredning / behandling. Fristen skal settes uavhengig av kapasitet i tjenestetilbudet. Når pasientene ikke kan gis et relevant og forsvarlig tilbud innen den individuelt fastsatte fristen, anses dette som fristbrudd.

Ifølge Helsedirektoratets veileder innen TSB er det pasientutsatt frist når pasienter etter eget ønske foretrekker å stå på venteliste ved en institusjon framfor å takke ja til et alternativt tilbud ved annen institusjon med tilsvarende tiltak.² Pasienten blir da satt på venteliste ved den institusjonen pasienten selv ønsker å komme inn på. Pasienten har fortsatt krav på helsehjelp, men ikke innenfor den fastsatte fristen.³ Ifølge veilederen bør pasienten i slike tilfeller få beskjed om å henvende seg til fastlege / henvisende instans dersom tilstanden utvikler seg i alvorlig retning i ventetiden. Fastlege / henvisende instans bør i slike tilfeller ta fornyet kontakt med spesialisthelsetjenesten, eventuelt sende ny henvisning slik at det kan vurderes om pasientens endrede tilstand tilsier nye eller endrede behandlingstiltak.

Flere private institusjoner som har avtale med Helse Sør-Øst RHF, opplyser at de fra koordineringsenheten ved Klinikk rus og avhengighet (KRA) i daværende Aker universitetssykehus HF, har fått føringer om håndtering av henviste rettighetspasienter som venter på behandling. Når rettighetspasienter med individuelt fastsatt behandlingsfrist ikke kan gis et tilbud ved institusjonen innen fristens utløp, er institusjonen blitt bedt om å forhøre seg via brev om pasienten ønsker å frasi seg den fastsatte fristen, for dermed å kunne bli stående på venteliste hos den samme institusjonen. KRA bekrefter dette.

Eksempler på standardbrev fra to institusjoner viser at brevene sendes pasientene når institusjonen ut ifra kapasitetshensyn ikke kan tilby behandling innen den individuelt fastsatte fristen. Videre viser brevene at pasienten inviteres

til å stå på venteliste for behandling ved den aktuelle institusjonen, men med ny utsatt frist fastsatt av institusjonen. Brevene inneholder lite informasjon om hva utsatt frist innebærer for pasientens rettigheter. Det gis ingen informasjon om at pasienten har krav på et alternativt, likeverdig behandlingstilbud innen fristen, eller hvilken instans som har ansvaret for å gi et slikt alternativt, likeverdig tilbud. Ingen av brevene inneholder opplysninger om at pasienten bør henvende seg til fastlege / henvisende instans dersom tilstanden forverrer seg i den forlengede ventetiden. Det gis heller ingen informasjon om hvilket tilbud pasienten vil motta dersom vedkommende ikke samtykker til utsatt frist. I det ene brevet opplyses det om at pasienten ved å velge å stå på venteliste ved institusjonen frasier seg retten til behandling innen fastsatt frist, mens tilsvarende informasjon ikke gis i det andre brevet.

Helse Sør-Øst RHF bekrefter at pasientens samtykke til å stå på venteliste fører til at pasientens rett til behandling innen fastsatt frist faller bort. For at det skal skje, er det en forutsetning at pasienten er klar over at det er en pasientutsatt frist pasienten har samtykket til og følgene av samtykket. Dette må framkomme i brevet. Videre presiserer Helse Sør-Øst RHF at pasientens samtykke til å stå på venteliste ikke alene er tilstrekkelig til å bli registrert som pasientutsatt frist. Det er også avhengig av en konkret vurdering av den enkelte pasient om denne praksisen er i samsvar med kravet til medisinsk forsvarlighet. Det er derfor viktig at pasientene blir bevisstgjort om viktigheten av å ta kontakt med fastlege / henvisende instans ved forverring av tilstanden, slik at pasienten får nødvendig helsehjelp innen forsvarlig fastsatt behandlingsfrist.

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at det er tilfreds med at Helse Sør-Øst RHF har imøtekommet kritikken om manglende informasjon i standardbrevene, ved å utarbeide et forslag til nytt standardbrev som vil bli oversendt helseforetak og avtaleparter.

Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen merker seg at Helse- og omsorgsdepartementet deler synet om at standardbrevene ikke innholder tilstrekkelig informasjon til at pasientene kan gi et kvalifisert samtykke til pasientutsatt frist, og at det vil bli utarbeidet et nytt standardbrev.

1) Jf. pasientrettighetsloven §§ 2-1, annet ledd og 2-2.

2) Jf. Veileder om vurdering av henvisninger til tverrfaglig spesialisert rusbehandling (IS-1505).

3) Jf. merknadene til ventelisteforskriften § 3.

Etter Riksrevisjonens vurdering forutsetter likevel bruk av pasientutsatt frist at initiativet kommer fra pasienten selv og ikke fra behandlingsinstitusjonene som følge av manglende kapasitet. Av den grunn stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om den beskrevne praksis innen TSB i Helse Sør-Øst er å anse som pasientutsatt frist og om den er medisinsk forsvarlig.

Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Helse- og omsorgsdepartementets. Statsråden har i brev oktober 2009 svart:

"Det vises til Riksrevisjonens brev av 24.09. Spesialisthelsetjenesten er pålagt å foreta en prioritering av pasienter og vurdere om de har rett til nødvendig helsehjelp. For rettighetspasientene skal det fastsettes en frist for når de senest skal tas inn til utredning/behandling. I følge Helsedirektoratets veileder er det ikke å betrakte som fristbrudd, men som pasientutsatt frist, når pasienten selv foretrekker å stå på venteliste ved valgt institusjon, fremfor å takke ja til tilbud ved annen institusjon med tilsvarende tilbud.

Riksrevisjonen forutsetter at initiativet da må komme fra pasienten og ikke fra institusjonen som følge av manglende kapasitet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om praksis innen TSB i Helse Sør-Øst er å anse som pasientutsatt frist, og om den er medisinsk forsvarlig.

Etter rusreformen i 2004 ble ansvaret for behandling av rusmiddelavhengige overført fra fylkeskommunene til staten ved de regionale helseforetakene. Dette medførte at rusmiddelavhengige fikk pasientrettigheter på lik linje med øvrige pasienter innen spesialisthelsetjenesten.

I 2008 ga Helsedirektoratet ut en veileder for vurdering av henvisninger til tverrfaglig spesialisert rusbehandling (IS-1505 "Vurdering av henvisninger til tverrfaglig spesialisert behandling"). Formålet med veilederen var blant annet at grunnlaget for rettighetsvurderingene skal være mest mulig enhetlige for alle de instanser som foretar slike vurderinger. Veilederen benytter begrepet "pasientutsatt frist", men dette begrepet er ikke benyttet i pasientrettighetsloven. Departementet vil derfor ikke legge noen vekt på begrepet i svaret til Riksrevisjonen.

Når en pasient er vurdert til å ha rett til nødvendig helsehjelp etter pasientrettighetsloven § 2-1, skal spesialisthelsetjenesten fastsette en frist for

når faglig forsvarlighet krever at pasienten senest skal få helsehjelp, jf. annet ledd tredje punktum i bestemmelsen. I et tilfelle der fristen nærmer seg og institusjon (A) der pasienten står på venteliste ser at den ikke vil være i stand til å yte den planlagte helsehjelpen innen utløpet av fristen, mener departementet at institusjonen må ta et initiativ til at pasienten skaffes et konkret, forsvarlig tilbud ved en annen institusjon (B). Bakgrunnen for dette standpunktet er at når fristen går ut, er det en presumsjon for at det ikke lenger er forsvarlig at pasienten ikke mottar helsehjelp. Dersom pasienten ikke ønsker å motta tilbudet om helsehjelp ved institusjon (B), for eksempel fordi han har benyttet retten til fritt valg av behandlingssted etter pasientrettighetsloven § 2-4 og aktivt valgt institusjon (A), må pasienten selv kunne velge fortsatt å stå på venteliste ved institusjon (A). (Det ses her bort fra de tilfellene der pasienten kan behandles mot sin vilje.)

Dersom institusjonen (A) konkret vurderer pasientens tilstand slik at det ikke er faglig forsvarlig med ytterligere ventetid, må pasienten selvfølgelig orienteres om dette. I tillegg bør pasienten få råd om å henvende seg til fastlegen/den som har henvist pasienten ved endring i tilstanden. Dersom pasienten selv velger fortsatt å stå på venteliste etter at fristen er gått ut, mener departementet at pasienten implisitt har frasagt seg retten til på grunnlag av fristbrudd, å kreve behandling privat eller i utlandet etter pasientrettighetsloven § 2-1 fjerde ledd.

I en situasjon som beskrevet over, mener departementet at institusjonen må ta et initiativ overfor pasienten, men dersom institusjonen (A) henvender seg til pasienten med spørsmål om pasienten ønsker å frafalle retten til å bli behandlet innen fristen uten at pasienten samtidig får tilbud om å motta et forsvarlig alternativt tilbud innenfor fristen, antar vi at dette kan være et brudd på pasientens rettigheter etter pasientrettighetsloven.

Helse- og omsorgsdepartementet vil ta initiativ overfor Helse Sør-Øst RHF for å få en vurdering av om gjeldende praksis er i overensstemmelse med prioriteringsforskriften.

Forvaltningen av statens interesser i NTNU Technology Transfer AS – økonomisk mellomværende mellom selskapet og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Universiteter og høyskoler har gjennom universitets- og høyskolelovens § 12-4 og retningslinjene for forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper under Kunnskapsdepartementet fått hjemmel til å opprette/eie aksjeselskaper. Kunnskapsdepartementet har fastsatt reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer (Rundskriv F 20-07). I reglementet framkommer det at institusjonen ikke direkte eller indirekte kan subsidiere aktivitet ved samarbeidende virksomhet, og at samarbeidende institusjon fullt ut må dekke de kostnadene som følger av dets virksomhet. Reglementet fastslår videre at samarbeidet skal forvaltes slik at det ivaretar institusjonenes økonomiske interesser.

NTNU Technology Transfer AS (NTNU TTO) har som hovedformål å sikre, foredle, forvalte, markedsføre og selge bruks- og eiendomsrett til ideer og oppfinnelser som er utviklet ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU). I 2008 utgjorde selskapets inntekter fra tjenestesalg til NTNU ca. 15 prosent (5,4 mill. kroner) av en samlet omsetning på 35,9 mill. kroner. Selskapets årsresultat var i samme år 1,9 mill. kroner. Selskapet har både i 2008 og i tidligere år vært avhengig av tjenestesalg til NTNU for å unngå betydelige årlige underskudd.

Tjenestesalget er regulert gjennom en samarbeidsavtale og en årlig tjenesteavtale. I henhold til avtalene omfatter samarbeidet følgende:

- Tilrettelegging for forskningsbasert nyskaping ved NTNU gjennom holdningsskapende og kulturbyggende infrastrukturtiltak og generell opplæring. Dette omfatter også aktiviteter og tiltak med formål å stimulere og motivere til økt nyskaping blant vitenskapelige ansatte.
- Faglig rådgivning og bidrag i utvikling av NTNUs strategier og tiltak for nyskaping og eksterne relasjoner og generell ivaretagelse av NTNUs kommersielle interesser. Dette omfatter først og fremst faglig rådgivning og bidrag i tiltak som er initiert av og/eller ledet av NTNU.

Riksrevisjonen har mottatt leveranserapporter som viser hvilke typer tjenester og aktiviteter som inngår i avtalene mellom selskapet og universitetet. I disse rapportene framkommer det at NTNU TTO innenfor avtalene har fakturert NTNU for oppdatering av NTNU TTOs nettsider, for salgsmøter der selskapets prosjektportefølje presenteres, for at ansatte i selskapet har deltatt på eksterne seminarer og kurs, og for utdanning av prosjektledere i NTNU TTOs egen organisasjon i forbindelse med utviklingen av spin-off-selskapene.

NTNU opplyste videre i brev 10. august 2009 at universitetet ikke har tatt ut sin institusjonsandel av nettoinntektene ved salg av eiendeler i spin-off-selskaper, men at det har latt disse stå i NTNU TTO for å styrke selskapets virksomhet og måloppnåelse.

Kunnskapsdepartementet viser til at NTNU TTO er et selskap som er etablert som en helt sentral aktør i universitetets organisering av arbeidet med formidling, innovasjon og kommersialisering av forskningsresultater. Dette er, i henhold til universitets- og høyskoleloven § 1-3, oppgaver som universitetene gjennom lov er pålagt å utføre. Departementet har lagt til grunn at den enkelte institusjon selv må vurdere hvordan institusjonens arbeid med innovasjon og kommersialisering organiseres. Ettersom NTNU har etablert dette arbeidet i eget selskap, må man ifølge departementet regne med at en rekke av de tjenestene NTNU kjøper av selskapet, er oppgaver som ligger nært opp til oppgaver som ellers ville vært utført ved NTNU. Departementet forutsetter generelt at universiteter og høyskoler løpende vurderer hensiktsmessigheten av å kjøpe slike tjenester og at institusjonene har avtaler med selskapene som tydelig avklarer slike forhold. Videre uttaler departementet at institusjonene må sikre at slike kjøp av varer og tjenester ikke skjer på en slik måte at det innebærer ulovlig offentlig støtte, og departementet forutsetter videre at institusjonene har avtaler med selskapene som tydelig avklarer forhold knyttet til institusjonens kjøp av tjenester fra selskapene.

I sin oppfølging av selskapene innhenter og gjennomgår departementet blant annet styrenes

årsberetninger, selskapenes årsregnskaper og revisjonsberetningene som viser resultatet av revisors kontroll. Departementets oppfølging av institusjonenes eierskap i selskap skjer blant annet med grunnlag i den kontrollen som utføres av selskapenes revisor og resultatet slik det framgår av revisjonsberetningen. Departementet viser til at de legger til grunn at ekstern revisor skal føre kontroll med at selskapet følger god bokføringsskikk, og opplyser videre at institusjonenes forvaltning av statens eierskap følges opp i den løpende styringsdialogen med sektoren og gjennom innhenting av styrets årsberetninger, selskapenes årsregnskaper og revisjonsberetningene som viser resultatet av revisors kontroll.

Departementet opplyser videre at det er avholdt seminar for sektoren der sentrale forhold knyttet til forvaltningen og samhandlingen med selskapene er behandlet, og at departementet for øvrig følger opp institusjonenes forvaltning av statens eierskap i den løpende styringsdialogen med sektoren.

Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen viser til at NTNU TTO er avhengig av tjenestesalg til NTNU for å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat. De oppgavene som utføres av selskapet, er ifølge departementet oppgaver som ligger nært opp til oppgaver som ellers ville vært utført ved NTNU. Samtidig er det etter Riksrevisjonens vurdering ikke tilstrekkelig avklart hvorvidt selskapet også har en egeninteresse av at disse oppgavene utføres. I den grad selskapet har en slik egeninteresse, bør NTNU og selskapet også dele de tilhørende kostnadene. I denne sammenhengen bør det blant annet legges vekt på om det er universitetet eller selskapet som vil motta eventuelle inntekter som følger av de gjennomførte aktivitetene. Videre viser Riksrevisjonen til at universitetet ikke har tatt ut sin institusjonsandel ved salg av eiendeler i spin-off-selskaper. Riksrevisjonen stiller på bakgrunn av dette spørsmål ved om NTNU og Kunnskapsdepartementet i tilstrekkelig grad har sikret at NTNUs økonomiske interesser blir ivaretatt, og at selskapet ikke mottar en direkte eller indirekte subsidiering.

Kunnskapsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Kunnskapsdepartementet. Statsråden har i brev 9. oktober 2009 svart:

”Det vises til e-post 25. september 2009 med brev om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2008.

Riksrevisjonen viser til at NTNU Technology Transfer AS (NTNU TTO AS) er avhengig av tjenestesalg til NTNU for å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat. Videre viser Riksrevisjonen til at de oppgavene som utføres av selskapet, i følge departementet er oppgaver som ligger nært opp til oppgaver som ellers ville vært utført ved NTNU. Samtidig er det etter Riksrevisjonens vurdering ikke tilstrekkelig avklart hvorvidt selskapet også har egeninteresse av at disse oppgavene utføres, og i den grad selskapet har en slik egeninteresse, bør NTNU og selskapet også dele de tilhørende kostnadene. Riksrevisjonen mener at i denne sammenheng bør det blant annet legges vekt på om det er universitetet eller selskapet som vil motta eventuelle inntekter som følger av de gjennomførte aktivitetene. Videre viser Riksrevisjonen til at NTNU ikke har tatt ut sin institusjonsandel ved salg av eiendeler i spin-off-selskaper. Riksrevisjonen stiller på bakgrunn av dette spørsmål ved om NTNU og Kunnskapsdepartementet i tilstrekkelig grad har sikret at NTNUs økonomiske interesser blir ivaretatt, og at selskapet ikke mottar direkte eller indirekte subsidiering.

Departementet viser til at NTNU opprettet selskapet for at det skal sikre, foredle, forvalte, markedsføre og selge bruks- og eiendomsrett til ideer og oppfinnelser utviklet ved NTNU, samt virksomhet som er beslektet med dette, jf. vedtektene § 3. Det følger også av vedtektene at NTNU TTO AS skal drive sin virksomhet på en måte som gir maksimal avkastning for det norske samfunn, for oppfinnerne, for oppfinnernes fagmiljø ved NTNU og for NTNU som institusjon. Videre viser vi til at NTNUs hensikt med eierskapet i selskapet er å styrke universitetets oppgaver innen forskning, undervisning og formidling ved økt kommersialisering av forskningsresultater i samarbeid med andre. Videre er det et mål at selskapet skal opparbeide en portefølje av kommersielt interessante forskningsresultater som skal øke verdien av NTNUs portefølje av ideer og prosjekter som er i overensstemmelse med NTNUs strategi ”NTNU2020 – Internasjonalt fremragende”. Intensjonen er at selskapet skal styrke universitetets virksomhet gjennom utvikling av eksterne samarbeidsrelasjoner og gjennom bidrag til nyetablering og styrking av det næringsliv som NTNU leverer kunnskap og kandidater til. Dette er i tråd med formålet med

NTNUs virksomhet, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-3.

Styret for NTNU TTO AS legger til grunn at for å nå fastsatte mål, er selskapet fremdeles avhengig av tilskudd fra FORNY-programmet i Norges forskningsråd og av salg av rådgivningstjenester og konsulentbistand til NTNU og andre. Samarbeidet mellom NTNU TTO AS og universitetet reguleres i en avtale, og det inngås egne avtaler om NTNUs kjøp av tjenester fra selskapet.

NTNU opplyser at rammeavtalen om hvilke tjenester selskapet skal levere til universitetet, den såkalte tjenesteavtalen, ble gjennomgått i 2008. Dette førte til at NTNU TTO AS selv må dekke kostnadene forbundet med flere av disse aktivitetene. NTNU kan ikke direkte eller indirekte subsidiere aktivitet ved NTNU TTO AS, jf. bl.a. rundskriv F-20-07, og kjøper derfor tjenester fra selskapet til full pris. NTNU opplyser derfor å være bevisst på at universitetet ikke kan subsidiere selskaper og mener å ha funnet løsninger som er i samsvar med departementets rundskriv F-20-07, og som samtidig er kostnadseffektive og hensiktsmessige for at universitetet skal fylle sitt samfunnsoppdrag. Universitetet mener for øvrig at NTNUs kjøp av tjenester bidrar til å styrke selskapet, og er positivt for NTNU ved at selskapets kompetanse og virksomhet kommer det samlede nyskappingsarbeidet ved NTNU til gode. Departementet har ingen merknader til dette.

Styret for NTNU TTO AS forventer at salg av lisensavtaler og eierandeler i spin-off selskaper vil utgjøre en økende del av selskapets inntektsgrunnlag, men det knytter seg fortsatt stor usikkerhet til det økonomiske potensial dagens prosjektportefølje representerer, jf. styrets beretning for 2008. Vi minner om at denne er oversendt Riksrevisjonen sammen med statsrådets beretning om forvaltning av statens interesser i selskapet i 2008.

Departementet viser til at NTNU må vurdere selskapets kapitalbehov og drift og økonomi opp mot de mål som er satt for selskapet og eierskapet, jf. Reglement om økonomistyring i staten § 10 og rundskriv F-20-07. NTNU mener det er en utfordring å styrke NTNU TTO AS' muligheter til å oppnå økt grad av kommersialisering, noe som også reflekteres i evalueringen av FORNY-programmet. På bakgrunn av dette er det etter universitetets vurdering ikke i NTNUs interesse å ta ut penger fra selskapet i dagens situasjon, slik at universitetet ikke har tatt ut en andel av inntekter ved salg av spin-off selskaper. NTNU viser til

at dette til nå har vært relativt små inntekter til selskapet som har bidratt til å finansiere andre prosjekter som gjøres opp med underskudd. NTNU TTO AS er 100 % eid av NTNU, slik at verdiøkning i selskapet vil gavne universitetet. På lengre sikt har NTNU til intensjon å disponere eventuelt bedriftsøkonomisk overskudd som selskapet opparbeider, til forskning ved universitetet. Departementet har ingen merknader til dette.

Departementet legger til grunn at NTNUs eierskap, selskapets virksomhet og forholdet mellom universitetet og NTNU TTO AS er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, jf. bl.a. Ot.prp. nr. 67 (2001-2002), jf. Innst. O.nr. 6 (2002-2003). På bakgrunn av dette har departementet ingen merknader til den kostnadsdelingen som p.t. er lagt til grunn mellom NTNU og NTNU TTO AS. Departementet forutsetter at NTNU sikrer en god og effektiv forvaltning av universitetets ressurser, og ivaretar høy kvalitet i økonomiforvaltningen, jf. tildelingsbrevet 18. desember 2008. Dette skal det tas hensyn til i universitetets strategiske prioriteringer. På bakgrunn av dette forutsetter departementet at NTNU sikrer at universitetets økonomiske interesser blir ivarettatt, og at NTNU ikke subsidierer selskapets virksomhet i strid med de retningslinjer som gjelder.”

Oppfølgingssaker

Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold ved de regionale helseforetakene

Avvik knyttet til kapittel 732 post 77 – Refusjon poliklinisk virksomhet ved sykehus

Riksrevisjonen har gjennom flere år rapportert om avvik mellom de regionale helseforetakenes regnskaper og det som er ført i statsregnskapet under kapittel 732 post 77. I Dokument nr. 1 (2007–2008) ble det rapportert om at kontrollen for 2007 viste at de regionale helseforetakene oppga å ha mottatt 124,2 mill. kroner mer enn det som var ført i statsregnskapet.

Departementet opplyser at det er hentet inn tilleggsinformasjon fra de regionale helseforetakene som viste at avviket for 2007 var på vel 12 mill. kroner. Videre opplyser departementet at de regionale helseforetakene har lagt om rutinene sine for 2008, slik at det skal være enklere å hente ut den relevante informasjonen fra regnskaps-systemene. Riksrevisjonens kontroll viser likevel at de regionale helseforetakene oppgir å ha mottatt 217,2 mill. kroner mindre enn det som er ført i statsregnskapet for 2008. Tiltakene som er iverksatt, har ikke i tilstrekkelig grad redusert avviket mellom de regionale helseforetakenes regnskaper og statsregnskapet under kapittel 732 post 77 – Refusjon poliklinisk virksomhet ved sykehus.

Saken blir fulgt opp.

Oppfølging av avtalespesialistene

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument nr. 1 (2007–2008) om at de regionale helseforetakenes oppfølging og kontroll av avtalespesialistene var mangelfull, og at de i liten grad hadde oversikt over avtalespesialistenes faktiske prioriteringer. Riksrevisjonen mente dette var alvorlig, da det gir høy risiko for at rettighetspasienter ikke prioriteres slik prioriteringsforskriften forutsetter.

Departementet viser til at det i Nasjonal helseplan (2007–2010) ble varslet om at det skulle settes i gang et arbeid med sikte på å endre rammebetingelsene for avtalespesialistene for å få en bedre integrering av disse i de regionale helseforetakenes "sørge for"-ansvar. Det er besluttet at

det skal arbeides videre med en modell der forhandlingsansvaret for takstsystemet til avtalespesialistene flyttes fra staten til de regionale helseforetakene. Departementet har i oppdragsdokumentene for 2009 stilt krav om at de regionale helseforetakene skal bidra i arbeidet med nye rammebetingelser for avtalespesialistene og sørge for at avtalespesialistenes kapasitet utnyttes for å sikre tilgjengelige tjenester for pasientene og kortere ventetider.

Saken blir fulgt opp.

Rutiner for oppfølging av ansattes bierverv

I Dokument nr. 1 (2007–2008) rapporterte Riksrevisjonen om at det har tatt uforholdsmessig lang tid å få implementert retningslinjene for bierverv som ble vedtatt allerede i 2003. Riksrevisjonen så også alvorlig på at helseforetakene i liten grad har oversikt over ansatte som har driftsavtale som avtalespesialister, og ansatte med bierverv i legemiddelindustrien. Dette kan etter Riksrevisjonens vurdering bidra til å øke risikoen for uheldige rollesammenblandinger og inhabilitet og svekke tilliten til helsepersonells integritet.

Departementet opplyser at det på foretaksmøter i 2008 ble stilt krav om at det i forbindelse med arbeidet med organisering av stabs- og støttefunksjoner skal utvikles felles systemer for enhetlig rapportering og kontroll av ansattes bierverv. Rapporteringen til departementet viser at tre av de regionale helseforetakene i 2009–2010 vil få på plass it-baserte systemer som håndterer krav til enhetlig rapportering og kontroll av ansattes bierverv. Helse Nord RHF vil etablere dette i 2010–2012.

Saken blir fulgt opp.

Systemet for fordeling av nye spesialistlegestillinger

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument nr. 1 (2007–2008) om at det var vesentlige avvik mellom lovlig tildelte spesialistlegestillinger og faktisk antall stillinger ved flere helseforetak. Det lovregulerte legefördelingssystemet har ikke fungert som forutsatt, og regelverket oppfattes som uklart. Riksrevisjonen registrerte at legefördelingssystemet skulle gjennomgå, og at

nødvendige tiltak skulle iverksettes. Riksrevisjonen fant det imidlertid alvorlig at departementet som forvalter av systemet ikke tidligere i større grad har vektlagt at manglende etterlevelse av systemet kan føre til svekket økonomisk kontroll, forsterking av ubalanse i legemarkedet samt problemer med rekruttering og godkjenning av spesialistutdanningen.

Departementet opplyser at det i sin eierstyring har lagt vekt på at det sikres bedre kontroll med bemanningsutviklingen, noe som er en viktig faktor for å oppnå økonomisk balanse i helseforetakene. På foretaksmøtene i januar 2008 ble det stilt krav om at de regionale helseforetakene skal etablere et utvalg for hvert av de underliggende helseforetakene som skal godkjenne alle nyopprettede stillinger og ansettelser i vakante stillinger i helseforetaket. Videre skal de regionale helseforetakene sikre at helseforetakene følger etablerte rutiner ved ansettelse, oppretting eller omdisponering av stillinger som er omfattet av legefordelingssystemet. Departementet opplyser at det for å bedre helseforetakenes melderutiner til Nasjonalt råd for spesialistutdanning av leger og legefordeling (NR), arbeides med å lage en ny databaseløsning. Fram til NRs nye database tas i bruk fra 2010, skal de regionale helseforetakene bidra til en avvikling av legestillinger som er opprettet utenfor fordelingssystemet i 2009.

Saken blir fulgt opp.

Vedlikehold av sykehusbygg

I Dokument nr. 1 (2007–2008) rapporterte Riksrevisjonen om at departementet ikke hadde nødvendig oversikt over foretaksgruppens behov for vedlikehold av sykehusbygg. Foretaksgruppens nedprioritering av vedlikehold har ført til avvik fra lover og forskrifter om arbeidsmiljø og bygningssikkerhet. Departementet svarte at det har ansvar for å sørge for at de regionale helseforetakene har strategiske planer for sitt vedlikehold, slik at nødvendig og prioritert vedlikehold gjennomføres. Riksrevisjonen påpekte at slike planer i liten grad eksisterer, at nedprioritering av vedlikehold kan få alvorlige sikkerhetskonsekvenser for ansatte, pasienter og pårørende, og at det på sikt kan generere unødige store kostnader.

Departementet opplyser at det på foretaksmøtene i januar 2008 ble stilt krav om at de regionale helseforetakene må sørge for at det foreligger vedlikeholdsplaner i regionene som sikrer god forvaltning av eksisterende kapital. Planene må

omfatte oppgraderingsbehov og ses i sammenheng med nye investeringsprosjekter.

Saken blir fulgt opp.

Forhold fra 2007-kontrollen

Riksrevisjonens merknader knyttet til kontrollen for 2007 ble rapportert til Stortinget høsten 2008 i Dokument nr. 1 (2008–2009). Departementet har stilt krav til de regionale helseforetakene i 2009, og Riksrevisjonen vil vurdere resultatene av departementets oppfølging i forbindelse med kontrollen for 2009.

Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapportert sak om effektiviteten i NSBs persontransport

Riksrevisjonen har tidligere¹ hatt merknader til effektiviteten i NSBs persontransport og Samferdselsdepartementets oppfølging av dette.

Opplysninger som er innhentet fra NSB viser at effektiviteten i den statlig kjøpte persontransporten i NSB (målt ved forholdet mellom person-kilometer og driftskostnader) har økt med 13 prosent fra 2001 til 2008. Siden 2006 har det derimot vært en reduksjon i effektiviteten målt ved samme indikator, og fra 2007 til 2008 er effektiviteten redusert med 0,9 prosent. Reduksjonen i effektivitet skyldes økte driftskostnader. NSB opplyser at økte avvikskostnader er en viktig årsak til den totale kostnadsøkningen.

Reduksjonen er fortsatt større for Lokaltog Oslo enn for den statlig kjøpte persontransporten som helhet. Effektiviteten i Lokaltog Oslo var i 2008 rundt 13 prosent lavere enn i 2001. Videre framkommer det av punktlighetsstatistikken at punktligheten innen Lokaltog Oslo er redusert med 2 prosentpoeng fra 2007, og at punktligheten er svakest i rushtiden. Nye analyser viser samtidig at produktiviteten innen Lokaltog Oslo (målt ved forholdet mellom antall kjørte setekilometer og relaterte driftskostnader) har økt med 10 prosent i perioden 2001–2008. Utviklingen innen Lokaltog Oslo innebærer at NSB leverer den avtalte togproduksjonen på en mer effektiv måte, men at færre benytter seg av NSBs tilbud innen disse togproduktene.

Samferdselsdepartementet opplyser at departementet er opptatt av produktivitetsutviklingen til NSBs persontogvirksomhet, og at de følger opp

¹) Dokument nr. 1 (2008–2009) og Dokument nr. 3:4 (2003–2004).

dette gjennom møter og rapportering fra selskapet. Departementet vil vurdere hvordan produktivitetsutviklingen innenfor selskapets ulike virksomhetsområder skal følges opp i de kommende årene.

Saken blir fulgt opp.

Del IV – Riksrevisjonen uttaler

Måloppnåelse

Riksrevisjonen viser til St.meld. nr. 13 (2006-2007) der Regjeringen har foretatt en kategorisering av statlige selskaper ut fra formålet med eierskapet. Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2008 har omfattet selskaper med sektorpolitiske mål og selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål. I kontrollen med forvaltningen av statlige selskaper for 2008 har Riksrevisjonen funnet svakheter i måloppnåelsen i de regionale helseforetakene under Helse- og omsorgsdepartementet, i NRK under Kultur- og kirkedepartementet, i SIVA SF under Nærings- og handelsdepartementet og i Avinor AS og Posten Norge AS under Samferdselsdepartementet.

De regionale helseforetakenes måloppnåelse og resultatrapportering

Helse- og omsorgsdepartementet har utarbeidet en mal for å bedre kvaliteten på de regionale helseforetakenes rapportering i årlig melding. Revisjonen for 2008 viser at bare ett av fire regionale helseforetak har brukt malen. Etter Riksrevisjonens vurdering fører de regionale helseforetakenes mangelfulle rapportering i årlig melding gjennom flere år til at departementet ikke mottar tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere hvordan de regionale helseforetakene ivaretar sitt "sørge for"-ansvar. Riksrevisjonen mener at det bør settes i verk ytterligere oppfølgingstiltak for å sikre mer enhetlig rapportering.

Riksrevisjonen merker seg den positive utviklingen i ventetid for rettighetspasienter innen psykisk helsevern for barn og unge. Samtidig har ventetiden for rettighetspasienter innen somatikk økt i perioden 2006-2008. Riksrevisjonen mener at Helse- og omsorgsdepartementet må ha stor oppmerksomhet mot denne utviklingen.

Det er fortsatt store regionale forskjeller i praktiseringen av prioriteringsforskriften innenfor somatikken, og forskjellene har vært vedvarende i de siste tre årene, fra 2006 til 2008. Riksrevisjonen vil peke på at Helse- og omsorgsdepartementet må følge opp med tiltak slik at prioriteringene blir mer enhetlige.

De regionale helseforetakenes økonomiske utvikling

De regionale helseforetakene har hatt en positiv regnskapsmessig utvikling fra 2007 til 2008. Helse- og omsorgsdepartementet og Riksrevisjo-

nen er enig om at det er en forutsetning for god økonomistyring at de regionale helseforetakene har tilstrekkelig kostnadskontroll og forutsigbare inntekter. Riksrevisjonen viser til at andelen strykninger av planlagte operasjoner fortsatt er høy, og vil peke på at dette kan svekke økonomien i foretakene.

Riksrevisjonen viser også til undersøkelsen av økonomistyringen i helseforetakene, Dokument 3:3 (2009-2010).

Kvaliteten på den medisinske kodingen i helseforetakene som grunnlag for innsatsstyrt finansiering (ISF)

Riksrevisjonen vil peke på at omfanget av feilkoding fortsatt er for høyt, og at det ikke har skjedd noen vesentlig forbedring siden revisjonen i 2003. Riksrevisjonen kan ikke utelukke at det er vesentlige feil i de data som rapporteres fra sykehusene som grunnlag for ISF-refusjonen fra staten til de regionale helseforetakene.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser i sitt svar at Helsedirektoratet samarbeider med de regionale helseforetakene for å bedre kvaliteten på den medisinske kodingen, og at hovedvekten siden 2007 er lagt på å øke kompetansen hos de som foretar koding. Riksrevisjonen vil i den forbindelse påpeke at koordinert og systematisk opplæring i koderegelverket er en forutsetning for å sikre korrekt koding. Etter Riksrevisjonens vurdering kan omfanget av feilkoding som undersøkelsen viser indikere at de tiltak og strategier som har blitt gjennomført ikke har gitt de resultater som var forutsatt. Etter Riksrevisjonens syn må kvaliteten på den medisinske registreringen heves for å gi riktig grunnlag for refusjonen fra staten.

Den kommersielle virksomheten i NRK

Riksrevisjonens undersøkelse viser at den kommersielle virksomheten i NRK i de siste årene ikke har oppnådd et økonomisk resultat som bidrar til å styrke allmennkringkastingen. Dette gjelder også for selskapets driftsresultat, som er uavhengig av eierskapet i RiksTV. Etter Riksrevisjonens vurdering er det økonomisk lite tilfredsstillende at NRK ikke har hatt bedre avkastning på de verdiene som ligger i sekundærutnyttelse av NRKs produksjon. Videre mener Riksrevisjonen at svak avkastning over tid kan innebære at den gjennomførte kapitalutvidelsen i 2006 kan oppfattes som en form for subsidiering av NRK Aktivum.

SIVAs innovasjonsprogrammer – bidrag til næringsutvikling og vekstkraft i distriktene

Riksrevisjonen viser til at SIVA gjennom det vedtektsfestede formålet har et særlig ansvar for å fremme vekstkraft i distriktene. Riksrevisjonen konstaterer at de programmene og tiltakene som først og fremst er rettet mot det distriktpolitiske virkemiddelområdet i liten grad har bidratt til nye arbeidsplasser i distriktene. Det er enighet om at næringsutvikling i distriktene er en kompleks utfordring der det er vanskelig å frambringe resultater. Riksrevisjonen vil derfor understreke behovet for at Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet gir tydelige føringer for innretningen av de aktuelle programmene, slik at disse programmene i større grad kan bidra til nyetableringer og nye arbeidsplasser i de delene av landet der dette er mest krevende.

Avinors ivaretagelse av effektiv, miljøvennlig og sikker luftfart

Riksrevisjonen viser til at Avinor i flere år har hatt en underdekning av flygeledere. Samferdselsdepartementet har uttalt at Avinor gjennom økt bruk av overtid likevel i stor grad har maktet å opprettholde kapasiteten i lufttrafikk-tjenesten. Riksrevisjonen vil peke på at situasjonen med at underdekning av flygeledere fortsetter i flere år framover, og at en langvarig, omfattende og systematisk bruk av overtid utgjør en risiko for kapasiteten i flysikringstjenesten.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at Avinor i årene 2005 – 2008 har hatt en høyere kostnadsvekst enn før omdanningen til aksjeselskap. Samferdselsdepartementet uttaler i sitt svar at det i slutten av 2005 var stor uro og mange driftsavbrudd i Avinor, og at departementets første prioritet var å sikre driftsstabilitet og ro i organisasjonen. Departementet uttaler videre at Avinor nå gjennomfører et resultatforbedringsprogram som skal medvirke til kostnadsreduksjoner. Riksrevisjonen vil peke på at dette er et viktig arbeid for å sikre Avinors langsiktige evne til å utføre sine oppgaver, uten å påføre selskapets brukere økte kostnader.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at Avinor i hele perioden 2003–2008 har manglet flere utslippstillatelser og hatt brudd på utslippstillatelser. Samferdselsdepartementet har uttalt at departementet har ønsket å være tilbakeholden med å engasjere seg på andre myndigheters ansvarsområde. Etter Riksrevisjonens vurdering er det et legitimitetsproblem for staten når et departement

som eier av et selskap aksepterer brudd på forurensningsloven. Riksrevisjonen finner det derfor kritikkverdig at Samferdselsdepartementet ikke har fulgt opp Avinors manglende utslippstillatelser, til tross for at Avinor årlig har rapportert om dette.

Postens ekspansjon og økonomisk utvikling

Ut fra forventningen om svekket avkastning i den tradisjonelle postvirksomheten, peker Riksrevisjonen på at det er en nødvendig forutsetning for de nye tjenestene at de oppnår en avkastning som ligger høyere enn det avkastningskravet som gjelder konsernet som helhet. Riksrevisjonens undersøkelse viser at de nye tjenestene i perioden 2004 – 2008 foreløpig ikke har oppnådd en slik avkastning. Riksrevisjonen er enig med Samferdselsdepartementet om at lønnsomheten bør vurderes i lys av forutsetningen om framtidig avkastning. På bakgrunn av de realiserte resultatene og de gjennomførte verdivurderingene, er det derfor etter Riksrevisjonens vurdering svært viktig at Samferdselsdepartementet etablerer en bedre resultatoppfølging av Postens ekspansjon.

Etter Riksrevisjonens vurdering inneholder svarbrevet fra Samferdselsdepartementet flere utsagn som Riksrevisjonen ikke kan se samsvarer med funnene i undersøkelsen. Etter Riksrevisjonens vurdering er avkastningen på investert kapital og eiers avkastningskrav ulike størrelser som vanskelig kan sammenlignes direkte. Videre viser departementet til at ErgoGroup i sterk grad har bidratt til god verdiutvikling i konsernet, uten at departementet etter Riksrevisjonens vurdering tar høyde for at denne verdiøkningen er nesten identisk med de investeringene som er gjort gjennom oppkjøp av nye selskaper.

På bakgrunn av Samferdselsdepartementets svar synes det å være enighet om at bedret økonomi som følge av oppkjøp skal bidra til å styrke de leveringspliktige tjenestene innenfor den tradisjonelle postvirksomheten. Samferdselsdepartementet gir uttrykk for at Posten i årene 2006 – 2008 har brukt overskudd fra annen virksomhet til å dekke opp for ulønnsomhet i de konsesjonspålagte tjenestene. Etter Riksrevisjonens vurdering viser produktregnskapene for 2006 og 2007 at de leveringspliktige tjenestene som helhet har hatt et resultat som overstiger eiers og långivernes forventninger. Det medfører derfor ikke riktighet at overskudd fra annen virksomhet i disse årene er brukt til å dekke opp for ulønnsomhet i de konsesjonspålagte tjenestene.

Etterlevelse av regelverk

Inngåelse av rammeavtaler om rekruttering av helsepersonell

Etter Riksrevisjonens syn innebærer den manglende konkurranseutsettingen av rammeavtaler om rekruttering av helsepersonell, at anskaffelsen ikke er foretatt i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen registrerer at Helse- og omsorgsdepartementet tar Riksrevisjonens vurdering til etterretning. For å få best mulig vilkår for avtalen, kontaktet Helse Vest RHF to andre helseregioner (Helse Midt-Norge og Helse Nord) og tok på seg ansvaret for å gjennomføre anskaffelsen. Dette innebærer etter Riksrevisjonens vurdering at det er gjort en betydelig anskaffelse uten at regelverket for offentlige anskaffelser er fulgt.

Praktisering av pasientutsatt frist innen tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengige (TSB) i Helse Sør-Øst

Riksrevisjonen vil påpeke at tilstrekkelig og korrekt informasjon til pasienter er en vesentlig forutsetning for at de skal kunne ivareta sine rettigheter. Den beskrevne praksis innen TSB i Helse Sør-Øst innebærer etter Riksrevisjonens syn at pasientens mulighet til å ivareta sine rettigheter svekkes. Helse- og omsorgsdepartementet opplyser i sin uttalelse at det vil ta initiativ overfor Helse Sør-Øst RHF for å få en vurdering av om gjeldende praksis er i overensstemmelse med prioriteringsforskriften. Bruk av pasientutsatt frist forutsetter at initiativet kommer fra pasienten selv. Praksisen i Helse Sør-Øst innebærer etter Riksrevisjonens vurdering en utsettelse som er initiert av behandlingsinstitusjonene på grunn av manglende kapasitet. Videre innebærer praksisen at pasienten forledes til å akseptere at opprinnelig behandlingsfrist, som er satt ut fra en vurdering av hva som er medisinsk forsvarlig ventetid, utsettes på grunn av manglende kapasitet. Konsekvensen er at pasienten taper sin rettighetsstatus. Praksisen innen TSB i Helse Sør-Øst er etter Riksrevisjonens vurdering et alvorlig brudd på pasientrettighetsloven.

Forvaltningen av statens interesser i NTNU Technology Transfer AS – økonomisk mellomværende mellom selskapet og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Riksrevisjonen viser til at reglementet om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer (Rundskriv F 20-07) fastslår at institusjonene ikke direkte eller indirekte kan subsidiere aktivitet ved samarbeidende

virksomhet, og at samarbeidende virksomhet fullt ut må dekke de kostnadene som følger av dets virksomhet. Kunnskapsdepartementet uttaler i sitt svar at NTNUs gjennomgang av tjensteavtalene i 2008 har medført at NTNU TTO AS selv må dekke kostnadene ved flere aktiviteter, og at NTNU mener å ha funnet løsninger som er i samsvar med reglementet. Riksrevisjonen påpeker at flere av de aktuelle aktivitetene inngår som grunnlag for faktureringen også i 2008. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor fortsatt ikke avklart at NTNUs betaling for tjenester er i samsvar med regelverket.

Departementenes eieroppfølging

Oppfølging av måloppnåelse

Riksrevisjonen viser til at styringen av selskaper bygger på en klar rolledeling mellom selskapenes eiere og selskapenes styrer og daglige ledelse. Eieren har et ansvar for å sette mål for selskapene og følge opp at disse nås, mens styrene har ansvaret for driften i selskapene. I St.meld. nr. 13 (2006-2007) framheves det at oppfølging av resultater er en sentral del av et aktivt eierskap.

Gjennom kontrollen med forvaltningen av statlige selskaper for 2008 er det dokumentert flere tilfeller der statens oppfølging av selskapenes resultater ikke er tilfredsstillende. Hovedutfordringen er, etter Riksrevisjonens vurdering, knyttet til eiers ansvar for å følge opp at selskapene når sine mål og ivaretar de føringene som er gitt. På bakgrunn av kontrollen for 2008 mener Riksrevisjonen at departementene ikke har fulgt opp selskapenes resultater i samsvar med Regjeringens intensjoner for et aktivt eierskap.

Oppfølging av styrene i statlige selskaper

Undersøkelsen viser at departementene mottar begrenset informasjon om hvordan styrene fungerer og utfører sitt arbeid, og det kan etter Riksrevisjonens vurdering være vanskelig for departementene å vurdere om styrene i statlige selskaper fungerer tilfredsstillende. Nærings- og handelsdepartementet har i sin uttalelse beskrevet tiltak som kan forbedre denne oppfølgingen og samtidig presisert at departementene som eiere skal drive overordnet styring og at det er styrets sak å avklare hvordan styret skal følge opp gitte forventninger. Riksrevisjonen er enig i dette, men vil samtidig understreke at departementene har et ansvar for å følge opp at eiers forventninger blir innfridd.

Oppfølging av tidligere saker

Av saker som er tatt opp tidligere vil Riksrevisjonen fortsatt følge opp:

- Avvik knyttet til kapittel 732 post 77 – Refusjon poliklinisk virksomhet ved sykehus
- Oppfølging av avtalespesialistene
- Rutiner for oppfølging av ansattes bierverv

- Systemet for fordeling av nye spesialistlegetillinger
- Vedlikehold av sykehusbygg
- Effektiviteten i NSBs persontransport

- - - -

Riksrevisjonens rapport om kontrollen med forvaltningen av statlige selskaper for 2008 sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 27. oktober 2009

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Kjellbjørg Lunde

Ranveig Frøiland

Björg Selås

Riksrevisor Ranveig Frøiland fratrådte under behandlingen av sakene under Helse- og omsorgsdepartementet.

Vedlegg 1–9

Vedlegg 1:

Virksomheter som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2008

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

AS Rehabil Heleid AS

Finansdepartementet

Norges Bank Særlovselskap
Folketrygdfondet Særlovselskap

Fiskeri- og kystdepartementet

Eksportutvalget for fisk AS Heleid AS
Nofima AS Deleid AS

Helse- og omsorgsdepartementet

Helse Sør-Øst RHF Regionalt helseforetak
Helse Vest RHF Regionalt helseforetak
Helse Midt-Norge RHF Regionalt helseforetak
Helse Nord RHF Regionalt helseforetak
Kompetansesenter for IT i helse- og sosialektoren AS (KITH) Deleid AS
AS Vinmonopolet Særlovselskap

Justis- og politidepartementet

Norsk Eiendomsinformasjon AS Heleid AS
Itas Amb AS Deleid AS

Kunnskapsdepartementet

HIST Kompetanse AS Heleid AS
Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste Heleid AS
Rya Gods og Skoger AS Heleid AS
UNIS AS (svalbard) Heleid AS
Arbeidsforskningsinstituttet AS Heleid AS
Birkeland Innovasjon AS Heleid AS
NCE Subsea Drift AS Heleid AS
NTNU Samfunnsforskning AS Heleid AS
NTNU Technology Transfer AS Heleid AS
Sem Gjestegård AS Heleid AS
UNINETT AS Heleid AS
Unirand AS Heleid AS
Universitetet i Bergen
Eiendom AS Heleid AS
Norkveite AS Deleid AS
Vangslund AS Deleid AS
Unifob AS Deleid AS
Senter for innovasjon og bedriftsøkonomi AS Deleid AS
Simula Research Laboratory AS Deleid AS

Northern Research Institute

Tromsø AS Deleid AS
Møreforskning AS Deleid AS
Senter for økonomisk forskning AS Deleid AS
Agderforskning AS Deleid AS
Christian Michelsen Research AS Deleid AS
Havbruksstasjonen i Tromsø AS Deleid AS
Int. Research Institute of Stavanger AS (IRIS AS) Deleid AS
TTO Nord AS Deleid AS
Samfunns- og næringslivs-forskning AS Deleid AS
Bergen Teknologioverføring AS Deleid AS
Barentsinstituttet AS Deleid AS
DRIV inkubator AS Deleid AS
Studentsamskipnadene

Kultur- og kirkedepartementet

Nationalteatret AS Heleid AS
Den Norske Opera AS Heleid AS
Norsk rikskringkasting AS Heleid AS
Filmparken AS Deleid AS
Den Nationale Scene AS Deleid AS
Rogaland Teater AS Deleid AS
Trøndelag Teater AS Deleid AS
Carte Blanche AS Deleid AS

Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunalbanken AS Deleid AS

Landbruks- og matdepartementet

Statskog SF Statsforetak
Staur gård AS Heleid AS
Instrumenttjenesten AS Deleid AS
Kimen Såvarelaboratoriet AS Deleid AS
Veterinærmedisinsk
Oppdragssenter AS Deleid AS
Carrotech AS Deleid AS

Miljøverndepartementet

Polarmiljøsenteret AS Deleid AS

Nærings- og handelsdepartementet

SIVA SF Statsforetak
Statkraft SF Statsforetak
Innovasjon Norge Særlovselskap
Argentum AS Heleid AS
Bjørnøen AS Heleid AS
Electronic Chart Center AS Heleid AS

Entra Eiendom AS	Heleid AS
Flytoget AS	Heleid AS
GIEK Kreditforsikring AS	Heleid AS
Kings Bay AS	Heleid AS
Mesta konsern AS	Heleid AS
Norsk Romsenter Eiendom AS	Heleid AS
Venturefondet AS	Heleid AS
Secora AS	Heleid AS
Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS	Deleid AS
Andøya Raketttskytefelt AS	Deleid AS
BaneTele AS	Deleid AS
Kongsberg Gruppen ASA	Deleid AS
Nammo AS	Deleid AS
Norsk Hydro ASA	Deleid ASA
Cermaq ASA	Deleid ASA
Telenor ASA	Deleid ASA
Raufoss ASA	Deleid ASA
Yara International ASA	Deleid ASA
DnB NOR ASA	Deleid ASA

Olje- og energidepartementet

Enova SF	Statsforetak
Statnett SF	Statsforetak
Gassnova SF	Statsforetak
Gassco AS	Heleid AS
Petoro AS	Heleid AS
StatoilHydro ASA	Deleid ASA

Samferdselsdepartementet

BaneService AS	Heleid AS
Baneservice Prosjekt AS	Heleid AS
Posten Norge AS	Heleid AS
Avinor AS	Heleid AS
NSB AS	Heleid AS
Svinesundsforbindelsen AS	Heleid AS

Utenriksdepartementet

Norfund	Særlovselskap
---------	---------------

Vedlegg 2:

Revisjonsrapport om status for departementenes oppfølging av styrene i statlige selskaper

1 Innledning

Regjeringen har uttalt i St.meld. nr. 13 (2006–2007) at den vil legge stor vekt på å vurdere styrenes arbeid på en god og systematisk måte. Ifølge aksjeloven og tilsvarende bestemmelser for andre selskapsformer, hører forvaltningen av det enkelte selskap under styret. Styret skal se til at selskapets virksomhet er gjenstand for betryggende kontroll, og at selskapet forvaltes i samsvar med de rammer og forventninger som eier har gitt. Styret skal også føre tilsyn med den daglige ledelsen og selskapets virksomhet for øvrig.

I St.meld. nr. 13 (2006–2007) har regjeringen, blant annet gjennom prinsippene for god eierstyring i staten, uttalt at styrene i statlige selskaper bør ha en plan for eget arbeid, arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling og foreta en evaluering av sin egen virksomhet.

Riksrevisjonen har undersøkt hvordan departementene følger opp at styrene i statlige selskaper¹ fungerer tilfredsstillende. Det er også kartlagt i hvilken grad styrene i statlige selskaper har utarbeidet planer for eget arbeid, iverksatt tiltak for egen kompetanseheving og gjennomført egenevaluering. Videre er det undersøkt om departementenes innretning av styring, oppfølging og kontroll er tilpasset statens eierandel, selskapenes egenart og risiko og vesentlighet.

Riksrevisjonens undersøkelse bygger på en kartlegging av forvaltningen av selskapene under Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Kultur- og kirkedepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet. Disse departementene har vært orientert om undersøkelsen og resultatene av den. Det er tatt hensyn til departementenes kommentarer ved utarbeidelsen av denne rapporten. Fra de øvrige departementene som har eierinteresser i selskaper, er det innhentet opplysninger om styrenes egenevaluering fra statsrådets beretning og årsrapporter mv. for selskapene under hvert departement.

2 Resultatet av undersøkelsen

2.1 Departementenes oppfølging av hvordan styrene i statlige selskaper fungerer

Ifølge økonomireglementet² skal staten forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring, blant annet med vekt på at målene som er fastsatt for selskapet, nås, og at styret fungerer tilfredsstillende. I St.meld. nr. 13 (2006–2007) står det at virksomheten til styrene i statlige selskaper skal evalueres.

Med bakgrunn i retningslinjene og særskilt lovverk får departementene informasjon om selskapene, hovedsakelig gjennom årsrapporter og kvartals-/halvårsrapporter. Med hjemmel i statsforetaksloven mottar departementene styreprotokoller fra statsforetakene. I enkelte tilfeller mottar departementene også styreprotokoller fra særlovs- og aksjeselskaper. For selskaper som får tilskudd, mottar departementene rapporter om bruken av tilskuddet. Departementene får også opplysninger om selskapene gjennom direkte kontakt med administrasjonen og ved bedriftsbesøk. Departementene opplyser at de gjennomgående har faste møter med selskapenes styrer og administrasjon, og ellers ved særskilt behov.

Departementene opplyser at vurderinger av styrenes arbeid først og fremst gjøres ved styrevalg, eventuelt som et ledd i gjennomgangen av selskapets resultater. For heleide selskaper har flere av departementene organisert interne valgkomiteer. I deleide selskaper er departementene representert i en eksternt valgkomité. Departementene har i varierende grad utarbeidet skriftlige rutiner for forberedelser av valg til styrer. Kriteriene som legges til grunn for vurdering av det enkelte styremedlem, er blant andre selskapets oppnådde resultater og styremedlemmenes kompetanse, aktivitet og frammøte. Informasjonsgrunnlaget for vurdering av styrets og styremedlemmenes arbeid er i hovedsak dokumenter som er utarbeidet av styret og ledelsen (årsrapporter, delårsrapporter og budsjettsoknader) samt muntlig orientering fra styreleder om styrets egenevaluering.

1) Selskaper er i det følgende brukt som en fellesbetegnelse for de ulike selskapsformene ASA, AS, SF og særlovsselskaper.

2) Reglement for økonomistyring i staten § 10 (2. ledd c og d).

2.2 Styrenes planer, kompetansefremmende tiltak og egenevaluering

I St.meld. nr. 13 (2006–2007) har regjeringen, blant annet gjennom prinsippene for god eierstyring i staten, uttalt at styrene i statlige selskaper bør ha en plan for eget arbeid, arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling og foreta en evaluering av sin egen virksomhet.

Departementene formidler som regel statens eierpolitikk til styrene ved å oversende det årlige dokumentet *Regjeringens eierpolitikk* til selskapene for orientering. De styrene som er spurt i undersøkelsen, bekrefter i all hovedsak at de kjenner til dette dokumentet og at innholdet er formidlet fra departementets side. Imidlertid svarer de fleste styrene at de ikke har oppfattet at departementet har formidlet spesifikke krav eller forventninger til styret når det gjelder plan for styrets arbeid, styrets egenevaluering og videreutvikling av kompetanse.

Med noen få unntak opplyser styrene å ha utarbeidet planer for eget arbeid og å ha gjennomført tiltak for kompetanseheving. Riksrevisjonen har i undersøkelsen funnet at omtrent halvparten av de undersøkte selskapene ikke gjennomførte egenevaluering i 2008. I statsrådens beretning for flere av selskapene framkommer det at styrene ikke har funnet det hensiktsmessig å evaluere eget arbeid i 2008. Bakgrunnen for en slik avgjørelse framgår ikke av statsrådens beretning.

Med unntak av de selskapene der departementene mottar styreprotokoller, blir styrets planer, tiltak for kompetanseheving og resultatet av styrenes egenevaluering i liten grad gjort kjent for departementene. Noen av departementene opplyser imidlertid at resultater fra styrets egenevaluering og kompetansefremmende tiltak blir formidlet til departementet ved muntlig orientering fra styreleder, vanligvis ved forberedelse til styrevalg.

2.3 Eieroppfølging basert på risiko- og vesentlighetsvurdering av det enkelte selskap

I økonomireglementet³ er det forutsatt at styring, oppfølging og kontroll samt tilhørende retningslinjer skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart og risiko og vesentlighet.

Departementenes viktigste eieroppfølging av selskapene skjer gjennom generalforsamlingen eller foretaksmøtet, der blant annet styrets års-

beretning og selskapets regnskap blir behandlet. I tillegg avholdes det gjennomgående halvårlige eller kvartalsvise kontaktmøter mellom departementet og selskapenes administrasjon. For selskaper som i hovedsak har forretningsmessige mål, er departementenes styring først og fremst knyttet til eierkrav i form av avkastnings- og utbyttekrav. En del selskaper er også regulert av særskilt lovverk, der for eksempel våpeneksportregler, petroleumslovgivning, finanslovgivning eller kringkastingsloven setter rammer for virksomheten. Flere selskaper mottar tilskudd fra staten, og en stor del av disse selskapene styres først og fremst gjennom vilkår knyttet til tilskudd, slik dette kommer til uttrykk i budsjettproposisjonen og tilskuddsbrevene.

Departementene har utarbeidet generelle eller spesifikke retningslinjer for sin forvaltning av statens eierinteresser i selskapene. Retningslinjene er i stor grad tilpasset selskapenes egenart, for eksempel knyttet til hvordan valgt selskapsform påvirker styringen, eller om selskapet styres gjennom tilskudd. Retningslinjene omtaler i liten eller ingen grad hvordan selskapets risiko og vesentlighet skal vurderes, og hvilke følger dette har for oppfølging og kontroll.

Ingen av departementene som inngår i undersøkelsen, har etablert skriftlige rutiner for vurdering av selskapenes risiko og vesentlighet. Enkelte departementer opplyser imidlertid at de gjennomgår de enkelte selskapenes utfordringer under arbeidet med årlige interne virksomhetsplaner og i forbindelse med styrevalg.

2.4 Styrerepresentasjon i deleide selskaper

I St.meld. nr. 13 (2006–2007) framkommer det at staten ikke har egne styrerepresentanter i deleide selskaper. Det forutsettes at alle styrets medlemmer skal søke å ivareta selskapets og aksjonærenes felles interesser.

Gjennomgangen av statsrådenes beretninger viser at staten i flere tilfeller har definert en eller flere styrerepresentanter i deleide selskaper som eierinstitusjonens egne representanter. I de aktuelle tilfellene legges det vekt på at egne styrerepresentanter sikrer styret kompetanse og forankring til eierinstitusjonen, mens eierinstitusjonen sikres et godt grunnlag for sin oppfølging. Videre er det i tilfeller hvor eierskapsutøvelsen er delegert til et forvaltningsorgan, eksempel på at vervet som styreleder i deleid selskap er ivarettatt av forvaltningsorganets administrerende direktør.

3) Reglement for økonomistyring i staten § 10 (3. ledd).

Vedlegg 3:

Revisjonsrapport om de regionale helseforetakenes økonomiske utvikling

1 Innledning

De regionale helseforetakene finansieres gjennom årlige bevilgninger fra staten. Hvert regionalt helseforetak viderefordeler sin del av bevilgningen til de underliggende helseforetakene. De største bevilgningene gis som basistilskudd¹, og som tilskudd til innsatsstyrt finansiering av sykehus².

I perioden 2002–2008 har de regionale helseforetakene til sammen fått bevilget om lag 480 mrd. kroner.³ Det har vært en økning i samlet bevilgning til de regionale helseforetakene i alle årene etter helseforetaksreformen, se figur 1. I denne perioden har de regionale helseforetakene hatt et samlet akkumulert regnskapsmessig underskudd på om lag 25 mrd. kroner. En stor del av dette underskuddet er styrt fra eier, siden eier har valgt å ikke dekke deler av avskrivninger og økte pensjonskostnader.

De regionale helseforetakene har samlet gått i regnskapsmessig underskudd alle årene etter reformen, se figur 2.

I årene fra 2002 til 2006 ble de regionale helseforetakene målt etter et korrigert resultat, der økte avskrivninger knyttet til fastsettelsen av åpningsbalansen ble trukket fra det regnskapsmessige årsresultatet. Fra og med 2007 opphørte måling etter korrigert resultat, slik at de regionale helseforetakene nå bare måles etter det regnskapsmessige årsresultatet. Som følge av dette er det

bare regnskapsårene 2007 og 2008 som er sammenlignbare, og som er inkludert i undersøkelsen.

2 Resultatet av undersøkelsen

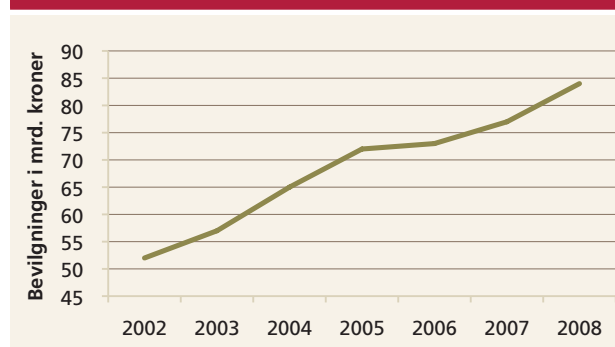
2.1 Økonomisk utvikling nasjonalt

På foretaksmøtene i februar 2007 stilte Helse- og omsorgsdepartementet krav om at det samlede regnskapsmessige underskuddet for alle foretaksgruppene ikke skulle overstige 1,4 mrd. kroner i 2007. Departementet forutsatte at helseforetakene hadde kontroll på kostnadene, og at det ble satt i gang nødvendige omstillingstiltak, for å innfri resultatkravet. På grunn av økning i pensjonskostnadene ble resultatkravet for 2007 korrigert til et samlet regnskapsmessig underskudd på maksimalt 4,7 mrd. kroner på foretaksmøtene i januar 2008.

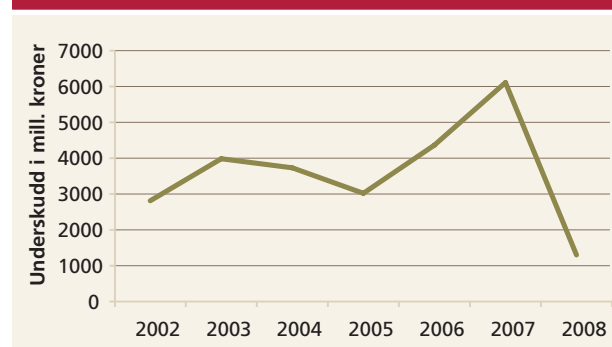
For 2008 stilte departementet krav på foretaksmøtene i januar 2008 om at alle foretaksgruppene skulle ha et regnskapsmessig resultat i balanse, tilsvarende et årsresultat på null kroner. Det ble presisert at økte pensjonskostnader ikke skulle inngå i resultatkravet. På foretaksmøtene i juni 2008 ble kravet korrigert til et samlet underskudd på maksimalt 600 mill. kroner.

Foretaksgruppens samlede driftsinntekter har økt med 10,7 mrd. kroner, fra 84,7 mrd. kroner i 2007 til 95,4 mrd. kroner i 2008. De samlede driftskostnadene har økt med 5,7 mrd. kroner, fra 90,6 i 2007 til 96,3 i 2008.

Figur 1 Utvikling i totale bevilgninger til RHFene 2002–2008



Figur 2 Regnskapsmessig underskudd i perioden 2002–2008



- 1) Over kapittel 732 post 70-75.
- 2) Over kapittel 732 post 76.
- 3) Bevilget over kapittel 732 Regionale helseforetak og kapittel 737 Kreftr registeret under programkategori 10.30 Regionale helseforetak.

Tabell 1 Økonomiske krav og foretaksgruppenes resultater i 2008 og 2007

Foretaksgruppe / Tall i mill. kroner	Opprinnelig resultatkrav		Korrigert resultatkrav		Oppnådd resultat		Avvik mellom korrigert krav og resultat	
	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007
Helse Sør-Øst	0	-880	-331	-2775	-756	-3862	-425	-1087
Helse Vest	0	-300	-112	-875	-253	-965	-141	-90
Helse Midt-Norge	0	-85	-89	-550	-3	-560	86	-10
Helse Nord	0	-135	-68	-460	-289	-723	-221	-263
Sum	0	-1400	-600	-4660	-1300	-6110	-700	-1450

Tabell 2 Samlede driftsinntekter og driftskostnader for foretaksgruppene i 2008 og 2007

Foretaksgruppe / Tall i mill. kroner	Driftsinntekter		Driftskostnader		Årsresultat	
	2008	2007	2008	2007	2008	2007
Helse Sør-Øst	53 056	47 211	53 652	51 029	-756	-3 862
Helse Vest	17 371	15 314	17 539	16 222	-253	-965
Helse Midt-Norge	13 678	12 116	13 567	12 575	-3	-560
Helse Nord	11 265	10 028	11 535	10 726	-289	-723
Sum	95 370	84 669	96 293	90 552	-1 300	-6 110

Tabell 1 viser at alle foretaksgruppene har regnskapsmessige underskudd i 2008. Nasjonalt er det et negativt avvik mellom korrigert krav og resultat i 2008 på 700 mill. kroner, noe som er en sterk forbedring i forhold til 2007. Likevel er det fortsatt negative avvik mellom eiers krav og oppnådde økonomiske resultater i tre av fire foretaksgrupper i 2008.

Helse Midt-Norge har oppnådd et årsresultat som er 86 mill. kroner bedre enn eiers styringsmål, og har redusert sitt regnskapsmessige underskudd med 557 mill. kroner sammenlignet med 2007. Også Helse Sør-Øst og Helse Nord har forbedret sitt årsresultat og har redusert avviket mellom eiers krav og oppnådd økonomisk resultat. Helse Vest har forbedret sitt årsresultat i 2008, men avviket mellom krav og oppnådd resultat har økt sammenlignet med 2007.

2.2 Økonomisk utvikling i foretaksgruppene

Tabell 2 viser foretaksgruppenes samlede driftsinntekter, driftskostnader og regnskapsmessig årsresultat, slik det framgår av årsrapportene for 2007 og 2008.

Helse Sør-Øst

Figur 3 viser det regnskapsmessige årsresultatet for 2008 og 2007 for de enkelte helseforetakene i Helse Sør-Øst.

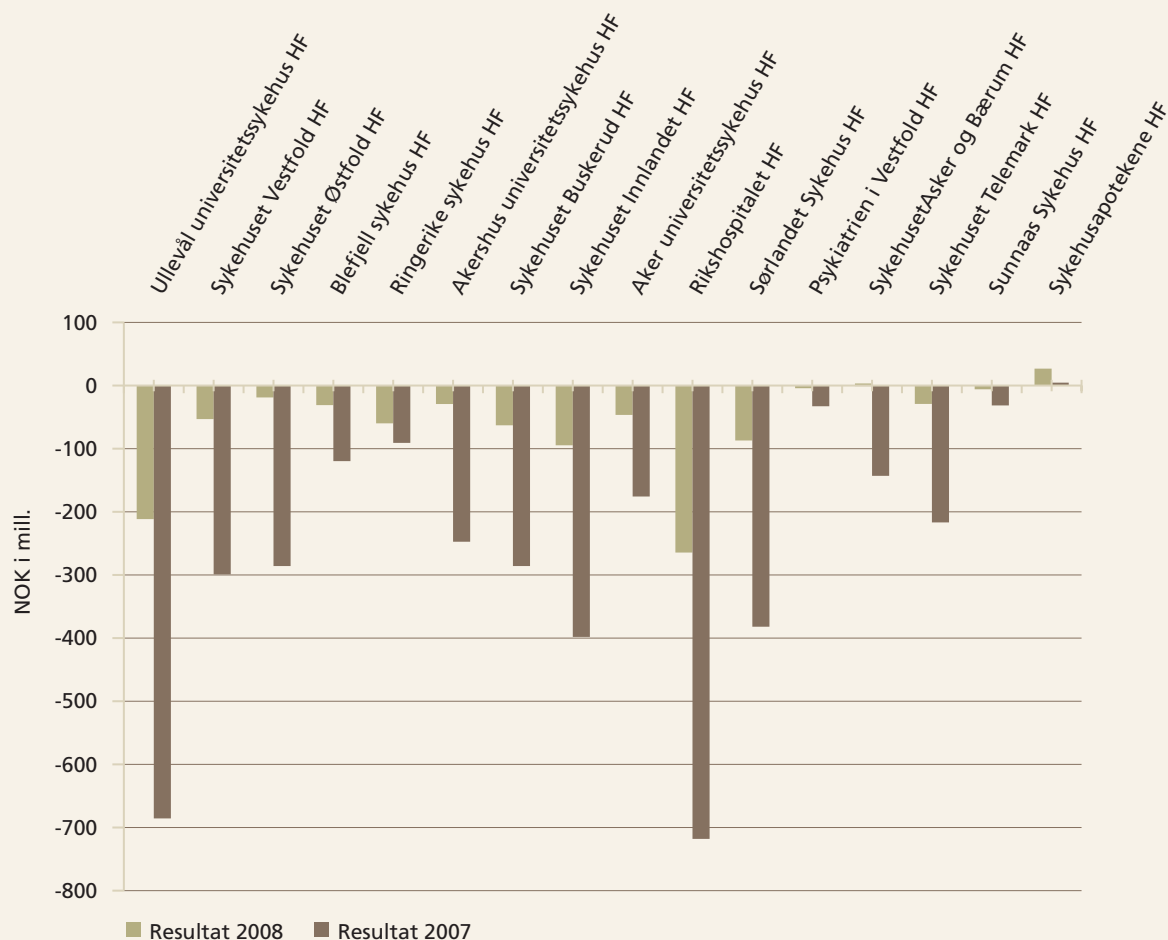
I Helse Sør-Øst har samtlige helseforetak forbedret de regnskapsmessige resultatene for 2008, men det er store variasjoner innad i foretaksgruppen. Rikshospitalet HF og Ullevål universitetssykehus HF har størst regnskapsmessig underskudd på henholdsvis 264 mill. kroner og 211 mill. kroner, mens Sykehuset Asker og Bærum HF har et positivt årsresultat på 32,77 mill. kroner, fra et underskudd på 143 mill. kroner i 2007. Helseforetakene som har hatt størst reduksjon i underskuddet fra 2007 til 2008, en forbedring på over 300 mill. kroner, er Ullevål universitetssykehus HF, Rikshospitalet HF, og Sykehuset Innlandet HF.

Helse Vest

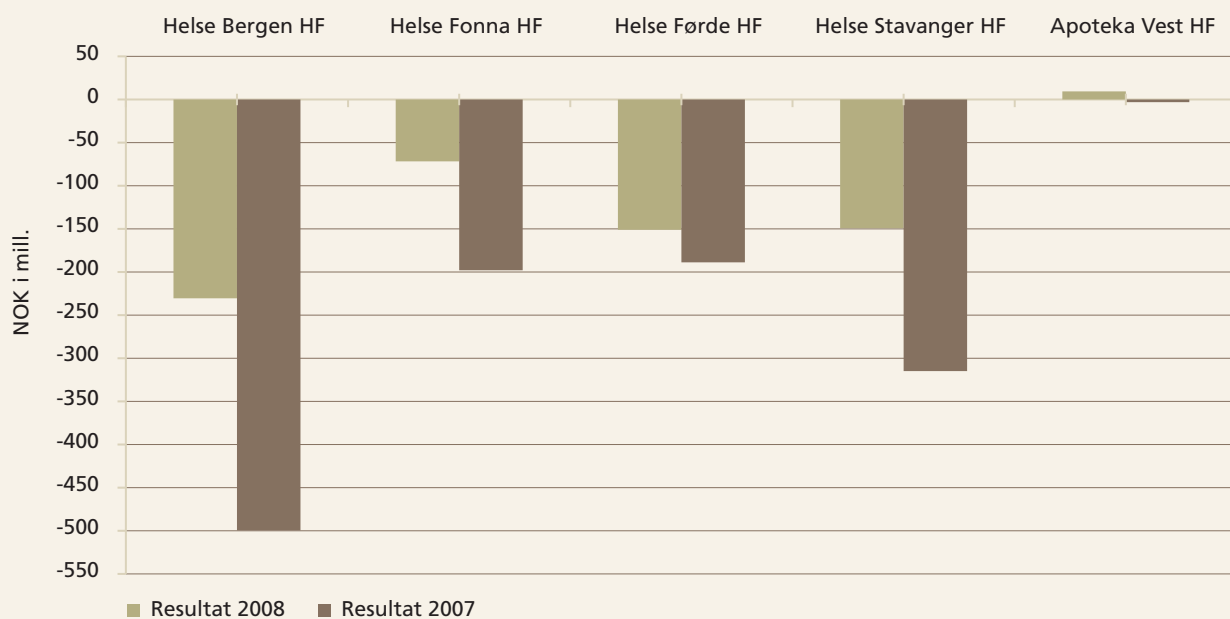
Figur 4 viser det regnskapsmessige årsresultatet for 2008 og 2007 for de enkelte helseforetakene i Helse Vest.

Samtlige helseforetak i Helse Vest har hatt en forbedring i regnskapsmessig årsresultat i 2008. Helse Bergen HF har både i 2007 og 2008 det største regnskapsmessige underskuddet, sammenlignet med de andre helseforetakene i regionen. Nærmest å nå balanse av helseforetakene med sykehus er Helse Fonna HF, som har et underskudd på 71,7 mill. kroner.

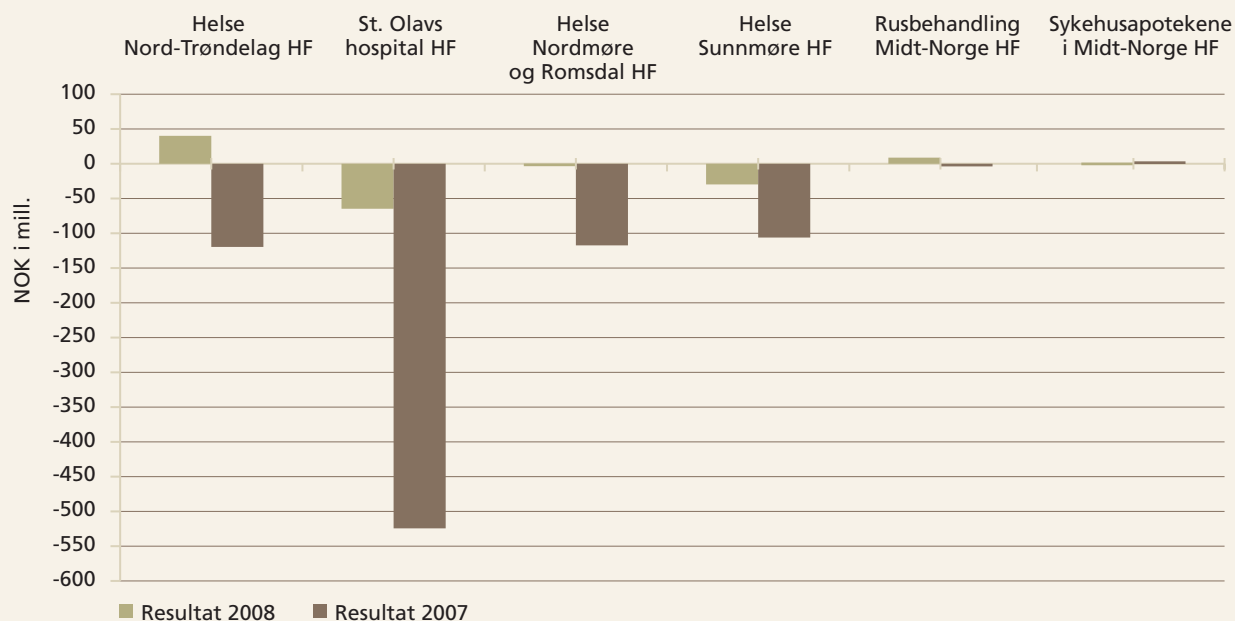
Figur 3 Regnskapsmessig resultat for helseforetakene i Helse Sør-Øst, 2008 og 2007



Figur 4 Regnskapsmessig resultat for helseforetakene i Helse Vest, 2008 og 2007



Figur 5 Regnskapsmessig resultat for helseforetakene i Helse Midt-Norge, 2008 og 2007



Helse Midt-Norge

Figur 5 viser det regnskapsmessige årsresultatet for 2008 og 2007 for de enkelte helseforetakene i Helse Midt-Norge.

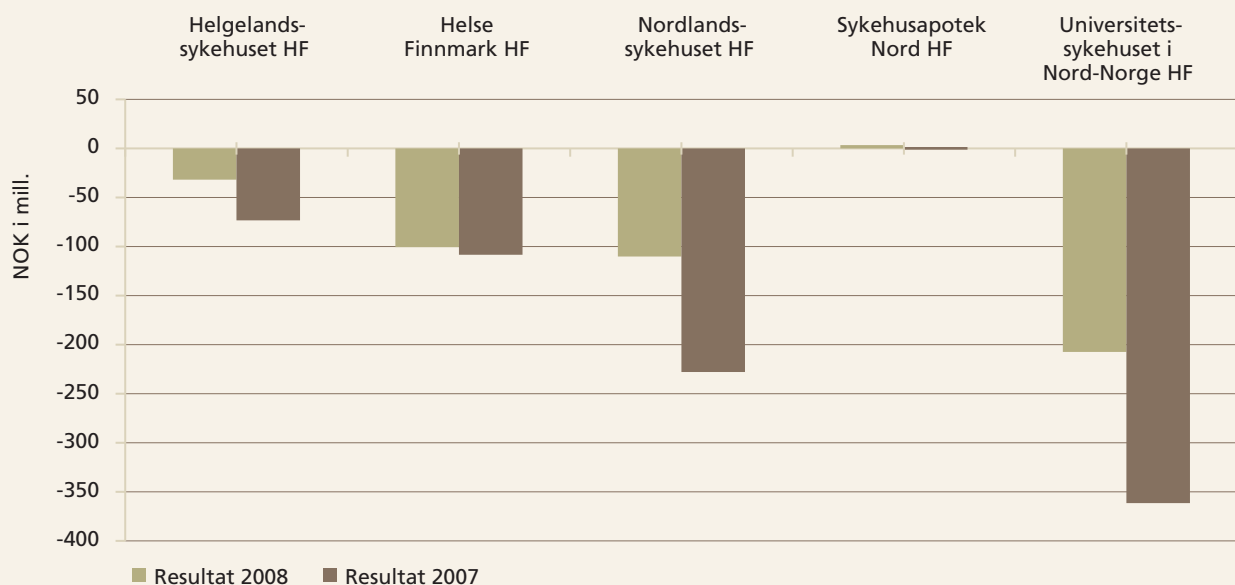
Også i Helse Midt-Norge har det vært en forbedring i årsresultat i alle helseforetakene. To helseforetak, St. Olavs hospital HF og Helse Sunnmøre HF, har regnskapsmessig underskudd i 2008. St. Olavs hospital HF har samtidig hatt den største forbedringen, med et underskudd på om

lag 65 mill. kroner i 2008 mot 524 mill. kroner i 2007. Helse Nord-Trøndelag har det beste resultatet med om lag 40 mill. kroner i overskudd i 2008.

Helse Nord

Figur 6 viser det regnskapsmessige årsresultatet for 2008 og 2007 for de enkelte helseforetakene i Helse Nord.

Figur 6 Regnskapsmessig resultat for helseforetakene i Helse Nord, 2008 og 2007



Det har vært en regnskapsmessig forbedring i alle helseforetakene i Helse Nord. Universitetssykehuset i Nord-Norge HF har det største underskuddet, på om lag 207 mill. kroner i 2008, mot 361 mill. kroner i 2007. Nærmest å oppnå regnskapsmessig balanse var Helgelandssykehuset HF med et underskudd på om lag 32 mill. kroner.

Riksrevisjonen viser også til den pågående undersøkelsen av økonomistyringen i helseforetakene.

Vedlegg 4:

Revisjonsrapport om de regionale helseforetakenes resultatrapportering og måloppnåelse

1 Innledning

De regionale helseforetakene skal hvert år utarbeide en melding om virksomheten til departementet.¹ Meldingen skal vise hvordan krav er fulgt opp og gi departementet grunnlag for styring og kontroll med de regionale helseforetakene. Revisjonen har gjennomgått de årlige meldingene for 2008, valgt ut enkelte krav i oppdragsdokumentene for 2008 og undersøkt tilstanden og måloppnåelsen på disse. For å kunne si noe om statusen og utviklingen på de utvalgte indikatorene og kravene som er stilt i oppdragsdokumentene, og å sammenligne tilstanden på tvers av helseregionene, har revisjonen i tillegg brukt statistikk fra Norsk Pasientregister (NPR).

Helse- og omsorgsdepartementet har de siste årene innhentet supplerende informasjon til årlig melding fra de regionale helseforetakene. For å forbedre rapporteringen og gjøre den mer sammenlignbar, har departementet fra og med rapporteringen for 2008 utarbeidet en mal for rapportering på styringskrav og styringsparametre i årlig melding.

2 Resultatet av undersøkelsen

2.1 Krav til aktivitet

I oppdragsdokumentene for 2008 er det presisert at den ressursrammen som samlet blir stilt til rådighet, legger til rette for en generell vekst i

pasientbehandlingen på 1,5 prosent fra 2007 til 2008. Aktivitetsveksten måles i antall produserte DRG-poeng.² For revisjonen har det, ut fra rapporteringen i de årlige meldingene, vært vanskelig å vurdere om dette kravet er innfridd.

Tall fra NPR, se tabell 1, viser at det nasjonalt har vært en vekst i pasientbehandling på 1,5 prosent.³ Alle helseregionene har hatt en økning i antall DRG-poeng, sammenlignet med 2007, men det er store regionale forskjeller. Helse Sør-Øst er nærmest å nå kravet med en vekst på 1,1 prosent, mens Helse Vest har hatt lavest vekst i pasientbehandlingen det siste året, med en økning på 0,9 prosent. Helse Midt-Norge og Helse Nord har størst avvik fra kravet med en vekst på henholdsvis 3,7 prosent og 2,4 prosent.

Videre skal den prosentvise veksten innenfor psykisk helsevern og rusbehandling være sterkere enn innen somatikk. Det er ikke spesifisert hvilket mål på vekst som skal benyttes. Rapporteringen i de årlige meldingene er ulik og mangelfull, noe som gjør det vanskelig å vurdere tilstanden og sammenligne på nasjonalt nivå. Målt i kostnader er kravet innfridd i Helse Sør-Øst, men ikke i Helse Vest. Helse Vest RHF oppgir at resultatene er basert på foreløpige kostnadstall. Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF rapporterer ikke på styringsvariabelen.

De regionale helseforetakene skal fra og med 1. januar 2008 rapportere på inntekter for somatisk

Tabell 1 Utvikling i antall korrigerte DRG-poeng per helseregion⁴

RHF	2007	2008	Endring i prosent fra 2007 til 2008
Helse Sør-Øst	637 838	644 673	1,1
Helse Vest	209 442	211 379	0,9
Helse Midt-Norge	152 314	157 905	3,7
Helse Nord	106 269	108 832	2,4
Nasjonalt	1 105 863	1 122 789	1,5

Kilde: NPR

2) DRG står for diagnoserelatert gruppe

3) Tallet inkluderer aktivitet knyttet til dagrehabilitering, som er redusert som følge av feilkoding gjennom flere år. Dersom denne aktiviteten holdes utenfor, er den nasjonale veksten i DRG-poeng på 2,1 prosent, jf. Sintef (2009), SAMDATA Nøkkeltall for spesialisthelsetjenesten 2008.

4) Datagrunnlag: Sykehusopphold og dagbehandling rapportert til NPR i 2007 og 2008.

1) Jf. helseforetaksloven § 34 og vedtektene § 15.

poliklinisk aktivitet / antall refusjonspoeng.⁵ Helse Sør-Øst RHF rapporterer i årlig melding med tall på polikliniske refusjonspoeng. Helse Vest RHF rapporterer med tall på polikliniske inntekter, men oppgir at det er usikkerhet knyttet til både inntekt og DRG-poeng for denne aktiviteten. Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF rapporterer ikke på styringsvariabelen i årlig melding.

Departementet opplyser at utgangspunktet for vedtatt budsjett og styringsmål for 2008 er aktivitetstall for 1. tertial 2007. Departementet uttaler at aktivitetsveksten i 2008 var på linje med det som ble lagt til grunn i budsjettproposisjonen når hele 2007 legges til grunn. Departementet påpeker at aktivitetstallene fra NPR er for hele året og dermed kan avvike fra prognoser for 1. tertial både på nasjonalt og regionalt nivå. Når det gjelder kravet om at prosentvis vekst innenfor psykisk helsevern og rusbehandling skal være sterkere enn innen somatikk, uttaler departementet at det som for 2007 vil be Beregningsutvalget for spesialisthelsetjenesten om å vurdere om kravet er innfridd. Departementet tar revisjonens vurdering av mangelfull rapportering på inntekter for somatisk poliklinisk aktivitet / antall refusjonspoeng til etterretning.

2.2 Oppfølging av utvalgte indikatorer og styringsvariabler i oppdragsdokumentene

De regionale helseforetakene rapporterer fortsatt mangelfullt på enkelte indikatorer og styringsvariabler. Kun ett av fire regionale helseforetak har anvendt departementets nye mal for rapportering i årlig melding, noe som gjør det vanskelig å sammenligne på tvers. Der det har vært mulig, har revisjonen brukt statistikk fra NPR for å kunne si noe om måloppnåelsen og utviklingen. Dersom ikke annet er oppgitt, er tall fra 3. tertial 2007 og 3. tertial 2008 benyttet.

I oppdragsdokumentene for 2008 er det stilt krav om at minst 80 prosent av epikriser skal være sendt ut innen sju dager etter utskriving av pasienten. Tall fra NPR viser at kravet fortsatt ikke er innfridd nasjonalt innen somatikk, og at det har vært en negativ utvikling på 2 prosentpoeng fra 61 til 59. Tallene viser videre at Helse Midt-Norge har hatt den største positive utviklingen, fra 50 prosent til 61 prosent. Helse Vest har hatt den største negative utviklingen, fra 60 prosent til 52 prosent.

Det er videre et krav at helseforetakene normalt ikke skal ha korridorpasienter. Tall fra NPR viser

at det nasjonalt har vært en positiv utvikling fra 2,2 prosent til 1,5 prosent når det gjelder gjennomsnittlig andel korridorpasienter fra 2007 til 2008. Regionalt har Helse Vest hatt en vesentlig reduksjon i andelen korridorpasienter, fra 3,0 til 1,3 prosent. Per 3. tertial 2008 har Helse Midt-Norge den høyeste andelen med 2,1 prosent. Kravet er imidlertid fremdeles ikke innfridd, verken regionalt eller nasjonalt.

Det er et krav i oppdragsdokumentene at det skal være mindre enn 5 prosent strykninger på planlagte operasjoner. Tall fra NPR viser at det på landsbasis har vært en reduksjon fra 8,3 prosent i 2007 til 7,6 i 2008. Ingen av regionene har nådd dette målet. Andelen strykninger varierer i 2008 mellom 7 prosent i Helse Vest og 10 prosent i Helse Nord. Forbedringen har vært størst i Helse Midt-Norge, med en reduksjon fra 11 til 8 prosent strykninger.

Når det gjelder kvalitetsindikatoren andelen pasienter som er tildelt individuell plan (IP) innenfor pasientgruppene barnehabilitering, hyperkinetisk forstyrrelse (ADHD) og schizofreni, er det ikke mulig å si noe om utvikling eller måloppnåelse på grunn av mangelfull rapportering i de årlige meldingene og at NPR kun opererer med tall for pasientgruppen barnehabilitering for 2008. Det er for øvrig ikke stilt målkrav til indikatoren for 2008.

Departementet uttaler at kvalitetsindikatoren andelen pasienter med individuell plan er et viktig virkemiddel for å sikre pasienter som trenger koordinerte og forutsigbare tjenester, og at det er grunn til å anta at andelen med individuell plan er lavere enn en burde forvente. Departementet opplyser at det i oppdragsdokumentene for 2009 stilles krav om at andelen pasienter som har fått utarbeidet individuell plan, skal økes.

De regionale helseforetakene rapporterer mangelfullt i de årlige meldingene på de tre styringskravene: frekvens av keisersnitt i forhold til antall fødsler, antall konsultasjoner per årsverk ved voksenpsykiatriske poliklinikker per virkedag skal økes, og antall tiltak per årsverk ved barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker per virkedag skal økes. Departementet opplyser at disse styringsvariablene ikke er videreført i oppdragsdokumentene for 2009.

Stortinget har forutsatt at samiskspråklige, fremmedspråklige og personer med funksjonshemninger har rett til tilrettelagt kommunika-

5) Jf. St.prp.nr. 1 (2007–2008).

sjon.⁶ Ifølge oppdragsdokumentene skal de regionale helseforetakene sørge for og finansiere tolketjenester til pasienter som har behov for dette. Gjennomgangen viser at enkelte av de regionale helseforetakene rapporterer mangelfullt i årlig melding, og at det til dels er vanskelig å vurdere om kravet er ivaretatt.

Departementet bekrefter at de regionale helseforetakene rapporterer ulikt og til dels lite utfyllende i årlig melding på kravet om tolketjenester. På bakgrunn av supplerende informasjon fra de regionale helseforetakene, uttaler departementet at de fleste rapporterer på en tilfredsstillende måte om at tolketjeneste er tilgjengelig og til dels godt ivaretatt. Departementet opplyser imidlertid at tilbakemeldinger fra brukere tyder på at det fortsatt må arbeides med å få på plass en god tolketjeneste. Departementet uttaler at det følger utviklingen på området. Når det gjelder samiskspråklige, framhever departementet at det er et behov for at samisk tolketjeneste er tilgjengelig i helseforetakene, og at det i dialog med

Sametinget vil vurdere et prosjekt der målet er å bedre tolketjenesten for den samiske befolkningen som hører inn under Helse Nord.

2.3 Utvikling i ventetid

Det framgår av oppdragsdokumentene at gjennomsnittlig ventetid for ordinært avviklede rettighetspasienter⁷ innen somatikk ikke skal øke, mens den skal reduseres innen psykisk helsevern for barn og unge (BUP), voksenpsykiatri (VOP) og tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengige (TSB). Rapporteringen for ventetid i de årlige meldingene er mangelfull.

Tall fra NPR⁸ viser at fra 2007 til 2008 har ventetidene for rettighetspasienter innen somatikk og TSB hatt en svak økning, mens ventetidene er uendret innen VOP og redusert innen BUP, se tabell 2. I perioden 2006–2008 har det nasjonalt vært en reduksjon i ventetid for rettighetspasienter innen BUP og VOP, mens det har vært en svak økning innen somatikk i samme periode.

Tabell 2 Gjennomsnittlig ventetid i dager til behandling for rettighetspasienter innen fagområdene somatikk, BUP, VOP og TSB. 2006–2008⁹

Fagområde	RHF	2006	2007	2008	Endring fra 2006 til 2008	Endring fra 2007 til 2008
Somatikk	Helse Sør-Øst	61	62	63	2	1
	Helse Vest	63	64	64	1	0
	Helse Midt-Norge	73	80	80	7	0
	Helse Nord	63	66	70	7	4
	Totalt	64	67	68	4	1
BUP	Helse Sør-Øst	80	72	61	-19	-11
	Helse Vest	117	102	93	-24	-9
	Helse Midt-Norge	103	92	92	-11	0
	Helse Nord	91	85	78	-13	-7
	Totalt	92	82	74	-18	-8
VOP	Helse Sør-Øst	50	46	47	-3	1
	Helse Vest	53	51	47	-6	-4
	Helse Midt-Norge	69	62	61	-8	-1
	Helse Nord	52	51	57	5	6
	Totalt	54	51	51	-3	0
TSB ¹⁰	Helse Sør-Øst		56	62		6
	Helse Vest		92	82		-10
	Helse Midt-Norge		79	77		-2
	Helse Nord		128	128		0
	Totalt		69	70		1

Kilde: NPR

6) Lov 1999-07-02 nr. 63, Pasientrettighetsloven § 3-5, jf. FOR 2000-12-21 nr. 1385 § 11.

7) Med rettighetspasienter forstås de pasienter som er tildelt rett til nødvendig helsehjelp.

8) Rapporten IS-8/2009, s.11. Ventetider er beregnet for hele år, dvs. for 2007 og 2008.

9) Rapport IS-8/2009, s. 9

10) Ifølge NPR er det ikke framstilt tall for 2006 siden kvaliteten ikke er tilfredsstillende.

Gjennomsnittlig ventetid for rettighetspasienter innen somatikk har vært stabil i Helse Vest og Helse Midt-Norge fra 2007 til 2008, mens den har økt i Helse Nord og Helse Sør-Øst. I 2008 er ventetiden lengst i Helse Midt-Norge (80 dager) og kortest i Helse Sør-Øst (63 dager).

Tallene for perioden 2006–2008 viser imidlertid en økning i ventetid for rettighetspasienter i alle helseregionene.

Fra 2007 til 2008 er ventetiden for rettighetspasienter innen BUP redusert i alle helseregioner, unntatt i Helse Midt-Norge, der den har vært stabil. Videre viser tallene at det er store regionale forskjeller. Helse Sør-Øst har den korteste ventetiden i 2008 (61 dager), mens Helse Vest har den lengste (93 dager). Tabellen viser også at det i de tre siste årene, 2006–2008, har vært en reduksjon på 18 ventedager for rettighetspasienter innen dette fagområdet. Det er likevel slik at den positive trenden har avtatt noe det siste året. Samlet sett er også ventetiden innen BUP fortsatt lang sammenlignet med de andre fagområdene.

Regionalt er ventetiden for rettighetspasienter innen VOP i Helse Vest og Helse Midt-Norge redusert fra 2007 til 2008, mens den har økt i Helse Nord og Helse Sør-Øst. I 2008 har Helse Midt-Norge den lengste ventetiden (61 dager), mens Helse Sør-Øst og Helse Vest har den korteste (47 dager). I perioden 2006–2008 har det vært en reduksjon i ventetid for rettighetspasienter innen VOP i alle regioner, med unntak av Helse Nord. Helse Midt-Norge er den regionen med størst reduksjon i ventetid de siste tre årene, men regionen har imidlertid gjennomgående den lengste ventetiden i samme periode.

Innen TSB har det fra 2007 til 2008 vært en økning i ventetid for rettighetspasienter i Helse Sør-Øst, mens ventetiden i Helse Vest og Helse Midt-Norge har blitt redusert. I Helse Nord har den vært stabil. Det er fortsatt store regionale forskjeller i ventetid for rettighetspasienter. I 2008 har Helse Nord den lengste ventetiden (128 dager), mens Helse Sør-Øst har den korteste ventetiden (62 dager).

Departementet uttaler at antall pasienter som venter på behandling i spesialisthelsetjenesten har økt de siste årene. Fram til nå har ventetidene på behandling vært relativt stabile, men det er tiltagende viktig å sikre at de regionale helseforetakene ivaretar sitt "sørge for"-ansvar. Departementet bekrefter at rapporteringen av ventetider i

årlig melding har vært av varierende kvalitet, og fant det nødvendig å be Helse Nord RHF og Helse Midt-Norge RHF om supplerende og utfyllende informasjon. Etter departementets vurdering har ventetidene i Helse Sør-Øst og Helse Vest enten blitt redusert eller vært relativt stabile i perioden 2006 til 2008 når det tas hensyn til statistisk usikkerhet knyttet til tallene. Departementet uttaler at det følger utviklingen i ventetider og antall ventende svært nøye.

2.4 Praktisering av prioriteringsforskriften

Stortinget har forutsatt at praktiseringen av prioriteringsforskriften skal bli mer enhetlig.¹¹ Revisjonen har undersøkt tildeling av rett til nødvendig helsehjelp innen fagområdene somatikk, BUP, VOP og TSB, regionalt og nasjonalt. De regionale helseforetakene rapporterer til dels mangelfullt og forskjellig i de årlige meldingene, og det er derfor vanskelig å vurdere tilstanden på bakgrunn av disse dataene.

Tall fra NPR for 3. tertial, 2006–2008 viser at det fortsatt er store regionale forskjeller i andelen rettighetspasienter, se tabell 3. Det er imidlertid en tendens de tre siste årene at de regionale forskjellene reduseres innen alle fagområdene, med unntak av somatikk. Den største reduksjonen er innen BUP, der variasjonen andel rettighetspasienter er halvert i løpet av de siste tre årene, fra 18 til 9. Dette indikerer at praktiseringen av prioriteringsforskriften har blitt mer enhetlig på tvers av regionene på dette fagområdet.

Når det gjelder regionale forskjeller i andel rettighetspasienter innen somatikk, viser tallene en negativ utvikling sammenlignet med de andre fagområdene. Variasjonen andel med rett er gjennomgående størst, og den er uendret de siste tre årene. Variasjonen er på 36 prosentpoeng i 2006, 2007 og 2008. Det indikerer at praktiseringen av prioriteringsforskriften ikke har blitt mer enhetlig innen dette fagområdet.

Nasjonalt viser tallene at flertallet av pasientene som henvises innen somatikk, BUP, VOP og TSB, er rettighetspasienter. Tallene for 2008 viser også at BUP og TSB har den største andelen rettighetspasienter på 88 prosent, og at somatikk har den minste på 61 prosent. Utviklingen viser at andelen rettighetspasienter innen somatikk er redusert fra 2006 til 2008, mens den har økt innen BUP og VOP. Innen TSB er det ikke

11) Budsjett-innst. S. nr. 11 (2008–2009), jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009), Budsjett-innst. S. nr. 11 (2007–2008) jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008), Budsjett-innst. S. nr. 11 (2006–2007), jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007).

Tabell 3 Andelen rettighetspasienter innen fagområdene somatikk, BUP, VOP, og TSB, i prosent, 3. tertial 2006–2008¹²

Fagområde	RHF	3. tertial 2006 ¹³	3. tertial 2007 ¹⁴	3. tertial 2008	Variasjon andel rettighetspasienter		
					2006	2007	2008
Somatikk	Helse Sør-Øst	60	57	58	36 (91-55)	36 (87-51)	36 (84-48)
	Helse Vest	59	61	59			
	Helse Midt-Norge	91	87	84			
	Helse Nord	55	51	48			
	Totalt	64	62	61			
BUP	Helse Sør-Øst	78	86	90	18 (83-65)	17 (92-75)	9 (90-81)
	Helse Vest	75	86	86			
	Helse Midt-Norge	83	92	85			
	Helse Nord	65	75	81			
	Totalt	76	85	88			
VOP	Helse Sør-Øst	75	78	78	27 (87-60)	25 (92-67)	22 (91-69)
	Helse Vest	86	90	89			
	Helse Midt-Norge	87	92	91			
	Helse Nord	60	67	69			
	Totalt	76	79	81			
TSB ¹⁵	Helse Sør-Øst		80	86		15 (92-77)	12 (95-83)
	Helse Vest		77	83			
	Helse Midt-Norge		92	95			
	Helse Nord		78	92			
	Totalt		81	88			

Kilde: NPR

sammenlignbare tall for 2006, men det har vært en økning fra 2007 til 2008.

Regionalt viser tallene at Helse Midt-Norge gjennomgående har den høyeste andelen rettighetspasienter innen somatikk, VOP og TSB. Innen BUP har andel rettighetspasienter blitt redusert i Helse Midt-Norge fra 2007 til 2008, og den er i 2008 under landsgjennomsnittet. Helse Nord har gjennomgående den laveste andelen rettighetspasienter innen somatikk, BUP og VOP. Innen TSB har andelen rettighetspasienter økt mest i Helse Nord fra 2007 til 2008.

De regionale helseforetakene skal rapportere om andel fristbrudd. Gjennomgangen viser at rapporteringen av andel fristbrudd i de årlige meldingene er av varierende kvalitet. Tall fra NPR viser at det i 2008 fortsatt var mange institusjoner som ikke var godkjent for rapportering med NPR-melding. Innen somatikk var det 30

prosent av sykehusene, innen VOP 15 prosent av alle institusjoner, mens innen BUP og TSB var henholdsvis 93 prosent og 75 prosent av henvisningene godkjent for NPR-melding.

Departementet bekrefter at det er forskjeller i tildelingspraksis i rett til nødvendig helsehjelp mellom regionene. Videre uttaler departementet at det er grunn til å tro at arbeidet med prioriteringsveilederne innenfor 32 fagområder/spesialiteter som gir anbefalinger om rettighetsstatus og frister til helsehjelp i spesialisthelsetjenesten, vil redusere forskjellene i prioriteringspraksisen. De siste prioriteringsveilederne vil bli tilgjengelige i løpet av kort tid. Departementet bekrefter at rapporteringen av andel fristbrudd er av varierende kvalitet. Videre bekrefter departementet at NPR-meldingen ikke er komplett, og at det gjenstår arbeid for å få alle institusjoner til å rapportere på NPR-melding.

2.5 Utvalgte områder med særskilt fokus i oppdragsdokumentene

Psykisk helsevern

I oppdragsdokumentene framgår det at de regionale helseforetakene skal legge til rette for

12) Rapport IS-8/2009, s. 10; Kilde: Sosial- og helsedirektoratets rapport "Ventelistedata per 31.12.2007", s. 4, 7, 9, 13.

13) Sosial- og helsedirektoratets rapport "Ventelistedata per 31.12.2007", s. 4, 7, 9, 13.

14) Sosial- og helsedirektoratets rapport "Ventelistedata per 31.12.2007", s. 4, 7, 9, 13.

15) Ifølge NPR er det ikke framstilt tall for 2006 siden kvaliteten ikke er tilfredsstillende.

at ingen barn og unge under 23 år med psykiske lidelser eller rusmiddelavhengighet må vente mer enn ti virkedager på vurdering av rett til nødvendig helsehjelp eller mer enn maksimalt 90 dager (65 virkedager) før behandling senest blir iverksatt, der det foreligger rett til nødvendig helsehjelp. Rapporteringen i de årlige meldingene er til dels mangelfull, og det er derfor vanskelig å vurdere i hvilken grad dette kravet er ivarettatt. Tall fra NPR¹⁶ for 3. tertial 2008 viser at ved tre av fire regioner får om lag 90 prosent av pasientene under 23 år vurdert henvisningen innen ti virkedager. I Helse Nord er andelen noe lavere, ca. 85 prosent. Videre viser tall fra NPR for 3. tertial 2008 at andelen barn og unge under 23 år som fikk behandling innen 65 virkedager, på landsbasis var 81 prosent. Departementet uttaler at det ikke er fornøyd med at ventetidsgarantien for barn og unge ikke er oppfylt, og at det vil følge utviklingen nøye. Departementet vil likevel påpeke at utviklingen går i positiv retning.

Det framgår videre at de distriktpsykiatriske sentrene (DPS) skal være faglig og bemanningsmessig i stand til å ivareta individuelle og sammensatte behandlingsbehov hos pasienter som henvises til psykisk helsevern, at sykehusavdelingene skal ivareta spissfunksjoner og at ressursfordeling mellom DPS og sykehus må tilpasses oppgavefordelingen. Ifølge rapporteringen i de årlige meldingene gjenstår det fortsatt arbeid i alle regionene før kravene nås, både når det gjelder å få til en hensiktsmessig ressursfordeling mellom DPS-ene og sykehusene, og med hensyn til oppgradering av DPS-ene. Det rapporteres om at arbeidet med å videreutvikle og oppgradere DPS-ene skal videreføres. Departementet uttaler at de regionale helseforetakenes rapportering knyttet til omstilling i psykisk helsevern og belegg ved akuttavdelingene er tilfredsstillende. Videre uttaler departementet at omstilling i psykisk helsevern har vært en målsetting gjennom hele opptrappingsperioden (1998–2008), og at det etter departementets syn har vært en positiv utvikling knyttet til å etablere tilbud i kommunen og ved etableringen av 75 DPS-er. For å styrke fokus på omstilling er de regionale helseforetakene bedt om å rapportere tall for 2009 vedrørende ressursfordeling og pasientfordeling i forholdet mellom DPS og sykehus.

Habilitering og rehabilitering

Det framgår av oppdragsdokumentene at habilitering og rehabilitering skal styrkes og prioriteres. De regionale helseforetakene rapporterer

ulikt og til dels mangelfullt på en rekke av styringskravene innen dette området i de årlige meldingene.

Det er krav om at kapasiteten skal styrkes når det gjelder årsverk og plasser i sykehus og andre institusjoner som yter tjenester innen spesialisert habilitering og rehabilitering, i forhold til 2007-nivå. Det rapporteres ikke spesifikt på antall årsverk eller plasser i de årlige meldingene, og det er derfor vanskelig å vurdere om kravet er innfridd. Departementet opplyser at det har innhentet supplerende informasjon fra samtlige regionale helseforetak om kapasitet. Etter departementets syn oppfylder Helse Midt-Norge ikke styringskravet, noe som er fulgt opp på foretaksmøtet.

Videre stilles det krav til at barnehabiliteringstjenestene skal videreutvikles og styrkes. I de årlige meldingene rapporterer Helse Sør-Øst RHF og Helse Midt-Norge RHF mangelfullt på tilstanden. Helse Vest RHF og Helse Nord RHF rapporterer at tjenestene ikke har blitt styrket i 2008. Departementet vurderer det slik at Helse Sør-Øst og Helse Midt-Norge ikke har videreutviklet og styrket tjenestene.

Arbeidet med etablering/styrking av rehabiliteringstilbudet til personer med alvorlig hodeskade skal videreføres. I årlig melding rapporterer Helse Sør-Øst RHF at tilbudet er styrket. I Helse Vest rapporteres det at en regional enhet for traumatisk hodeskade er satt i drift. Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF rapporterer på en slik måte at det er vanskelig å vurdere i hvilken grad tilbudet er styrket. Departementet opplyser at det er innhentet supplerende informasjon fra Helse Midt-Norge og Helse Nord. Etter departementets vurdering har Helse Midt-Norge ikke oppfylt styringskravet, noe som har blitt tatt opp på foretaksmøtet. Departementet viser til informasjon fra Helse Nord om at tilbudet ikke er ytterligere styrket i 2008.

Tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengige (TSB)

I oppdragsdokumentene stilles det krav om at kapasiteten skal økes innen TSB med særlig vekt på økt kapasitet innen akuttbehandling, avrusning og ambulante team, samt legemiddelassistert rehabilitering (LAR). Rapporteringen i de årlige meldingene viser at kapasiteten har økt i Helse Sør-Øst og i Helse Vest, mens det rapporteres om få konkrete tiltak i Helse Midt-Norge og i Helse Nord.

16) Rapport IS-8/2009, s. 35.

Videre skal de regionale helseforetakene årlig registrere antall gravide rusmiddelavhengige som er i LAR, og hva slags tilbud disse pasientene mottar. I de årlige meldingene er det bare Helse Vest RHF som oppgir antall gravide i LAR og hva slags tilbud disse har mottatt. Det er også stilt krav om at det skal videreutvikles samarbeids-tiltak mellom spesialisthelsetjenesten, kommunale tjenester og barnevern for gravide rusmiddelavhengige i LAR og annen tverrfaglig spesialisert behandling. Det er bare Helse Vest RHF som rapporterer om konkrete iverksatte samarbeids-tiltak i årlig melding. Departementet bekrefter at registrering av antall gravide i LAR og hva slags tilbud disse mottar, ikke er tilfredsstillende rapportert.

Ifølge oppdragsdokumentene skal det sikres gode rutiner ved utskrivning etter endt behandling eller ved behandlingsavbrudd for å legge forholdene til rette for god oppfølging for kommunale tjenesteytere. I årlig melding rapporterer Helse Sør-Øst RHF at kravet er videreført og vektlagt i driftsavtaler, og at det er i dialog med helseforetakene og de private avtalepartene. Helse Vest RHF ser ikke ut til å ivareta kravet, men rapporterer om at det er satt i gang omstillingsarbeid i helseforetakene for å sikre gode rutiner og god oppfølging. Helse Midt-Norge RHF rapporterer på en måte som ikke gjør det mulig å vurdere om dette kravet er ivaretatt. Helse Nord RHF rapporterer at dette er et område det må arbeides videre med. Departementet bekrefter at rapporteringen på kravet om rutiner ved utskrivning etter endt behandling eller ved behandlingsavbrudd fortsatt har svakheter. På bakgrunn av supplerende opplysninger fra de regionale helseforetakene uttaler departementet at arbeidet med rutiner ved utskrivning er prioritert i alle helseforetakene.

Vedlegg 5:

Revisjonsrapport om kvaliteten på den medisinske kodingen i helseforetakene som grunnlag for innsatsstyrt finansiering (ISF)

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Da innsatsstyrt finansiering (ISF) ble innført i 1997, var målet å redusere pasientenes ventetid gjennom å øke behandlingsaktiviteten. Etter helseforetaksreformen er formålet med ordningen at aktivitetsmålet skal nås på en mest mulig effektiv måte. Det er nå de regionale helseforetakene som mottar refusjonen fra staten og fordeler den videre til helseforetakene. De fleste helseforetakene viderefordeler refusjonen helt eller delvis ned på de kliniske avdelingene ut ifra antall produserte DRG-poeng i den enkelte avdeling.¹ Refusjonens størrelse er avhengig av både antall behandlede pasienter og hvilke pasientgrupper som behandles. Refusjonssatsen har i perioden mellom 1997 og 2008 variert fra 30 til 60 prosent av de antatte behandlingskostnadene for de pasientgruppene som omfattes av ordningen. For 2008 var refusjonssatsen fra staten på 40 prosent.

Aktiviteten i ISF-ordningen måles i antall DRG-poeng². Hvert pasientopphold klassifiseres i én av om lag 500 ulike grupper (DRG-er). For hver DRG er det beregnet en kostnadsvekt (pris) som gir uttrykk for hvor ressurskrevende pasientene i DRG-en er å behandle i forhold til gjennomsnittet av alle pasientgruppene. Korrekt koding skal gi riktig DRG-gruppering og korrekt økonomisk oppgjør. Med innføringen av ISF ble det dermed etablert en direkte kobling mellom den medisinske kodingen og finansieringen av sykehusene/helseforetakene. God kodekvalitet er viktig for å sikre at styringsinformasjonen i helsesektoren er så god som mulig, og at den gir korrekt grunnlag for den statlige bevilgningen.

Bakgrunnen for undersøkelsen er de funn som ble gjort i forbindelse med revisjonen av ISF-tilskuddet for 2003³ og forvaltningsrevisjonen av kodekvaliteten ved helseforetakene⁴. Undersøkelsene viste at det var betydelige svakheter i kvaliteten på de medisinske kodene som dannet grunnlaget for ISF-tilskuddet.

For å undersøke om kodekvaliteten ved helseforetakene er forbedret og om grunnlaget for de statlige bevilgningene er korrekt, har revisjonen gjennomført en revisjon av ISF-tilskuddet for 2008. For 2008 fikk de regionale helseforetakene samlet bevilget 16,8 mrd. kroner over kapittel 732 post 76 til ISF, jf. St.meld. nr. 3 (2008–2009).

1.2 Metode og gjennomføring

Undersøkelsen bygger på en gjennomgang av 1000 statistisk utvalgte døgn- og dagopphold ved ti helseforetak/sykehus i 2008. Revisjonen foretok et utvalg av de ti helseforetakene/sykehusene som skulle være med i undersøkelsen. Forutsetningene for utvalget var at alle helse-regionene skulle være med, og at både store og små helseforetak skulle være representert. Antall helseforetak per helseregion i utvalget er fordelt etter størrelsen på ISF-refusjonen. Det ble bare valgt pasientopphold fra ett sykehus innen hvert av de utvalgte helseforetakene. Gitt disse forutsetningene var de ti helseforetakene tilfeldig utvalgt.

Norsk Pasientregister (NPR) valgte ut pasientoppholdene på oppdrag fra Riksrevisjonen. For å ha en buffer mot opphold som ikke lot seg bedømme, foretok NPR et statistisk utvalg på ca. 120 kasus ved hvert av de ti utvalgte helseforetakene/sykehusene. Revisjonen omfatter de samme pasientgruppene som var med i 2003-revisjonen. Polikliniske opphold, som ble inkludert i ordningen fra 2008, er ekskludert fra populasjonen. Utvalgets størrelse på 1000 pasientopphold gir i forhold til populasjonen det er trukket fra, en statistisk usikkerhet på +/- 3 prosent. Samlet sett skulle undersøkelsen gi signifikante resultater på nasjonalt nivå.

Etter en forutgående konkurranse har KITH AS⁵ på oppdrag fra Riksrevisjonen undersøkt om opplysninger om koding av diagnoser og prosedyrer som er rapportert til NPR, er korrekte i forhold til den informasjonen som de utvalgte journalene inneholdt, og vurdert om kodingen ga grunnlag for korrekt økonomisk oppgjør. Det er ikke vurdert om den kliniske diagnostiseringen av det enkelte pasientopphold er korrekt. Ved

1) Riksrevisjonens pågående undersøkelse av økonomistyring i helseforetakene.

2) DRG står for diagnoserelatert gruppe.

3) Dokument nr. 3:2 (2004–2005).

4) Dokument nr. 3:7 (2005–2006).

5) Kompetansesenter for IT i helse- og sosialsektoren AS. KITH AS skal fremme standardisert og samordnet innføring og bruk av ikt i sektoren.

hvert helseforetak ble revisjonen gjennomført av to revisorer fra KITH AS. Hver revisor bedømte hvert opphold selvstendig, og resultatene ble diskutert mellom de to revisorene inntil de ble enige.

De utvalgte helseforetakene ble orientert om undersøkelsen og datoene for KITHs revisjonsbesøk per brev. Helseforetakene ble blant annet bedt om å sørge for at all nødvendig dokumentasjon for de utvalgte pasientoppholdene forelå på tidspunktet for revisjonsbesøket. Grunnlaget for undersøkelsen har derfor vært tilgjengelig dokumentasjon for hver av de 1000 utvalgte pasientoppholdene på det tidspunktet revisjonsbesøket fant sted. Etter hvert revisjonsbesøk fikk helseforetakene tilsendt revisjonsresultatet til orientering, og de fikk mulighet til å komme med eventuelle kommentarer innen en angitt frist.

Helseforetakene fikk presentert de reviderte kodene og fikk mulighet til å komme med kommentarer til disse. Revisjonen mottok skriftlige kommentarer fra fem av ti sykehus om 68 opphold. Sykehusene var uenige i noen av de endringene som hadde blitt gjort ved revisjonen. KITH AS gikk gjennom kommentarene og kom fram til at en stor andel av tilbakemeldingene fra sykehusene skyldtes prinsipielle forhold der KITH har "strengere" krav til koding enn det helseforetakene ønsket. Kommentarene kan kategoriseres i tre grupper. For én gruppe var det uenighet på prinsipielt nivå, og det kunne fastholdes at revisjonen var korrekt for 23 opphold. For 38 opphold ville det være nødvendig å se journalene på nytt for å kunne ta stilling til om

sykehusenes innvendinger var relevante. For den tredje gruppen fikk sykehusene medhold i at revisjonen trolig var ukorrekt for sju opphold.

Tabell 1 viser en oversikt over de ti helseforetakene/sykehusene som har vært med i undersøkelsen, og antall kasus som har vært gjennomgått ved hvert av disse. To av de utvalgte helseforetakene/sykehusene var også med i utvalget ved revisjonen av ISF-tilskuddet for 2003. Dette er Helse Fonna HF, Odda sjukehus og St. Olavs hospital HF.

Ifølge forskrift om pasientjournal skal pasientjournalen inneholde opplysninger om foreløpig diagnose, observasjoner, funn, undersøkelser, diagnose, behandling, pleie og annen oppfølging som settes i verk, og resultatet av dette.⁶ Med bakgrunn i den dokumenterte informasjonen i pasientjournalen skal det fastsettes koder som skal representere journalinformasjonen i et statistisk system for diagnoser og prosedyrer.

Undersøkelsen baserer seg på følgende regelverk for ISF-ordningen for henholdsvis diagnose- og prosedyrekoder, jf. Sosial- og helsedirektoratets utgivelse for 2008 (IS-1520):

- Den internasjonale statistiske klassifikasjonen av sykdommer og beslektede helseproblemer. Norsk utgave av ICD-10, revidert 2005
- Klassifikasjon av kirurgiske inngrep. Norsk utgave av "The NOMESCO Classification of Surgical Procedures" (NCSP), utgis årlig av Helsedirektoratet
- Norsk klassifikasjon av medisinske prosedyrer (NCMP)

Tabell 1 Oversikt over helseforetak/sykehus

Foretaksgruppe	Helseforetak/sykehus	Kode	Kasus
Helse Sør-Øst	Ullevål universitetssykehus	AA	99
	Ringerike sykehus HF, Hønefoss	AB	100
	Sykehuset Asker og Bærum HF	AC	101
	Akershus universitetssykehus HF, Lørenskog	AD	100
	Sørlandet sykehus HF, Kristiansand	AE	100
Helse Vest	Helse Bergen HF, Haukeland universitetssykehus	BA	100
	Helse Fonna HF, Odda sjukehus	BB	100
Helse Midt-Norge	Helse Nordmøre og Romsdal HF, Molde sjukehus	CA	100
	St. Olavs hospital HF, Trondheim	CB	100
Helse Nord	Nordlandssykehuset HF, Bodø	DA	100
	Sum		1000

6) Forskrift av 21. desember 2000 nr. 1385: forskrift om pasientjournal § 8, bokstav f.

2 Resultatet av undersøkelsen

Kvaliteten på de medisinske registreringene ved sykehusene påvirker mange aktuelle og viktige forhold knyttet til ISF. Korrekt koding er derfor av avgjørende betydning for senere administrativ og medisinsk statistisk analyse av sykehusopphold og for korrekt refusjon i henhold til ISF-ordningen.

Refusjonen til de regionale helseforetakene blir i hovedsak fastsatt av samlet antall produserte DRG-poeng multiplisert med refusjonssatsen av enhetsprisen, som for 2008 er 40 prosent. Enhetsprisen gir uttrykk for hvor ressurskrevende det er å behandle en gjennomsnittspasient, og er for 2008 satt til 33 647 kroner, jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008). Grupperingen av et pasientopphold i DRG-er blir i hovedsak påvirket av kodevalg for hovedtilstand (hoveddiagnose), andre tilstander (bidiagnoser) og prosedyrer.

Under gjennomgangen av de journalene som hadde blitt trukket ut, måtte 43 kasus av NPRs totale utvalg på 1200 kasus forkastes fordi de ikke lot seg bedømme. For ni opphold lot journalen seg ikke oppdrive, heller ikke i sykehusets datasystem. 34 opphold hadde for mangelfull dokumentasjon til at det var mulig å gjøre noen meningsfull revisjon. KITH AS har undersøkt om opplysningene i de totalt 1000 bedømbare pasientjournalene gir grunnlag for de medisinske kodene som er rapportert til NPR.

2.1 Hvordan er kodekvaliteten?

Koding av hoveddiagnose (hovedtilstand)

Hovedtilstand er det helseproblemet som er viktigste årsak til kontakt med helsevesenet eller som – hvis mer enn én tilstand anses som like viktige – bedømmes som den mest ressurskrevende. Hovedtilstanden har avgjørende betydning for DRG-grupperingen. Alle pasientopphold skal kodes med kun én hovedtilstand. I det etterfølgende brukes hoveddiagnose om hovedtilstand, siden dette er det begrepet som benyttes av fagmiljøet.

Tabell 2 Riktig eller feil koding av hoveddiagnose, fordelt på sykehus

Sykehus	Riktig	Feil
AA	59	40
AB	66	34
AC	63	38
AD	68	32
AE	62	38
BA	76	24
BB	54	46
CA	63	37
CB	57	43
DA	70	30
Sum	638	362
Prosent	63,8 %	36,2 %
2003-revisjon	62,2 %	37,8 %

Tabell 2 viser antall opphold som fikk endret hoveddiagnose, fordelt per sykehus. Feilene på hoveddiagnose dekker alle typer feil, både alvorlige og mindre alvorlige. Undersøkelsen viser at 36,2 prosent av de undersøkte pasientoppholdene, ble kodet med en hoveddiagnose som ikke var i samsvar med regelverket ICD-10. Feilkoding av hoveddiagnose varierer fra 24 til 46 prosent mellom sykehusene. Den totale feilprosenten i 2003 var 37,8 prosent, og resultatene for enkeltsykehus varierte da fra 26 til 51 prosent.

Feilandelen for de to sykehusene som også var med i 2003-revisjonen, BB (Odda sjukehus) og CB (St. Olavs hospital), var den gang på henholdsvis 38 prosent og 35 prosent. Feilprosentene for disse to sykehusene har med andre ord økt sammenlignet med 2003-revisjonen, mens den totale feilprosenten for hele materialet er redusert.

I henhold til KITH AS er det ingen generell anvendbar måte å gradere eller kvantifisere feilkoding på. En formell måte er å sortere feilene etter hvilket hierarkisk nivå i klassifikasjonen feilen kan henføres til. Disse nivåene er:

- Nivå 1: Kode er valgt fra feil kapittel
- Nivå 2: Kode er valgt fra rett kapittel, men fra feil blokk
- Nivå 3: Kode er valgt fra rett blokk, men fra feil 3-tegnsgruppe
- Nivå 4: Kode er valgt fra rett 3-tegnsgruppe, men fra feil 4-tegnsgruppe.

Tabell 3 Hierarkisk fordeling av feil koding av hoveddiagnose, fordelt etter sykehus

Sykehus	Rett 3-tegnsgrp feil 4-tegn	Feil 3-tegnsgrp, rett blokk	Feil blokk, rett kapittel	Feil kapittel	Sum feil alle nivåer
AA	13	4	3	20	40
AB	16	6	1	11	34
AC	11	4	6	17	38
AD	11	3	6	12	32
AE	8	6	4	20	38
BA	4	3	5	12	24
BB	10	9	8	19	46
CA	12	2	4	19	37
CB	14	8	6	15	43
DA	15	5	4	6	30
Alle	114	50	47	151	362
Prosent	11,4 %	5,0 %	4,7 %	15,1 %	36,2 %
2003-revisjon	7,2 %	6,3 %	8,2 %	16,2 %	37,8 %

Denne hierarkiske inndelingen kan benyttes til å lage en oversikt over feilenes alvorlighetsgrad. KITH AS påpeker at ut ifra et logisk synspunkt vil feilkoding på nivå 2 og 3 være mest alvorlig i forholdt til regelverket for koding av diagnoser (ICD-10).

Tabell 3 viser at de fleste feilene enten besto i kode valgt fra feil kapittel (nivå 1) eller feil valgt 4-tegnskode innen en 3-tegnskategori (nivå 4). Dette innebærer at til sammen 73,2 prosent av feilene var blant de mindre alvorlige. Av de 362 oppholdene som endret hoveddiagnose, hadde 151 av oppholdene kode valgt fra feil kapittel (nivå 1). Det er store variasjoner mellom sykehusene for hoveddiagnose valgt fra feil kapittel, fra 6 til 20. To sykehus skiller seg negativt ut ved at hvert femte opphold har denne feilen. Videre viser tabellen at hoveddiagnose valgt fra feil kode på 4-tegnsnivå (nivå 4) forekom for 11,4 prosent av oppholdene.

De alvorligste feiltypene i forhold til regelverket for koding av diagnoser (ICD-10) er kode valgt fra rett blokk, men fra feil 3-tegnsgruppe (nivå 3) eller kode valgt fra rett kapittel, men fra feil blokk (nivå 2). Feilprosentene for disse er på henholdsvis 5,0 og 4,7, noe som er lavere enn i 2003-revisjonen (henholdsvis 6,3 prosent og 8,2 prosent). I 2008 er det også for disse feiltypene store variasjoner mellom sykehusene. Variasjonen på nivå 3 er fra 2 til 9, og på nivå 2 varierer den fra 1 til 8. Som tabellen viser, har det vært en reduksjon på samtlige feiltyper, med unntak av feil på 4-tegnsnivå.

Koding av bidiagnoser

I tillegg til hoveddiagnosen skal hver enkelt av de *andre tilstandene* som håndteres, eller som det må tas hensyn til i løpet av behandlingsperioden, kodes. I opplæringsheftet ICD-10, utgitt av Statens helsetilsyn, er *andre tilstander* de tilstandene som eksisterer samtidig med hovedtilstanden, eller som utvikler seg i løpet av behandlingsperioden, og som får konsekvenser for behandlingen av pasienten. Tilstander som relaterer seg til tidligere innleggelser, og som ikke har innvirkning på den aktuelle behandlingen, skal ikke tas med. I det etterfølgende brukes begrepet bidiagnoser om andre tilstander.

Tabell 4 Revisjon av bidiagnoser

Sykehus	Antall BD før revisjon	Antall BD etter revisjon	Netto endring i antall BD
AA	107	100	-7
AC	122	122	0
CA	164	133	-31
CB	153	139	-14
DA	120	116	-4
AD	136	144	8
BA	180	148	-32
AE	156	126	-30
BB	109	144	35
AB	238	202	-36
Sum	1485	1374	-111
Gjennomsnitt	1,5	1,4	-0,1
2003-revisjon	1,3	1,0	-0,3

Tabell 5 Revisjon av prosedyrekoder

Sykehus	Antall pros før revisjon	Antall pros etter revisjon	Netto endring i antall pros
AA	123	112	-11
AB	127	126	-1
AC	66	69	3
AD	107	102	-5
AE	76	77	1
BA	125	117	-8
BB	55	54	-1
CA	107	106	-1
CB	72	73	1
DA	124	119	-5
Sum	982	955	-27
Gjennomsnitt prosent per opphold	1,0	1,0	0,0
2003-revisjon	0,8	0,8	0,0

Tabell 4 viser at antall bidiagnoser (koder i tillegg til koden for hoveddiagnosen) ble redusert fra 1485 til 1374 etter revisjon, det vil si med 7,5 prosent. Gjennomsnittlig utgjør dette en reduksjon per opphold fra 1,5 til 1,4. De tilsvarende tallene for 2003 var en endring fra 1,3 til 1,0 (reduksjon på 25 prosent). Ved alle sykehusene ble det både lagt til og trukket fra bidiagnoser. Den største nettoendringen i antall bidiagnoser ved et sykehus var -36 i 2008. Nettoendringer har økonomisk betydning for sykehuset.

Ved noen av sykehusene resulterte revisjonen i en reduksjon i antall bidiagnoser, ved andre i en økning i antall bidiagnoser. I 2003-revisjonen ble antall bidiagnoser redusert ved samtlige sykehus, noe som betyr at alle sykehusene fikk strøket flere bidiagnoser enn de fikk lagt til.

Koding av prosedyrer

Prosedyrekodene er en klassifikasjon av kirurgiske inngrep (NCSP) og medisinske prosedyrer (NCMP).

Tabell 5 viser at antall prosedyrekoder ble redusert fra 982 til 955 etter revisjon, det vil si med 2,7 prosent. Dette utgjør ingen endring i gjennomsnittlig antall per opphold. KITH AS opplyser at det i denne revisjonen ble gjort bruttoendringer i prosedyrekodene for 15,8 prosent av oppholdene. Sju av ti sykehus fikk strøket flere prosedyrekoder enn de fikk lagt til. I 2003-revisjonen fikk alle sykehusene, med unntak av ett, lagt til flere prosedyrekoder enn de fikk strøket.

Graden av feilkoding er mindre for prosedyrer enn for diagnoser, noe som ifølge KITH AS kan skyldes at prosedyrekodeverket er mer kortfattet og konkret og at det derfor er lettere å kode riktig. Feilkoding eller manglende koder kan enten gi minimale eller betydelige konsekvenser for DRG-beregningen, som er grunnlaget for ISF-tilskuddet.

Departementet uttaler at overvåking av kodekvaliteten er viktig, og viser til at det er iverksatt tiltak som en oppfølging av blant annet Riksrevisjonens undersøkelse av kodekvaliteten ved helseforetakene⁷. Helsedirektoratet startet i februar 2007 et samarbeid med de regionale helseforetakene og KITH AS for å øke kompetansen hos de som koder. I arbeidsgruppens rapport fra høsten 2008 anbefales det at det etableres kvalitetsindikatorer for koding og målrettede analyser, samt at de regionale helseforetakene innfører obligatorisk grunnopplæring for alle som koder.

2.2 Hvilke konsekvenser har kodekvaliteten?

Konsekvenser for DRG-grupperingen

Valg av hoveddiagnose, bidiagnose og prosedyrer påvirker generelt DRG-grupperingen for det enkelte opphold. Tabell 6 viser ny DRG-gruppering basert på forslag til nye koder etter journalrevisjonen.

7) Dokument nr. 3:7 (2005–2006).

Tabell 6 Revidert DRG, fordelt på sykehus

Sykehus	Antall opphold	Sum vekt	Antall opphold DRG endret	Sum endret vekt	% endret vekt
AA	99	75,74	20	-5,82	-7,68 %
AB	100	98,96	29	-5,95	-6,01 %
AC	101	83,89	25	-2,75	-3,28 %
AD	100	84,63	24	-7,87	-9,30 %
AE	100	89,9	31	-5,28	-5,87 %
BA	100	119,69	25	1,06	0,89 %
BB	100	73,27	29	-1,51	-2,06 %
CA	100	100,87	26	-15,51	-15,38 %
CB	99	81,3	23	-4,78	-5,88 %
DA	100	78,99	13	1,92	2,43 %
Alle	999 ⁸	887,24	(24,5 %) 245	-46,49	-5,24 %
2003-revisjon	1396	1427,18	26,9 %	-73,35	-5,14 %

Tabell 6 viser at totalt sett ble DRG endret for 245 av oppholdene (24,5 prosent). Antallet opphold som fikk endret DRG ved de enkelte sykehusene, var fra 13 (13 prosent) til 31 (31 prosent). I 2003-revisjonen ble DRG endret for 26,9 prosent av oppholdene, og andelen varierte den gang fra 21 til 36 prosent mellom sykehusene. Dette innebærer at det er større variasjon mellom sykehusene i 2008 enn det var i 2003.

I 2008-revisjonen fikk to sykehus (BA og DA) økt DRG-vekt, mens de andre sykehusene fikk reduksjon i DRG-vekt. Endringen i DRG-vekt for de sykehusene som fikk redusert sin DRG-vekt, varierer fra 2,1 prosent til 15,4 prosent. Totalt gir kodeendringene i 2008 en reduksjon på 5,24 prosent av det samlede antall DRG-poeng. I 2003 var reduksjonen på 5,14 prosent.

Sammenlignet med tall fra 2003 har andel nulldagersopphold økt kraftig fra 15,9 prosent til 28,1 prosent. Nulldagersopphold er dagkirurgi eller dagbehandling, og tilfeller der pasienter enten dør, utskrives eller overflyttes samme dag. Siden nulldagersopphold ifølge KITH AS som regel er mindre kompliserte å kode enn opphold av flere dagers varighet, kan det antas at sykehus med mange slike opphold har bedre kodekvalitet. 2003-revisjonen viste imidlertid ingen sammenheng mellom antall liggedager og endret DRG. 2008-revisjonen viser en svak sammenheng mellom den samlede andelen nulldagersopphold

og andelen DRG-endringer, ved at høy andel nulldagersopphold gir noe mindre endring i DRG.

DRG-systemet består av flere DRG-par. Ett DRG-par består av en *komplisert DRG* og en *ukomplisert DRG*. Ifølge Helsedirektoratet har rundt 20 prosent av DRG-ene i norsk versjon to varianter, komplisert og ukomplisert. Hvorvidt oppholdet klassifiseres i en komplisert eller ukomplisert DRG, bestemmes oftest av tilhørende bidiagnoser og prosedyrer. Flere bidiagnoser per opphold fører isolert sett til at flere opphold blir gruppert som kompliserte, noe som innebærer en høyere refusjon fra staten.

Tabell 7 viser at DRG-vekten ble redusert med 20,3 som følge av endringer i komplisert/ukomplisert DRG. Dette utgjør 43,7 prosent av den totale endringen i DRG (som var på 46,49) som følge av revisjonen.

En komplisert DRG gir høyere utbetaling til helseforetakene. Undersøkelsen viser at 64 opphold ble revidert fra komplisert til ukomplisert, mens 42 opphold ble endret fra ukomplisert til komplisert, mot henholdsvis 55 og 26 i 2003. Det har altså vært en økning i antall endringer begge veier, noe som kan indikere at kodekvaliteten har blitt dårligere.

I undersøkelsen er det ikke funnet holdepunkter for spesielle feilkilder som fører til systematiske forskjeller i kodepraksis mellom sykehusene. Ved vurderingen av pasientopphold der det for eksem-

8) Ett av oppholdene kunne ikke regrupperes. Derfor er totalt antall opphold 999 og ikke 1000.

Tabell 7 DRG-ændring fra komplisert (m/bk) til ukomplisert (u/bk) DRG og omvendt

Sykehus	m/bk -> u/bk		u/bk -> m/bk		Samlet	
	Antall	Vektendring	Antall	Vektendring	Antall	Vektendring
AA	3	-2,68			3	-2,68
AB	6	-1,17	9	-1,1	15	-2,27
AC	7	-4	4	0,57	11	-3,43
AD	11	-3,95	2	0,76	13	-3,19
AE	9	-1,49	8	-0,54	17	-2,03
BA	7	-0,49	6	0,39	13	-0,1
BB	5	-2,84	7	1,99	12	-0,85
CA	6	-6,39	1	0,77	7	-5,62
CB	7	-1,69	2	0,77	9	-0,92
DA	3	-1,99	3	2,74	6	0,75
Alle	64	-26,69	42	6,35	106	-20,3

pel er valgt feil kode for hoveddiagnose eller oppført for mange bidiagnoser, er det ikke mulig å uttale seg om hvorvidt feilkodingen er ledd i en systematisk feilkoding. De økonomiske virkningene av den medisinske registreringen gjør at det er en risiko for at det registreres bidiagnoser som gir økt DRG-refusjon, men som det ikke er medisinsk grunnlag for. Resultatet for hele materialet viser en tydelig trend for at kodepraksis endres mot økning i DRG-poeng idet åtte av ti sykehus fikk redusert sin DRG-sum etter revisjon. Systematiske forskjeller kan derfor ikke utelukkes.

Departementet uttaler at selv om ISF-ordningen skal sikre at utbetalingene fra staten til de regionale helseforetakene er mest mulig rettfærdige og riktige, skal det ikke utelukkes at enkelte helseforetak kan ha og har hatt kortsiktig økonomisk gevinst av en avvikende kodepraksis. Etter departementets syn er det derfor viktig å etablere systemer som sikrer mest mulig ensartet og stabil kodepraksis.

Konsekvenser for pasientstatistikken

Innføringen av ISF har trolig ført til en bedre pasientstatistikk gjennom mer fullstendig koding av diagnoser og prosedyrer i helseforetakene. Undersøkelsen viser likevel at kodekvaliteten fortsatt er for svak. En svak kodekvalitet kan svekke tilliten til at pasientstatistikken kan benyttes som grunnlag for planlegging, styring og evaluering av helsetjenestene lokalt og nasjonalt. Videre begrenses muligheten til å bruke pasientstatistikken til medisinsk forskning.

Konsekvensene av feilkoding for pasientstatistikk må antas å være større enn for DRG-gruppering, men avhenger imidlertid av detaljeringsnivået. I Norge er det obligatorisk å kode på 4-tegnsnivå, der det for 2008 ble påvist 36,2 prosent feil i valg av hoveddiagnose, se tabell 3. Basert på 3-tegns-kategorier viser materialet at feilprosenten ville vært på 24,8 prosent. Dette er en bedring sammenlignet med tall fra 2003, da feilprosenten var henholdsvis 37,8 prosent på alle nivåer og 30,6 prosent på 3-tegnsnivå. For pasientstatistikken regnes normalt valg av feil kode på 4-tegnsnivå som de minst alvorlige feilene.

Vedlegg 6:

Revisjonsrapport om den kommersielle virksomheten i NRK

1 Innledning

Formålet til Norsk Rikskringkasting AS (NRK) er å tilby allmennkringkasting til hele Norges befolkning.¹ Ved omdannelsen til aksjeselskap i 1996 ble NRK gitt muligheten til å delta i annen virksomhet utover allmennkringkasting gjennom datterselskaper. Det heleide datterselskapet NRK Aktivum AS (NRK Aktivum) ble som følge av dette etablert i 1997. Av NRK Aktivums vedtekter § 3 framgår det at formålet med virksomheten er *"kommersiell omsetning av varer og tjenester med relasjon til mediemarkedet, herunder særskilt produksjon og salg av varer og tjenester basert på Norsk rikskringkasting AS' program- og kringkastingsvirksomhet"*.

Forutsetningen for NRK Aktivums drift er at den skal bidra til å styrke allmennkringkastingsvirksomheten, ved at overskuddet fra den forretningsmessige virksomheten føres over til programproduksjon og lignende i morselskapet.² Ved Stortingets behandling av endringene i kringkastingsloven er det understreket at den forretningsmessige virksomheten skal være innrettet *"på en slik måte at det ikke vil skje noen form for subsidiering av datterselskaper gjennom kringkastingsavgiften"*.³ Stortinget legger videre til grunn som en absolutt forutsetning at NRKs tilbud til seere og lyttere i allmennkanalene holdes reklamefritt.⁴

Målet for undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad NRK Aktivum bidrar økonomisk til å styrke allmennkringkastingsvirksomheten og i hvilken grad den forretningsmessige virksomheten i NRK er innrettet slik at den utøves innenfor de rammene som Stortinget har trukket opp.

Undersøkelsen bygger på analyser av offentlige dokumenter, regnskapsopplysninger, årsrapporter, avtaler, retningslinjer, presentasjoner og andre dokumenter fra NRK og NRK Aktivum. Videre er det innhentet informasjon på e-post etter

konkret forespørsel og gjennom intervjuer med aktuelle personer i selskapene.

2 Resultatet av undersøkelsen

2.1 NRK Aktivums økonomiske bidrag

NRK Aktivum er organisert i tre forretningsområder som legger grunnlaget for selskapets inntjening: Den tradisjonelle sekundærutnyttelsen – utgivelser av bøker, lydbøker, musikk og DVD-er samt ulike lisensprodukter eller spin-off-produkter – er samlet i *Forlaget*. *Mediaavdelingen* selger reklame- og annonseplass på NRKs nettsider, samt sponsorplakater i TV og radio. Gjennom *Opplevelser* tilbyr NRK Aktivum et bredt spekter av arrangementer til bedriftsmarkedet, basert blant annet på NRKs egne programkonsepter. Avdelingen driver også Opplevelses-senteret og tar hånd om ordningen med publikum i studio.

NRK har ikke fastsatt et spesifikt avkastningskrav til NRK Aktivum. Det er imidlertid forutsatt at den kommersielle virksomheten skal drives på forretningsmessige vilkår, og at selskapet oppnår *"en tilfredsstillende fortjeneste sammenlignet med en ekstern organisasjon med tilsvarende profil"*.⁵ Et minimumskrav til avkastningen er vanligvis at den er høyere enn en risikofri rente. Normalt regnes risikofri rente som den renten man ville fått ved å ha pengene i banken i den samme perioden.

2.1.1 Økonomisk resultat

Tabell 1 viser regnskapet for NRK Aktivum for perioden 2003–2008. Opplysningene er basert på selskapets årsregnskap. Opplysningene om *"Royalty"* og *"Annet vederlag til NRK"* er hentet fra selskapets årsberetning, mens *"Andre kostnader"* er beregnet som den gjenstående delen av totale kostnader.

Tabell 1 viser at selskapets driftsresultat ble redusert fra 8,0 mill. kroner i 2003 til -2,1 mill. kroner i 2007. I 2008 økte driftsresultatet til 0,3 mill. kroner. I 2007 og 2008 har selskapet dermed ikke hatt overskudd av sin primære virksomhet. Årsresultatet har også hatt en negativ utvikling i perio-

1) NRKs vedtekter, § 3 Selskapets formål.

2) Ot.prp. nr. 69 (1994–1995), side 4.

3) Ot.prp. nr. 69 (1994–1995), side 11. Forbudet mot krysssubsidiering følger også av EØS-avtalens regelverk.

4) Se for eksempel Ot.prp. nr. 55 (1998–1999), side 5, samt kringkastingsloven § 6-4.

5) Jf. Retningslinjer for NRKs forretningsmessige virksomhet.

Tabell 1 Resultatregnskap for NRK Aktivum AS 2003–2008, beløp i tusen kroner.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Inntekter</i>	107 130	124 547	139 174	175 697	184 049	193 595
<i>Kostnader</i>	98 822	120 178	136 355	173 010	186 113	193 280
Royalty	60 800	80 800	85 500	106 300	82 200	84 300
Annet vederlag til NRK	6 000	7 300	7 100	9 300	43 400	36 400
Andre kostnader	32 022	32 078	43 755	57 410	60 513	72 580
Driftsresultater	8 308	4 369	2 819	2 687	-2 064	315
<i>Netto finansinntekter</i>	615	1416	1 018	1 230	1 863	-4 099
Finansinntekter	783	1 439	1 076	1 244	4 173	8 555
Finanskostnader	168	23	58	14	2 310	12 654
Ordinært resultat før skattekostnad	8 923	5 785	3 837	3 917	-201	-3 784
<i>Skattekostnad</i>	2 290	1 559	1 162	2 099	-28	244
Årsresultat	6 634	4 226	2 675	1 817	-173	-4 028

den. Fra et overskudd på om lag 6,6 mill. kroner i 2003 viste regnskapene i 2008 et årsresultat på -4 mill. kroner. Underskuddet er dekket ved overføring fra selskapets egenkapital.

Inntekter

Tabell 1 viser at NRK Aktivum i 2008 omsatte for 193,6 mill. kroner. Dette utgjør en økning på om lag 86,5 mill. kroner (80,8 prosent) fra 2003. Omsetningsveksten kan tilskrives økte inntekter fra salg av reklame på Internett, sponsorplakater og DVD-er og salg av rettigheter og ledig kapasitet i forbindelse med OL i Torino og Beijing.⁶ Arrangementsaktiviteten opplever også sterk vekst.

Royalties og andre vederlag

Hovedkostnaden for NRK Aktivum er royalty-kostnader til NRK. I hovedavtalen mellom NRK og NRK Aktivum⁷ er det fastsatt at NRK Aktivum betaler vederlag – eller *royalty* – til NRK for retten til salg eller annen sekundærutnyttelse av NRK-programmer. I hovedavtalen⁸ framgår det at royaltyberegningen skal følge ett av to prinsipper:

- royalty av brutto inntekt
- overskuddsdeling av netto inntekt etter akkumulert break/even⁹.

I dag praktiseres oftest prinsippet om overskuddsdeling. NRK Aktivum trekker fra direkte kostnader tilknyttet produktet, og NRK får en

andel, som regel 50 prosent, som utgjør NRKs vederlag for NRK Aktivums rett til utnyttelse.

Tabell 1 viser at NRK Aktivums royaltyvederlag til NRK økte fra 60,8 mill. kroner i 2003 til 106,3 mill. kroner i 2006¹⁰ og at royalties i 2007 og 2008 sank til henholdsvis 82,2 mill. kroner og 84,3 mill. kroner. Med unntak av 2003 og 2006 har royaltyvederlaget variert rundt 80–85 mill. kroner.

Videre består NRK Aktivums kostnader til NRK av vederlag for forskjellige tjenester som selskapet kjøper av NRK. Dette er vederlag for bruk av bedriftshelsetjenester, leie av lokaler, juridiske tjenester, it-drift og -service samt uspesifiserte varekjøp. Tabell 1 viser at vederlaget for disse tjenestene har økt fra 6 mill. kroner i 2003 til 36,4 mill. kroner i 2008. Den største økningen fant sted fra 2006 til 2007, da vederlaget økte fra 9,3 mill. kroner til 43,4 mill. kroner. NRK Aktivum betaler kostnadene, etter kostnadsbaserte priser, for arkivresearch, redigering, kopiering, bånd og kostnader til ekspedisjon om ikke annet er avtalt.¹¹ Leie av lokaler er fastsatt på bakgrunn av en antatt markedspris, som blir regulert med konsumprisindeksen hvert år. Vederlag for bruk av bedriftshelsetjenester, juridiske tjenester og it-tjenester fastsettes på grunnlag av avtaler.

NRK Aktivum oppgir at de bidro med 125,6 mill. kroner til NRK i 2007 og med 120,7 mill. kroner

6) Årsberetning for NRK Aktivum 2004, 2005, 2006, 2007 og 2008.

7) Se punkt 2.2.3 nedenfor.

8) Avtale mellom Norsk rikskringkasting AS og NRK Aktivum AS om salg og annen utnyttelse av radio- og fjernsynsprogram, datert 5. februar 1999, punkt 11a og b.

9) Akkumulert break/even er når den samlede inntekten for et produkt balanserer kostnadene. Dette prinsippet innebærer deling av overskuddet på produktet.

10) Aktivums årsberetning 2006, side 2. Grunnen til den høye royaltybetalingen i 2006 er den daværende posten "kortinntekter" som ga NRK en ekstra royaltyinntekt på 34 mill. kroner. Denne er ikke med i de senere årenes royaltyberegninger.

11) Jf. Vedlegg 1 til hovedavtalen mellom NRK AS og NRK Aktivum.

Tabell 2 Totalkapital, egenkapital og egenkapitalgrad for NRK Aktivum AS 2003–2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Egenkapital	20 043	24 269	22 289	58 107	57 934	53 616
Totalkapital	46 295	51 264	60 601	86 852	181 635	189 082
Egenkapitalgrad	43 %	47 %	43 %	67 %	32 %	28 %

i 2008.¹² Både royalties og vederlag for kjøp av varer og tjenester fra NRK er inkludert i disse summene. Vederlaget for vare- og tjenestekjøp fra NRK synes i hovedsak å dekke NRKs egne kostnader ved disse tjenestene, og det ligger dermed ikke noen reell inntekt for NRK i dette vederlaget. Videre er NRK Aktivums aktiviteter av en slik karakter at det med stor sannsynlighet kunne finnes reelle konkurrenter til NRK Aktivum dersom tilgangen til NRKs materiale var utsatt for friere konkurranse. Etter revisjonens vurdering innebærer dette at royaltyvederlaget utgjør en merinntekt av NRKs virksomhet utover allmennkringkastingsvirksomheten, men at dette ikke kan regnes som overskudd fra den forretningsmessige driften. Det er dermed uklart om royaltyvederlaget kan sies å utgjøre et bidrag i samsvar med forutsetningene.

Videre viser regnskapsopplysningene fra NRK Aktivum at selskapets omsetning har økt betydelig i perioden 2004–2008, mens royaltyvederlaget i samme periode har vært relativt stabilt. Dette innebærer at omsetningsveksten finner sted på områder der NRK ikke har royaltyrettigheter. På bakgrunn av at omsetningsøkningen i perioden 2006–2008 ikke har gitt et tilfredsstillende overskudd, har ikke omsetningsøkningen, etter revisjonens vurdering, kommet NRKs programvirksomhet til gode.

Finansiering

Tabell 1 viser at NRK Aktivum fra 2003 til 2006 hadde svært lave finanskostnader. Dette skyldes at selskapet i disse årene ikke hadde annen langsiktig gjeld enn pensjonsforpliktelser. Selskapet hadde i samme periode kortsiktig gjeld til NRK på mellom 11 og 26,6 mill. kroner. Implisitt

rentefot på kortsiktig gjeld framkommer ikke av regnskapene. I 2007 og 2008 økte både finansinntekter og finanskostnader markant, og i 2008 var netto finansinntekter for første gang negativ. Forklaringen på dette er at selskapet, i forbindelse med lån fra NRK, omdefinerte selskapets kortsiktige gjeld til NRK til langsiktig gjeld til NRK.

Tabell 2 viser utviklingen i totalkapital, egenkapital og egenkapitalgrad fra 2003 til 2008.

I årene 2003–2005 økte egenkapitalen som et resultat av at deler av overskuddet ble lagt til egenkapitalen. Gjennom generalforsamlingsvedtak i oktober 2006 ble egenkapitalen styrket ved å utvide aksjekapitalen med 3 mill. kroner. Samtidig ble overkursfondet tilført 27 mill. kroner slik at den totale kapitalutvidelsen utgjorde 30 mill. kroner. Kapitalutvidelsen kom i stand dels for at NRK Aktivum skulle være rustet for å være eier av RiksTV AS og dels for å ha en egenkapitalandel som gjenspeilte omfanget av driften.

Den negative utviklingen i egenkapitalgraden etter kapitalutvidelsen i 2006 beror dels på redusert egenkapital som følge av selskapets negative årsresultater i 2007 og 2008. I tillegg har selskapet tatt på seg betydelige gjeldsforpliktelser gjennom eierskapet i RiksTV.

2.1.2 Avkastning

Tabell 3 viser effekten på egenkapitalavkastningen av periodens resultatutvikling og endring i finansieringssammensetning.

Egenkapitalavkastningen har i perioden fra 2003 til 2008 blitt redusert fra 39,7 prosent til -7,2

Tabell 3 Utviklingen i egenkapitalrentabiliteten i perioden 2003–2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Årsresultat	6 634	4 226	2 675	1 817	-173	-4 028
Egenkapital	20 043	24 269	26 289	58 107	57 934	53 616
Egenkapitalavkastning	39,7 %	19,1 %	10,6 %	4,3 %	-0,3 %	-7,2 %

12) Årsberetning for NRK Aktivum for hhv. 2007 og 2008.

prosent. I 2006 var avkastningen lavere enn risikofri rente, som på det tidspunktet var på 4,96 prosent. I 2007 og 2008 var egenkapitalavkastningen negativ som følge av negativt årsresultat.

NRK Aktivum har hittil ikke betalt utbytte til NRK. I årene 2003–2005 bidro overskuddet til å bygge opp egenkapitalen. Selskapets drifts- og årsresultat har i årene 2003–2008 blitt stadig svakere, og i 2007 og 2008 har årsresultatet vært negativt. I 2006 ble NRK Aktivum tilført 30 mill. kroner i egenkapital. Forbudet mot subsidiering med lisensmidler innebærer at den forretningsmessige virksomheten over tid må oppnå en rimelig avkastning på den kapitalen som eieren har skutt inn i virksomheten. Dette stiller strenge krav til avkastning i årene som kommer.

2.2 Innretningen av den kommersielle virksomheten

Forbudet mot krysssubsidiering legger føringer for innretningen av den kommersielle virksomheten. Det forutsetter for det første et organisatorisk og regnskapsmessig skille. Et regnskapsmessig skille er nødvendig for at det skal kunne utføres tilfredsstillende tilsyn med krysssubsidiering.¹³ Det er videre forutsatt at konserninterne transaksjoner grunnes på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper¹⁴. Subsidieringsforbudet innebærer dessuten at inntekter som allmennkringkasteren har fra andre områder, skal komme til fradrag i den årlige beregningen av kringkastingsavgiften. Dette krever gjennomskiktighet i lisensberegningen. Aksjelovens krav¹⁵ om at vesentlige avtaler mellom konsernselskaper skal foreligge skriftlig, gjelder også for NRK og NRK Aktivum. Utover disse formelle kravene har NRK utformet retningslinjer for den kommersielle virksomheten og opprettet et kontrollutvalg som skal bidra til å sikre at de kommersielle aktivitetene ligger innenfor gjeldende regelverk.

Kringkastingsloven § 3-4 regulerer hvilke programtyper som kan finansieres med sponsortilskudd, sponsorplakatenes utforming og hvem som har adgang til å yte tilskudd.¹⁶ NRK har anledning til å vise reklamebannere på sine nettsider, fordi disse ikke regnes som en del av allmennkanalene. Det tilstrebes imidlertid et klart mulig skille mellom redaksjonelt innhold og kommersielle

tjenester på nettsidene. Det er ikke adgang til å ha reklame på nettsider som er rettet mot barn.¹⁷

2.2.1 Regnskapsmessig skille og kontroll

NRK Aktivum fører eget regnskap som revideres av konsernets eksternrevisor. Oppdraget til eksternrevisor omfatter fra og med 2008 å utføre avtalte kontrollhandlinger knyttet til NRKs transaksjoner med sitt kommersielle datterselskap NRK Aktivum AS. På bakgrunn av dette oppdraget avgir revisor en rapport knyttet til om interne transaksjoner er gjennomført etter prinsippet om armlengdes avstand. Bekreftelsen bygger på utvalgte kontrollhandlinger. Eksternrevisor gjennomgår et statistisk tilfeldig utvalg transaksjoner innenfor ulike grupper og ser til at disse er i henhold til kontraktene. For enkelte av de utvalgte transaksjonene gjøres det rimelighetsvurderinger for å avgjøre om transaksjonene har foregått på armlengdes avstand.¹⁸ Kultur- og kirkedepartementet framhever i sine kommentarer at revisors ansvar for å føre tilsyn med at NRKs kommersielle datterselskaper opptre i samsvar med ordinære markedsmessige prinsipper, og at krysssubsidiering ikke forekommer, fra 29. juni 2009 er nedfelt i vedtektene til NRK.¹⁹

2.2.2 Gjennomskiktighet i beregningen av kringkastingsavgiften

NRKs forslag til kommende års kringkastingsavgift (lisensbrevet) blir hvert år lagt fram for NRKs ordinære generalforsamling. I lisensbrevet inngår det et saksframlegg med oppsummering av NRKs planer for de nærmeste årene og en finansiell avgiftsberegning. I beregningen skilles det mellom "*public service-aktiviteter*" og "*non-public service-aktiviteter*". Beregningen tar utgangspunkt i bruttokostnadene for public service-aktivitetene. Budsjetterte inntekter fra andre kilder enn kringkastingsavgiften trekkes fra i avgiftsberegningen. Budsjetterte inntekter fra allmennkringkastingsvirksomheten, kommersielle inntekter (fra NRK Aktivum), utbytte fra datterselskaper og resultat fra non-public service-aktiviteter (kantine, bildrift, eiendom) trekkes fra dette. For 2008 var de budsjetterte inntektene fra NRK Aktivum 135 mill. kroner. Utbytte fra datterselskaper var satt lik null, og inntekter fra allmennkringkastingsvirksomheten var satt til 66 mill. kroner. Forutsetninger for disse inntektene angis i liten grad i saksframlegget.

13) St.meld. nr. 30 (2006–2007), side 132.

14) jf. aksjeloven § 3-9 første ledd.

15) jf. aksjeloven § 3-9.

16) Jf. behandlingen av Ot.prp. nr. 63 (1998–1999), Innst. O. nr. 15 (1999–2000).

17) St.meld. nr. 30 (2006–2007), side 110. Dette er etter generalforsamlingen i NRK 29. juni 2009 også nedfelt i NRKs vedtekter, § 16 c.

18) Møte med eksternrevisor 24. april 2009.

19) Vedtekter for Norsk rikskringkasting AS, § 10, 2. ledd.

Opplysninger om de kommersielle inntektene er oppgitt på forskjellig måte i forskjellige dokumenter. I *NRK Aktivums årsberetning* for 2008 oppgis det at bidraget til NRK utgjorde 120,7 mill. kroner. Av dette var 84,3 mill. kroner royalties og 36,4 mill. kroner vare- og tjenestekjøp. Til sammenligning skilles det i *NRKs årsregnskap* bare mellom inntekter fra kringkastingsavgiften og "*annen driftsinntekt*". Annen driftsinntekt beløp seg til om lag 201,5 mill. kroner i 2008. NRKs styre oppgir i sin årsberetning at disse "*i hovedsak er knyttet til royalties, sponsing, utleie av produksjonskapasitet og gevinst ved avgang anleggsmidler. Royalty-inntektene var på 85 mill. kroner*". I *Mediemeldingen*²⁰ gis det en tabell-oversikt over NRKs inntekter i perioden 2003–2006. Her spesifiseres blant annet royalties, inntekter fra sponsing og reklame, utleie av personell og utstyr og salgsgevinster ved avhendelse av anleggsmidler. Bortsett fra royalties framgår det ikke om inntekter kommer fra NRK Aktivum eller andre. Tilsvarende opplysninger er innhentet fra NRK for 2007 og 2008. I 2008 var "*royalties fra NRK Aktivum*" 33,2 mill. kroner, mens "*sponsing og reklame*" utgjorde 54,4 mill. kroner.

I undersøkelsen er det stilt spørsmål ved om EØS-regelverkets grunnleggende prinsipp om transparens omkring allmennkringkasterens inntekter har blitt fulgt i tilstrekkelig grad. Ulik kategorisering og manglende spesifisering av royalties, andre vederlag og øvrige inntekter gjør det vanskelig både å identifisere NRK Aktivums bidrag til allmennkringkastingen og å følge opp hvorvidt det riktige beløpet kommer til fratrekk ved lisensberegningen.

2.2.3 Avtaleverk mellom NRK og NRK Aktivum

Forholdet mellom NRK og NRK Aktivum knyttet til salg (lisensiering uten overdragelse av eienomsretten) og annen utnyttelse av radio- og TV-programmer reguleres i en hovedavtale, som ble framforhandlet i 1999.²¹ I hovedavtalen beskrives blant annet partenes oppgaver, rettigheter og plikter og prinsipper for vederlagsberegning. Gjennom avtalen er NRK sikret full råderett over sitt programmateriale, inkludert arkivstoff. NRK Aktivum har vid utnyttelsesadgang ut fra markedsmessige vurderinger og har 30 dagers opsjon på kommersiell utnyttelse. NRK er forpliktet til å søke å ivareta NRK Aktivums interesser ved innkjøp av nye programmer eller programideer.

20) St.meld. nr. 30 (2006–2007), side 85.

21) Avtale mellom Norsk rikskringkasting AS og NRK Aktivum AS om salg og annen utnyttelse av radio- og fjernsynsprogram, datert 5. februar 1999.

I tillegg til hovedavtalen finnes det avtaler for utnyttelsen av de enkelte NRK-produktene.

2.2.4 Retningslinjene for NRKs forretningsmessige virksomhet

NRK har utarbeidet et retningslinjedokument som skal gjelde for all forretningsmessig virksomhet i NRK, inkludert NRK Aktivum, samt eksterne produsenter, samarbeidspartnere, lisenshavere osv.²² Retningslinjene er tilgjengelige for alle NRK-ansatte via NRKs intranett.

NRK legger tre hovedprinsipper til grunn:²³

- Kommersielle aktiviteter må være forenlige med og styrke NRKs kjernevirksomhet som allmennkringkaster.
- Virksomheten skal grunnes på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper.
- Virksomheten skal understøtte respekten for merkevaren NRK.

Retningslinjene gir blant annet en utførlig beskrivelse av konkurranserettslige forutsetninger, hvilke praktiske implikasjoner disse har for NRK og hvordan begreper som "*forretningsmessige vilkår*" skal forstås. Det beskrives hvilke aktiviteter som skal utføres av NRK Aktivum eller andre aktører, og hvilke aktiviteter NRK-divisjonene selv har mulighet til å utføre.

Det er verken gjennom retningslinjene eller andre steder gitt nærmere avklaringer om hvilke typer nettsider som skal regnes for å være rettet mot barn. Observert praksis er at NRK ikke har reklame på nettsidene til NRK Super, men at det for eksempel er reklame på nettsidene til NRK Underholdning. Tilsvarende har NRK heller ikke gitt nærmere avklaringer om hvilke regler som gjelder for henvisning til NRKs nettsider i TV- og radioprogrammer. Observert praksis er at det henvises til nettsider som inneholder reklame i sportsprogrammer, nyhetsprogrammer og familieprogrammer.

Dette viser at NRK ikke har foretatt presise avklaringer om hvordan forbudet mot reklame på nettsider som er rettet mot barn skal håndteres. Det er heller ikke dokumentert hvilke tanker NRK har gjort seg om hvor langt man kan gå i å henvise til NRKs nettsider i TV- og radioprogrammer, uten at dette rammes av reklameforbudet. I undersøkelsen er det stilt spørsmål ved om NRK har rettet tilstrekkelig oppmerksomhet mot denne typen gråsoneproblematikk.

22) Retningslinjer for NRKs forretningsmessige virksomhet.

23) Retningslinjer for NRKs forretningsmessige virksomhet, punkt 1.5.

2.2.5 Kontrollutvalget

For oppfølging av retningslinjene er det nedsatt et *Kontrollutvalg for NRKs forretningsmessige virksomhet*. Kontrollutvalget ble oppnevnt av NRKs styre 16. februar 2004 og består i utgangspunktet av fire medlemmer, med både ekstern og intern tilknytning. Kontrollorganets oppgave er ifølge retningslinjene å overvåke etterlevelsen av NRKs kommersielle retningslinjer og rapportere til NRKs ledelse. Kontrollorganet skal videre gi råd internt i divisjonene om hvordan man best kan sikre at aktiviteter skjer i overensstemmelse med NRKs lovfestede ansvarsområder, veilede ledelsen i kommersielle aktiviteter, koordinere intern og ekstern revisjon av NRKs forretningsmessige virksomhet, samarbeide med eksterne kontrollorganer og vedlikeholde og oppdatere retningslinjene. Hver divisjon i NRK og datterselskaper skal årlig avgi en rapport til kontrollorganet som igjen skal avgi en samlet rapport til NRKs ledelse.

Utvalget definerte i det konstituerende møtet sine oppgaver slik:²⁴

- Å tilse at NRKs interne retningslinjer for den forretningsmessige virksomheten gjøres kjent for og brukes av de medarbeiderne som i sine stillinger kan komme ut for situasjoner der retningslinjene er relevante
- Å tilse at de samme medarbeiderne rent faktisk bruker og forholder seg til retningslinjene
- Å gi råd og veilede NRKs divisjoner om forståelsen og bruken av retningslinjene
- Å vedlikeholde og oppdatere retningslinjene

Utvalget har hentet inspirasjon fra BBC og den framgangsmåten man der har valgt for den samme funksjonen. Saker velges med utgangspunkt i både eksterne innspill og egne initiativer. Utvalget har fokusert på konkrete tiltak for å gjøre retningslinjene kjent og veilede NRKs divisjoner. Oppmerksomheten er rettet mot praksis som kan skade NRKs omdømme og NRKs stilling som allmennkringkaster. Utvalget har hittil ikke vurdert økonomiske problemstillinger.

Utvalget har rapportert om ulike forhold det anser som sentrale gjennom tre rapporter i perioden fra mai 2004 til desember 2007. En gjennomgående problemstilling er publikums reaksjoner på ulike kommersielle tiltak og konsekvensen av disse for NRKs samlede renommé. Blant annet har utvalget stilt spørsmål ved om eventuelt svekket omdømme og nedsatt lisensbetalingsvillighet hos

publikum som følge av sponsorplakater veies opp av de relativt sett beskjedne inntektene disse sponsorplakatene gir. Utvalget har drøftet problemstillingen med at muligheten for kommersielle inntekter via spotspons kan medføre redaksjonelle tilpasninger i programvalgene, og at tolkningen av regelverket for sponsering tidvis tolkes i vid forstand.

Kontrollutvalget har ikke hatt møter i 2008 eller 2009. Det er derfor ikke avgitt noen årsrapport fra utvalget for 2008. Begrunnelsen for det lave aktivitetsnivået er endringer i personalsituasjonen i gruppen. Utvalget er ifølge utvalgets leder avhengige av en dedikert sekretær med NRK-tilknytning.²⁵ Utvalgets forrige sekretær har ikke blitt erstattet, og utvalget avventer signal fra styret om at man ønsker å videreføre arbeidet.

Kontrollutvalget er tiltenkt en sentral rolle som organ for å forhindre krysssubsidiering og tilse at de kommersielle aktivitetene utøves innenfor rammene. Utvalgets betydning forsterkes ved innstramningen i NRKs muligheter til forretningsmessig virksomhet og av den samfunnsmessige trenden med økt kommersialisering. Det er derfor uheldig at Kontrollutvalget har vært inaktivt fra 2008 som følge av manglende prioritering og bemanning fra NRKs side.

24) Årsrapport fra Kontrollutvalget 31. mai 2005.

25) Møte med Kontrollutvalgets leder 16. april 2009.

Vedlegg 7:

Revisjonsrapport om SIVAs innovasjonsprogrammer – bidrag til næringsutvikling og vekstkraft i distriktene

1 Innledning

Ved behandlingen av Dokument nr. 1 (2008–2009)¹ framkom det at kontroll- og konstitusjonskomiteen "ser alvorlig på at departementet i oppfølgingen av eierskapet i SIVA SF i for liten grad har vektlagt foretakets særlige ansvar for vekstkraft i distriktene. Komiteen viser til at Riksrevisjonen ser alvorlig på at en vesentlig del av selskapets tildelte midler er delt ut utenfor det distriktspolitiske virkeområdet uten at departementet har oversikt over hvilken effekt dette har hatt for vekstkraften i distriktene. Komiteen imøteser Riksrevisjonens varslede forvaltningsrevisjon for å vurdere SIVAs resultater og måloppnåelse".

Formålet med statens eierskap i Selskapet for industrivekst SF (SIVA SF) er å bidra til innovasjon og næringsutvikling gjennom eiendomsvirksomhet og utvikling av sterke regionale innovasjons- og verdiskapningsmiljøer i alle deler av landet. SIVA har et særlig ansvar for å bidra til å fremme vekstkraften i distriktene.² Selskapet er et viktig virkemiddel for å bidra til å utvikle nødvendige og lønnsomme prosjekter som ellers ikke ville blitt iverksatt.³ Ved behandlingen av St.meld. nr. 46 (2003–2004) bemerket næringskomiteen at en avgjørende faktor for SIVAs suksess er evnen til å bidra til verdiskaping og sysselsetting i privat sektor i regionene. Næringskomiteen understreket videre at SIVA innenfor innovasjonsområdet har en viktig oppgave som nasjonal nettverksaktør i å spre kunnskap og FoU-aktivitet fra sentrale kunnskapsmiljøer til distriktsområder.⁴

Selskapet mottar bevilgninger over statsbudsjettet fra Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. For 2009 utgjorde tilskuddene til næringshageprogrammet, FoU-inkubatorprogrammet og industriinkubatorprogrammet til sammen 65 mill. kroner. Formålet med tilskuddet fra Nærings- og handelsdepartementet er å sette SIVA i stand til å bidra til utvikling av norsk innovasjonsevne og økt verdiskaping over hele landet. Tilskuddet fra Kommunal- og regionaldepartementet skal særlig

bidra til utvikling av næringsliv og arbeidsplasser i det distriktspolitiske virkeområdet. Det er fastsatt at midlene i hovedsak skal benyttes innenfor det distriktspolitiske virkeområdet.⁵

Formålet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad SIVAs næringshageprogram, FoU-inkubatorprogram og industriinkubatorprogram bidrar til at SIVA når målene om næringsutvikling, innovasjon og vekstkraft i distriktene. Videre er det undersøkt i hvilken grad Nærings- og handelsdepartementets og Kommunal- og regionaldepartementets styring og oppfølging av programmene er tilrettelagt for å sikre selskapets måloppnåelse.

Undersøkelsen av måloppnåelse bygger på informasjon fra dokumenter mottatt fra SIVA SF og informasjon innhentet fra innovasjonsprogrammene og bedrifter som er tilknyttet disse programmene. Det er innhentet informasjon fra statistisk materiale, samt gjennom spørreundersøkelser og intervjuer. Disse opplysningene er i noen sammenhenger koblet med registerdata fra Enhetsregisteret og Foretaksregisteret. For FoU-inkubatorprogrammet bygger undersøkelsen på informasjon fra inkubatormiljøene for perioden 2000–2008. For industriinkubatorprogrammet bygger undersøkelsen på informasjon fra inkubatormiljøene for perioden 2004–2008. Undersøkelsen av næringshageprogrammet bygger på informasjon fra SIVA for perioden 1999–2007.⁶ Videre er SIVAs rapporterings- og registreringspraksis gjennomgått. De to departementenes styring og oppfølging er i hovedsak undersøkt gjennom informasjon fra rapporter, referater fra kontaktmøter med de to departementene og gjennom intervjuer.

Det ble sendt ut spørreundersøkelser til 55 næringshageledere, 25 FoU-inkubatorledere og 13 industriinkubatorledere. Svarandelen var på henholdsvis 87, 92 og 77 prosent. Totalt for de tre innovasjonsprogrammene ble spørreundersøkelsen sendt ut til 1210 bedriftsledere. Populasjonsutvalget bygger på e-postlister innhentet fra innovasjonsmiljøene over bedrifter som var i

1) Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

2) St.meld. nr. 13 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 163 (2006–2007).

3) St.prp. nr. 51 (2002–2003), jf. Innst. S. nr. 283 (2002–2003).

4) Innst. S. nr. 30 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 46 (2003–2004).

5) Se blant annet St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Kommunal- og regionaldepartementet.

6) Som følge av ESA-notifiseringen er rapporteringen for 2008 ikke sammenlignbar med tidligere rapportering.

programmene høsten 2008. Det ble mottatt 634 svar på undersøkelsen. Dette gir en svarandel på 52 prosent.

2 Resultatet av undersøkelsen

2.1 Næringshageprogrammet

Formålet med næringshageprogrammet er å stimulere til utvikling av nye arbeidsplasser innen kunnskapsintensive næringer i distriktene gjennom å tilby infrastruktur og utviklingsmiljøer til personer med høy kompetanse.⁷

Nye arbeidsplasser og bedrifter i næringshageprogrammet

Ved utgangen av 2007 var det registrert 980 bedrifter samlokalisert i næringshagene.⁸ Totalt har 1344 bedrifter blitt tilsluttet programmet siden 2000, mens 529 bedrifter har flyttet ut. Dette gir en netto økning på 815 bedrifter i perioden. De 980 bedriftene som var registrert som samlokalisert i næringshagene ved utgangen av 2007, hadde totalt 2572 ansatte. I perioden fram til 2007 har det vært en netto økning på 2187 ansatte i programmet.

Nye arbeidsplasser utgjør en liten del av veksten i næringshageprogrammet. Av de 1344 bedriftene som ble tilsluttet programmet i perioden 2000–2007, var 352 (26 prosent) nyetablerte ved inntak, det vil si under ett år fra registrering i Enhetsregisteret. Disse bedriftene hadde til sammen 645 ansatte det første registreringsåret. Etter inntak har det, samlet for nyetablerte og

etablerte bedrifter, vært en vekst på 139⁹ ansatte i perioden 2000–2007. For bedrifter i næringshager innenfor virkemiddelområdet har det vært en vekst på 112 ansatte.

Litt over halvparten av tilveksten av bedrifter har funnet sted i perioden 2005–2007. Totalt ble det tatt inn 711 bedrifter i næringshagene i denne perioden.

Det framgår av tabell 1 at 193 (27 prosent) av disse bedriftene var nyetablerte ved inntak i næringshageprogrammet.

Av de 711 bedriftene som ble tilsluttet programmet i perioden, var 118 bedrifter (17 prosent) tilknyttet næringshager utenfor virkemiddelområdet. Tabellen viser at andelen av bedriftene som er nyetablerte ved inntak, er lavere i næringshager innenfor det distriktpolitiske virkeområdet (26 prosent) enn i næringshager som ligger utenfor (33 prosent).

Andelen bedrifter i næringshager utenfor virkemiddelområdet har økt siden programmets start. Sammenlignet med 2000 har antallet bedrifter utenfor virkemiddelområdet blitt mer enn sju-doblet, fra 20 til 145 bedrifter. I 2002 utgjorde bedrifter utenfor virkemiddelområdet 7 prosent av alle bedriftene i programmet. I 2007 var 15 prosent av bedriftene lokalisert i næringshager utenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

Nærings- og handelsdepartementet gir i sine kommentarer til undersøkelsen uttrykk for at

Tabell 1 Fordeling av nye bedrifter i næringshager innenfor og utenfor virkemiddelområdet (2005–2007)

		2005	2006	2007	Totalt	
					Sum	Prosent
Innenfor	Nyetablerte bedrifter	51	43	60	154	26 %
	Etablerte bedrifter	113	141	185	439	74 %
	Totalt	164	184	245	593	100 %
Utenfor	Nyetablerte bedrifter	14	9	16	39	33 %
	Etablerte bedrifter	28	12	39	79	67 %
	Totalt	42	21	55	118	100 %
Totalt i programmet		206	205	300	711	

Kilde: SIVA, Enhetsregisteret

7) St.prp. nr. 1 (2008–2009), jf. St.prp. nr. 1 (1998–1999).

8) Rene dobbeltbokføringer er tatt ut av analysene, og det vil derfor forekomme forskjeller fra SIVAs rapportering.

9) Vekst er målt som differansen mellom siste og første år en bedrift er registrert. Det har ikke vært mulig å måle vekst mellom 2003 og 2004. Vekst fra 2003 til 2004 for bedrifter som gikk ut av programmet i 2004, vil derfor ikke være reflektert i materialet.

Tabell 2 Fordeling av type bedrifter i næringshageprogrammet etter sektor- og bransjekode (tall for 2007)

Type virksomhet	Utenfor	Innenfor	Totalt
Offentlige virksomheter	8	103	111
Privat virksomhet innen KIFT-sektoren	73	342	415
Annen privat forretningsmessig virksomhet	52	306	358
Private ikke-forretningsmessige institusjoner	5	61	66
Ukjent	7	23	30
Totalt	145	835	980

Kilde: SIVA, Enhetsregisteret

utvikling av arbeidsplasser er hovedfokuset i både det nye og det gamle næringshageprogrammet. Departementet mener videre at andelen nyetableringer ikke er avgjørende for vurdering av næringshageprogrammets bidrag til mål-oppnåelse på innovasjonsområdet. Departementet påpeker i sine kommentarer til undersøkelsen at det i mange distrikter kan være like viktig å opprettholde arbeidsplasser som å skape nye. Videre peker departementet på næringshagens lokale og regionale utviklerrolle, og at de sosiale sidene ved slike miljøer kan bidra til at marginale virksomheter blir oppmuntret til å utsette beslutningen om nedleggelse eller til å forsøke på nytt.

Kunnskapsintensive næringer i programmet

Det er innhentet opplysninger om bedriftenes tilhørighet til ulike sektor- og bransjegrupper. Tabell 2 viser bedriftenes fordeling i 2007 etter offentlige virksomheter¹⁰, bedrifter i privat sektor som tilhører kunnskapsintensiv tjenesteyting (KIFT)¹¹, private ikke-forretningsmessige institusjoner¹² og andre private virksomheter¹³.

Tabellen viser at 415 av bedriftene (42,3 prosent) var private virksomheter innen KIFT-sektoren. 111 bedrifter (11,3 prosent) var registrert som offentlige foretak eller forvaltningsorganer. Den relative andelen KIFT-bedrifter er lavere (41 mot 50,3 prosent), og andelen offentlige virksomheter høyere (12,3 mot 5,5 prosent), i næringshager innenfor virkemiddelområdet.

358 av bedriftene (36,5 prosent) var bedrifter innen annen privat forretningsmessig virksomhet. Analyser av grunnlagsmaterialet viser at en del

av disse bedriftene er registrert som under-selskaper av konserner og større virksomheter. Eksempler på store konserner som er registrert som samlokalisert i næringshagene, er Posten, Marine Harvest, ICA Norge, ISS Facility Services AS og NCC Construction. I tillegg finnes det flere eksempler på undergrupper av konserner som er lokalisert i næringshager. Et eksempel på dette er Bergen Group Kimek, som er en del av Bergen Group-konsernet. Bergen Group Kimek er registrert med 50 ansatte i næringshageprogrammet i 2007.

SIVA har gitt uttrykk for at offentlige virksomheter og større virksomheter og konserner kan være verdifulle for næringshagemiljøene. SIVA viser til at store bedrifter i hovedsak vil være etablert med mindre avdelingskontorer, og at disse kan bedre kontakten mellom bedrifter i næringshagen og næringslivet for øvrig.

Bedriftenes nyskaping og næringshagens betydning

Spørreundersøkelsen til bedriftslederne i næringshageprogrammet viser at 22 prosent oppgir at bedriften i stor grad har utviklet et nytt produkt¹⁴ etter inntak i næringshagen. 29 prosent opplyser at bedriften i stor grad har forbedret et produkt. Totalt oppgir 36 prosent av bedriftslederne at det bedriften har utviklet, enten er helt nytt eller forbedret.

I spørreundersøkelsen ble bedriftslederne videre spurt om hva som ville skjedd med bedriften dersom den ikke hadde kommet inn i næringshagen.

10) Gruppen offentlige virksomheter inkluderer både rene forvaltningsorganer, som kommuner og fylkeskommuner, og offentlig eide virksomheter, som statsforetak og kommuneforetak.

11) Basert på SN2002. KIFT-sektoren utgjør i hovedsak bransjekodene 72, 73 og 74.

12) Under denne kategorien inngår ideelle og frivillige organisasjoner.

13) Gruppen består av finansielle og ikke-finansielle private virksomheter og personlige næringsdrivende. Finansielle virksomheter utgjør en liten del av bedriftene (3 prosent).

14) Med produkt menes et nytt eller forbedret produkt/tjeneste, metode for produksjon eller framstilling, eller løsning for lagring/distribusjon.

Tabell 3 Bedriftsledernes vurdering av næringshagens betydning for bedriften

	Antall	Prosent
Utviklet i samme skala og tidsskjema	211	49 %
Utviklet i samme skala, men på et senere tidspunkt	59	14 %
Utviklet i en mer begrenset skala og på et senere tidspunkt	84	20 %
Utviklingen av bedriften ville blitt utsatt på ubestemt tid	9	2 %
Utviklingen av bedriften ville ikke blitt satt i gang	16	4 %
Vet ikke	48	11 %
Total	427	100 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til bedriftsledere i næringshageprogrammet

Tabell 3 viser at totalt 49 prosent av bedriftslederne svarer at bedriften ville blitt utviklet i samme skala og tidsskjema uavhengig av inntak i næringshagen. Rundt en tredel av bedriftslederne svarer at bedriften ville blitt utviklet på et senere tidspunkt, enten i samme eller en mer begrenset skala. For disse bedriftene har næringshagen hatt en lav eller moderat grad av opplevd addisjonalitet. 6 prosent av de spurte bedriftslederne oppgir at bedriften enten ville blitt utsatt på ubestemt tid eller ikke blitt igangsatt. For disse bedriftene har næringshagen hatt en stor grad av opplevd addisjonalitet.

2.2 FoU-inkubatorprogrammet med distribuerte løsninger

Målet med FoU-inkubatorprogrammet er å bidra til utvikling av nye forsknings- og/eller kunnskapsbaserte bedrifter med stort vekstpotensial. Programmet er basert på at bedriftene skal kunne være i inkubator i en utviklingsperiode på inntil tre år. Videre skal SIVAs inkubatorvirksomhet i sentrale strøk stimulere til økt kommersialisering av gründerideer og forskningsresultater.

Fra 2007 er alle inkubatorer forpliktet til å tilby inkubator tjenester til brukere som er lokalisert utenfor inkubatoren, eksempelvis i næringshagene, gjennom distribuerte løsninger.¹⁵ Formålet er å bidra til utvikling av nyetablerte vekstbedrifter i distriktene gjennom å tilby inkubatorkompetanse i et større geografisk område, først og fremst innenfor det distriktspolitiske virkeområdet.¹⁶ Distribuerte inkubatorbedrifter er tilknyttet en etablert inkubator, men er fysisk lokalisert i andre innovasjonsmiljøer, for eksempel en næringshage. Den distribuerte ordningen skal legge til rette for at ideer og produkter kan utvikles profesjonelt og spres fra de store kunnskapsmiljøene til distriktene.

Tilskuddet fra Nærings- og handelsdepartementet finansierer FoU-inkubatorene tilknyttet universitetsmiljøene, i hovedsak utenfor virkeområdet. Tilskuddet fra Kommunal- og regionaldepartementet finansierer FoU-inkubatorene tilknyttet høyskolesmiljøene og distribuerte løsninger, og i hovedsak inkubatorvirksomhet innenfor virkeområdet.

Næringsutvikling og vekstkraft i FoU-inkubatorprogrammet

I perioden 2000–2008 har antallet inkubatorer økt fra 7 til 24. Antallet bedrifter i inkubasjon har økt fra 34 til 287. Totalt har 795¹⁷ bedrifter blitt tatt inn i programmet i denne perioden.

724 av bedriftene er registrert i Enhetsregisteret. Av disse er 71 prosent registrert i Enhetsregisteret mindre enn ett år før inntaket (nyetableringer). For inntakene i 2007 og 2008 var denne andelen på 66 prosent. Om lag halvparten av de øvrige bedriftene var registrert i Enhetsregisteret mer enn tre år før inntak i inkubatoren. SIVA har opplyst at enkelte bedrifter kan ha vært "sovende" før inntak i inkubatoren. Videre kan enkelte bedrifter ha mottatt assistanse for å realisere et nytt produkt, tjeneste eller lignende.

Av bedriftene som er tatt inn i inkubatorprogrammet, er 136 registrert som distribuerte bedrifter. 91 distribuerte bedrifter ble tatt inn i inkubasjon i 2007 og 2008. Av bedriftene som er registrert i Enhetsregisteret, ligger 38 prosent utenfor virkemiddelområdet. Etter revisjonens vurdering er ikke dette i samsvar med intensjonen med ordningen.

Nærings- og handelsdepartementet påpeker at ordningen med distribuerte løsninger bare har vært i funksjon i to år, og at det derfor er for tidlig å fastslå om ordningen har lyktes. Departe-

15) St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Kommunal- og regionaldepartementet.

16) St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Nærings- og handelsdepartementet.

17) Basert på informasjon innhentet fra 23 av 24 inkubatorer per 31. desember 2008. Ytterligere én inkubator er lagt ned i perioden.

Tabell 4 Andel som svarte at bedriften "i stor grad" har utviklet et nytt eller forbedret produkt

	n	Nytt	Forbedret	Nytt eller forbedret
Utenfor	113	67 %	43 %	82 %
Innenfor	58	43 %	38 %	53 %
Totalt	171	59 %	42 %	73 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til bedriftsledere i FoU-inkubatorprogrammet

mentet viser til den gjennomførte evalueringen¹⁸, som blant annet konkluderer med at et betydelig antall bedrifter har blitt hjulpet til en mer effektiv etablering og utvikling av forretningsideens innovasjons- og vekstpotensial.

Omsetning og vekst i FoU-inkubatorprogrammet

I perioden 2000–2005 ble det tatt inn 445 bedrifter i programmet. Av disse bedriftene leverte 252 regnskap for 2007. Disse bedriftene hadde en samlet omsetning på 1,78 mrd. kroner. 30 bedrifter omsatte for over 10 mill. kroner, mens de fire største bedriftene til sammen omsatte for 862,3 mill. kroner.

Analyser viser at flertallet av bedriftene har en moderat vekst i omsetning, mens det er noen få bedrifter som har en betydelig vekst. Dette gjelder spesielt for bedrifter som var nyetablerte ved opptak i inkubatoren. I 2007 omsatte om lag halvparten av de 70 nyetablerte bedriftene som ble tatt inn i programmet i 2001 og 2002, for under 1 mill. kroner. De 70 bedriftene hadde i 2007 en total omsetning på 434,2 mill. kroner. De to største bedriftene hadde en samlet omsetning på 143,8 mill. kroner i 2007.

Nærings- og handelsdepartementet har i sine kommentarer til undersøkelsen gitt uttrykk for at det i inkubatorsammenheng er vanlig å forvente at én av ti bedrifter som tas opp i programmet, vil bli en vekstbedrift. Departementet påpeker at

utvikling av nye bedrifter tar tid, og at den tiden bedriften er i inkubatoren, bare er en liten del av utviklingsperioden.

Bedriftenes nyskaping og inkubatorens betydning

I spørreundersøkelsen ble bedriftslederne spurt om i hvilken grad bedriften har utviklet et nytt eller forbedret produkt etter at den kom inn i inkubatoren.

Tabell 4 viser at 73 prosent av bedriftslederne svarer at bedriften i stor grad har utviklet et nytt eller forbedret produkt etter at den kom inn i FoU-inkubatoren. 59 prosent av bedriftslederne svarer at det bedriften har utviklet, er helt nytt.

Videre framgår det av tabellen at det er store forskjeller mellom bedrifter innenfor og utenfor virkemiddelområdet. Andelen som svarer at bedriften har utviklet et helt nytt eller forbedret produkt, er 82 prosent for bedrifter utenfor virkemiddelområdet, og 53 prosent innenfor virkemiddelområdet.

I spørreundersøkelsen ble bedriftslederne spurt om hva som ville skjedd med bedriften dersom den ikke hadde blitt tatt opp i en FoU-inkubator.

Det framgår av tabell 5 at 19 prosent av bedriftslederne svarer at bedriften ville blitt utviklet i samme skala og innen samme tidsskjema uten

Tabell 5 Bedriftsledernes vurdering av FoU-inkubatorens betydning for bedriften

	Utenfor	Innenfor	Total
Utviklet i samme skala og tidsskjema	12 %	33 %	19 %
Utviklet i samme skala, men på et senere tidspunkt	25 %	23 %	24 %
Utviklet i en mer begrenset skala, og på et senere tidspunkt	29 %	23 %	27 %
Utviklingen av bedriften ville blitt utsatt på ubestemt tid	14 %	7 %	12 %
Utviklingen av bedriften ville ikke blitt satt i gang	14 %	2 %	10 %
Vet ikke	5 %	12 %	8 %
N	113	57	170

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til bedriftsledere i FoU-inkubatorprogrammet.

18) Nordlandsforskning (2008): *Følgerevaluering av FoU-inkubatorer med distribuerte løsninger*.

opphold i inkubatoren. I overkant av halvparten av lederne svarer at bedriften ville blitt utviklet i samme, eller en mer begrenset, skala på et senere tidspunkt. 22 prosent av lederne svarer at utviklingen av bedriften ikke ville blitt igangsatt, eller utsatt på ubestemt tid uten inkubatoren.

Tabellen viser videre at det innenfor virkemiddelområdet er en betydelig høyere andel som svarer at bedriften ville blitt utviklet i samme skala, og en betydelig lavere andel som svarer at utviklingen ville blitt utsatt eller ikke igangsatt.

I sine kommentarer til undersøkelsen viser departementet til at det kan være vanskelig å identifisere/rekruttere gründere/bedrifter med innovative ideer og vekstambisjoner innenfor det distriktspolitiske virkeområdet, og at slike ideer/bedrifter i større grad oppstår rundt forsknings- og kunnskapsmiljøer.

2.3 Industriinkubatorprogrammet

Målet med industriinkubatorprogrammet er å stimulere til knoppskyting og nyskaping med utgangspunkt i en stor morbedrift eller en dominerende næring på et sted.¹⁹ Industriinkubatorene har videre som mål å bidra til utvikling av innovasjonsmiljøer og kunnskapsintensiv næringsvirksomhet i industriområder med omstillings- og nyskappingsbehov.

Fra programstart og til og med 2008 er det etablert 16 industriinkubatorer. Av disse ligger fire av inkubatorene utenfor det distriktspolitiske virkeområdet. To av disse inkubatorene gikk ut av programmet i 2007. De resterende inkubatorene ligger innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. I perioden 2004–2008 er det tatt inn 133 bedrifter eller prosjekter i inkubasjon. Av disse er 104 bedrifter tatt opp i inkubatorer som ligger innenfor det distriktspolitiske virkeområdet.

Av registrerte bedrifter er 71 prosent etablert ett år eller mindre før inntak i inkubatoren. I spørreundersøkelsen oppga en tilsvarende andel av bedriftslederne at bedriften var i en tidlig fase av bedriftsutviklingen ved opptak. Informasjon fra offentlige registre viser at av de resterende bedriftene, var tre firedeler registrert mer enn tre år før inntak i inkubatoren.

Omsetning og vekst

Det er innhentet økonomiske tall for inkubatorbedriftene til og med regnskapsåret 2007. I perioden 2004–2007 ble 107 bedrifter og

prosjekter tatt inn i programmet. I 2007 er det registrert regnskapsopplysninger for 60 av disse. Den samlede omsetningen for disse bedriftene var på 486,8 mill. kroner i 2007. De etablerte bedriftene omsatte for 253,1 mill. kroner i 2007, noe som tilsvarer 52 prosent av den samlede omsetningen.

Det er gjort analyser av omsetningsveksten til de nyetablerte bedriftene i industriinkubatorprogrammet. Den gjennomsnittlige omsetningen øker i forhold til omsetningen i opptaksåret. Videre er det et fåtall bedrifter som har høy omsetning og/eller høy omsetningsvekst. Totalt leverte 44 bedrifter som var nyetablerte ved inntak, regnskap for 2007. 89 prosent omsatte for mindre enn 10 mill. kroner, mens 45 prosent omsatte for mindre enn 1 mill. kroner. 31 av bedriftene er registrert med forretningspostadresse innenfor virkemiddelområdet. Omsetningen til disse bedriftene utgjorde 34 prosent av den totale omsetningen.

De økonomiske dataene gir ikke et entydig bilde av hvorvidt det er etablert nye vekstbedrifter i programmet. I programevalueringen²⁰ av inkubatorprogrammet, oppgir de fleste av morbedriftene at inkubatorene i stor grad har lyktes med å etablere nye bedrifter. Færre oppgir at inkubatoren har lyktes i å etablere nye internasjonale vekstbedrifter, utvikle nye utviklingsprosjekter internt i morbedriften, eller skape økt lønnsomhet for morbedriften.

Departementet uttaler i sine kommentarer at det i likhet med FoU-inkubatorprogrammet forventes at rundt 10 prosent av inkubatorbedriftene blir vekstbedrifter, og at det må regnes med en lang tidshorison for å vurdere om bedriftene har lyktes.

Inkubatorens betydning for bedriftene

I spørreundersøkelsen ble bedriftslederne spurt om hva som ville skjedd med bedriften dersom den ikke hadde kommet inn i industriinkubatoren.

Som vist i tabell 6, svarer 7 bedriftsledere (22 prosent) at bedriften ville blitt utviklet i samme skala og til samme tid. For disse bedriftene har inkubatoren ikke hatt opplevd addisjonalitet knyttet til bedriftsutviklingen. Mer enn seks av ti bedriftsledere svarer at bedriften ville blitt utviklet på et senere tidspunkt, i samme eller en mer begrenset skala. Tre bedriftsledere oppgir at

19) St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Kommunal- og regionaldepartementet.

20) Nordlandsforskning (2008): *Resultatevaluering av SIVAs industriinkubatorprogram*.

Tabell 6 Bedriftsledernes vurdering av industriinkubatorens betydning for bedriften

	Antall	Prosent
Utviklet i samme skala og tidsskjema	7	22 %
Utviklet i samme skala, men på et senere tidspunkt	4	13 %
Utviklet i en mer begrenset skala, og på et senere tidspunkt	16	50 %
Utviklingen av bedriften ville blitt utsatt på ubestemt tid	1	3 %
Utviklingen av bedriften ville ikke blitt satt i gang	2	6 %
Vet ikke	2	6 %
Total	32	100 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til bedriftsledere i industriinkubatorprogrammet.

bedriften ikke ville blitt startet, eller at den ville blitt utsatt på ubestemt tid, hvis det ikke hadde vært for inkubatoren.

I sine kommentarer til undersøkelsen peker departementet på at 23 bedriftsledere svarer at bedriften enten ikke ville blitt etablert, eller at den ville blitt etablert på et senere tidspunkt, uten programmet.

Majoriteten av inkubatorlederne i industriinkubatorprogrammet oppgir i spørreundersøkelsen at inkubatoren årlig omsetter én eller to ideer til nye bedrifter. I spørreundersøkelsen til bedriftsledere i industriinkubatorprogrammet oppgir én av fem ledere at bedriften er et resultat av kommersialisering av ideer i inkubatoren.

2.4 Departementets styring og oppfølging av SIVA SF

Nærings- og handelsdepartementet forvalter statens eierinteresser i SIVA SF. Departementet har fastsatt SIVAs formål gjennom vedtektene. Eierskapet utøves i hovedsak gjennom foretaksmøtet. Det følger av økonomireglementet § 10 at eier skal sette resultatmål for selskapene og følge opp at målene nås. Ifølge økonomireglementet § 8 skal departementene for den enkelte tilskuddsordning beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll for den enkelte tilskuddsordning.

Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet styrer SIVA gjennom tilskudd. Tilskuddsforvaltningen utøves i hovedsak gjennom henholdsvis tilskuddsbrev og oppdragsbrev, kontaktmøter og rapportering fra SIVA. Som tilskuddsforvalter fordeler SIVA tilskuddene fra de to departementene til næringshager, FoU-inkubatorer og industriinkubatorer. SIVA avgir halvårsrapportering og årsrapportering

til begge departement om forvaltningen av tilskuddet.

Videre rapporterer SIVA årlig på aktivitet i innovasjonsprogrammene gjennom et mål- og resultatstyringssystem (MRS-system). MRS-systemet er utarbeidet i fellesskap av Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og SIVA. Kontaktmøte/dialogmøte mellom de to departementene og SIVA avholdes to ganger i året, eller oftere ved behov. Begge departementene opplyser at det i tillegg til de formelle kanalene er mye uformell kontakt med selskapet gjennom hele året.

MRS-systemet

Formålet med MRS-systemet er å sammenfatte overordnede målformuleringer og fokusområder i et dokument som kan stå fast over flere år og fungere som et styringsverktøy for departementene og SIVA.²¹ MRS-dokumentet inneholder målstruktur og rapporteringskrav for SIVAs innovasjonsvirksomhet og eiendomsvirksomhet. For næringshager og inkubatorer skal SIVA årlig rapportere til departementene om antall, aksjekapital, SIVAs eierandel og investering, ekstern kapital og antall samlokaliserte bedrifter i næringshager og virksomheter som er tatt inn i inkubasjon. I MRS-dokumentet rapporteres det i liten grad på de distriktpolitiske målsettingene innenfor innovasjonsaktiviteten. Det rapporteres bare på innovasjonsmiljøenes lokalisering etter region og fylke. Både en region og et fylke kan være inndelt i flere virkemiddelsoner. Det framgår dermed ikke av rapporteringen om innovasjonsmiljøene faller innenfor eller utenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Kommunal- og regionaldepartementet mottar informasjon om innovasjonsmiljøenes plassering i henhold til virkemiddelområde som en fast del av årsrapporteringen fra SIVA til departementet.

21) St.prp. nr. 1 Nærings- og handelsdepartementet (2006–2007).

Nærings- og handelsdepartementet har i sine kommentarer til undersøkelsen påpekt at SIVA, med basis i MRS-systemet, skal gi en årlig *aktivitetsrapportering* som setter departementene i stand til å kontrollere at føringer for de årlige tilskuddsbevilgninger er oppfylt. Nærings- og handelsdepartementet påpeker at som eier har departementet ansvar for at SIVA når sine mål, inkludert det særlige ansvaret for vekstkraft i distriktene. Departementet bemerker at fordeling på virkemiddelsoener ikke er relevant for departementets tilskuddsbevilgninger til SIVA, og heller ikke for den årlige aktivitetsrapporteringen til departementet.

Kvaliteten på rapporteringen av resultatene i programmene

Gjennomgangen av SIVAs systemer for registrering av opplysninger fra næringshager og inkubatorene viser at det på en del områder er uklar og unøyaktig registrerings- og rapporteringspraksis. For næringshageprogrammet mangler det begrepsavklaringer og definisjoner av hvilke virksomheter som skal inngå i rapporteringen. Blant annet skal rapporteringen fra SIVA gi en oversikt over bedrifter som er samlokalisert i næringshager, men enkelte næringshager har innrapportert et betydelig antall virksomheter som ikke er samlokalisert. Det er flere lokale varianter av næringshageprogrammet, og det er ingen klar definisjon eller oppfatning av hvilke bedrifter som skal regnes som samlokalisert. Det nye næringshageprogrammet har lagt mindre vekt på samlokalisering og større vekt på næringshagene som nettverks- og kunnskapsentre.

For næringshageprogrammet gir ikke systemet noen oversikt som viser om virksomhetene i programmet er nyetableringer, eller om antallet ansatte i eksisterende næringshagebedrifter har økt. Ut ifra innovasjonsmiljøenes rapportering til SIVA er det heller ikke mulig å se hvor mange bedrifter som faller under programmets primære målgruppe.

For flere inkubatorer i FoU-inkubatorprogrammet er bedrifter som er i en pre-inkubatorfase, rapportert inn til SIVA. Flere av disse bedriftene fikk aldri en formell inkubatoravtale med inkubatorene, og er dermed ikke tatt opp i inkubatorprogrammet. For enkelte av industriinkubatorene er også morbedrift og andre samarbeidspartnere rapportert inn som inkubatorbedrifter.

Nærings- og handelsdepartementet uttaler i sine kommentarer til undersøkelsen at departementet

er kjent med at næringshagene har ulike innretning og funksjon, og at det framkommer av evalueringen av programmet at man bør avklare næringshagens framtidige rolle og funksjon. Departementet viser videre til at SIVA og Kommunal- og regionaldepartementet har begynt å vurdere anbefalingene i denne evalueringen. Videre gir departementet uttrykk for at det ikke er grunn til å tro at det er feilkilder av vesentlige dimensjoner i programrapporteringen fra SIVA. Nærings- og handelsdepartementet oppgir samtidig at departementet gjennom prosessen rundt implementering av nytt rapporterings-system for SIVAs innovasjonsvirksomhet har blitt klar over svakheter i SIVAs rapporterte tallmateriale, spesielt når det gjelder antall bedrifter i næringshageprogrammet. Det presiseres at departementet nå har tatt tak i dette, og at det forventes at det nye elektroniske rapporterings-systemet vil bidra til et mer korrekt grunnlag for videre rapportering til departementet.

SIVAs årsrapportering danner basis for departementets rapportering til Stortinget. I St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Nærings- og handelsdepartementet står det følgende om FoU-inkubatorene: *"Det er i løpet av 2007 etablert 184 nye virksomheter i inkubatorer som er spesialisert på forskningsbasert nyskaping. Dette er det høyeste antallet siden programstart."* Videre blir det for næringshagene informert om at *"[t]ilveksten i næringshagene i 2007 var på 167 nye bedrifter, og ved utgangen av året var 987 virksomheter samlokalisert i næringshagene"*. Nærings- og handelsdepartementet har i intervju opplyst at det ikke tas stikkprøver av rapporteringen fra SIVA, og dermed det som blir formidlet til Stortinget. Kommunal- og regionaldepartementet oppgir i intervju at heller ikke de etterprøver rapporterte tall fra SIVA. Revisjonen stiller derfor spørsmål om hvorvidt Stortinget har mottatt korrekt informasjon om resultatene i disse programmene.

Evalueringer

Nærings- og handelsdepartementet har i intervju pekt på at oppfølgingen av måloppnåelse skal skje gjennom evalueringer. Det er i løpet av 2008 gjennomført programevalueringer av både næringshageprogrammet og industriinkubatorprogrammet. Evalueringen av FoU-inkubatorprogrammet ble påbegynt i 2008 og ferdigstilt i 2009. Kommunal- og regionaldepartementet oppgir i intervju at noe av det mest sentrale som måles gjennom evalueringene, er addisjonaliteten til programmene, fordi det ifølge departementet forteller om merverdien til virkemidlene.

En gjennomgang av evalueringene av nærings-
hageprogrammet og industriinkubatorprogrammet
og følgeevalueringen av FoU-inkubator-
programmet viser at disse ikke inneholder
analyser av vekst i form av utvikling i antall
arbeidsplasser og bedrifter i innovasjons-
programmene for hele programmet og i hele
programperioden. Evalueringene sier heller ikke
noe om den geografiske plasseringen til den
enkelte næringshage eller inkubator og tilhørende
bedrifter. Følgeevalueringen av FoU-inkubator-
programmet belyser ikke bedriftenes vekst-
potensial i form av økt omsetning. Evalueringen
gir heller ikke systematisk informasjon om hvor-
vidt bedriftene var nye eller etablerte ved opptak
i inkubatorprogrammet.

I sine kommentarer til undersøkelsen gir
Nærings- og handelsdepartementet uttrykk for at
de gjennomførte programevalueringene, etter
departementets syn, gir interessante vurderinger
av programmene sett i sammenheng med de gitte
oppdragsbeskrivelsene. Departementet viser
videre til at det forventer en mer sammensatt
vurdering av totaliteten av SIVAs virksomhet i
effektevalueringen som nå påbegynnes.

Vedlegg 8:

Revisjonsrapport om Avinors ivaretagelse av effektiv, miljøvennlig og sikker luftfart

1 Innledning

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2003 vedtok Stortinget at Luftfartsverket skulle omdannes til statsaksjeselskap med virkning fra 1. januar 2003.¹ Formålet med omdanningen var å gi tidligere Luftfartsverket større fleksibilitet og økonomisk handlefrihet enn det som forvaltningsbedriftsmodellen ga. Det ble forutsatt at omdanningen ikke skulle endre Luftfartsverkets samfunnsmessige rolle og forpliktelser.² I St.meld. nr. 15 (2006–2007) er det lagt til grunn at den eksisterende lufthavnstrukturen skal opprettholdes. Selskapet har ansvar for planlegging, utbygging og drift av 46 statlige lufthavner, flysikringstjenesten for sivil og militær luftfart og tilrettelegging for sikker og effektiv luftfart. Den viktigste av de samfunnspålagte oppgavene er å drive bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner for å sikre et flyplassnett som gir et tidsmessig tilbud i alle deler av landet.³ Et mindretall av lufthavnene er bedriftsøkonomisk lønnsomme. Det er forutsatt at driften av de ulønnsomme lufthavnene skjer gjennom en kryssubsidiering.

I Innst. S. nr. 142 (2006–2007)⁴ understreket transport- og kommunikasjonskomiteen at Avinors overordnede formål er å legge til rette for sikker, miljøvennlig og effektiv luftfart i hele landet. Ved behandlingen av St.meld. nr. 15 (2006–2007) understreket transport- og kommunikasjonskomiteen videre at kryssfinansieringsmodellen ikke skal undergrave en rasjonell drift av selskapet. Også ved behandlingen av statsbudsjettet for 2006 understreket transport- og kommunikasjonskomiteen målet om punktlig og effektiv luftfart.⁵

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Avinor ivaretar formålet om en sikker, miljøvennlig og effektiv luftfart. Videre vurderes Samferdselsdepartementets oppfølging av dette.

Undersøkelsen bygger på analyse av innhentede dokumenter, regnskapsopplysninger og statistikk fra Avinor. I forbindelse med forutsetningen om effektiv luftfart er både de brukerrettede effektene og kostnadseffektiviteten belyst. For å belyse de brukerrettede effektene er det innhentet informasjon om trafikkutvikling, personellkapasitet, punktlighet, regularitet og kundetilfredshet. Kostnadseffektiviteten er belyst gjennom analyse av Avinors offisielle konsernregnskap og supplerende opplysninger fra Avinor. Miljø og sikkerhet er i hovedsak belyst ved innhenting av informasjon om selskapets styrings- og internkontrollsystem. For miljø er det også innhentet opplysninger om utslippstillatelser, kjemikalieutslipp, avfallshåndtering og håndtering av forurenset grunn. Samferdselsdepartementets styring og oppfølging av Avinor er belyst gjennom dokumentasjon fra statsrådens beretninger, *Rapport om Samferdselsdepartementets etatsstyring og eierskapsutøvelse*⁶ og samtale med departementet.

2 Resultatet av undersøkelsen

2.1 Samfunnsmessig effektivitet

I Innst. S. nr. 142 (2006–2007) understreket transport- og kommunikasjonskomiteen nødvendigheten av at Avinor effektiviserer driften, og komiteen uttalte at det er svært viktig at Avinor framover fortsetter den langsiktige satsingen på bedret kapasitet i flysikringstjenesten, inkludert flygelederutdanningen. Dette er en avgjørende forutsetning for effektiv luftfart.⁷ Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2006 understreket transport- og kommunikasjonskomiteen målet om punktlig og effektiv luftfart.

Trafikkomfang

Det har vært en trafikkvekst i perioden 2002–2008. Antall passasjerer har økt fra 28,6 mill. passasjerer i 2002 til 39,5 mill. passasjerer i 2008. Dette er en økning på 38 prosent. Oslo Lufthavn (OSL) sto for 54 prosent av økningen i antall passasjerer. I samme tidsrom har antall flybevegelser økt fra omtrent 650 000 til 754 000. Dette er en økning

1) Blå bok for 2003, romertallsvedtak nr. 13 for Samferdselsdepartementet.

2) Ot.prp. nr. 14 (2002–2003).

3) St.prp. nr. 1 (2008–2009), programkategori 2120.

4) Se også Innst. S. nr. 262 (2003–2004).

5) B. Innst. S. nr. 13 (2005–2006), kapittel 6.1.2.

6) Samferdselsdepartementets etatsstyring og eierskapsutøvelse, april 2008, kapittel 8.1.

7) Innst. S. nr. 142 (2006–2007)

på 16 prosent. OSL sto for 56 prosent av økningen i antall flybevegelser. Antall flybevegelser hadde en reduksjon i årene 2000–2002, og antall flybevegelser var i 2008 fortsatt under toppnivået i 1999.

Samferdselsdepartementet har i sine kommentarer til undersøkelsen opplyst at det også i samme tidsrom har vært en økning i antall overflygninger og samlet antall instrumentflygninger.

Kapasiteten ved lufthavnene

Selskapet har i hele perioden 2002–2008 hatt ansvaret for de 46 statlige lufthavnene. I perioden har selskapet foretatt nødvendige reinvesteringer på hele flyplassnettet for å opprettholde eksisterende service- og tjenestenivå og for å ta igjen et vedlikeholdsetterslep. I tillegg er det investert betydelig i hele flyplassnettverket som følge av myndighetspålegg knyttet til nye security-krav. For deler av flyplassnettverket (regionale lufthavner) er det også gjennomført investeringer knyttet til forskrift om utforming av store lufthavner.

Det framgår av Avinors årsrapport for 2007 at flere lufthavner og underveistjenester opererer med full kapasitetsutnyttelse i perioder av døgnet med høy trafikk. Kombinert med skjerpede regulatoriske krav, for eksempel knyttet til sikkerhetskontroll, har dette i perioder gitt store driftsutfordringer. Det er derfor foretatt kapasitetsøkende tiltak på alle de store lufthavnene. Ved OSL har for eksempel kapasiteten i eksisterende bygg og anlegg blitt bygd ut. Dette gjelder kapasitet ved innsjekking, sikkerhetskontroll, bagasjeanlegg, fjernoppstilling og avising. For Bergen Lufthavn er det foretatt investeringer som bidrar til kapasitetsutvidelser på flysiden.

Kapasitetsutviklingen i lufttrafikkjenesten

Trafikkutviklingen påvirker bemanningsbehovet innenfor flysikringstjenesten. Tabell 1 viser en oversikt over utviklingen i antall ansatte flygeledere i konsernet for perioden 2002–2008, forventet bemanning i 2009 og 2010, anslått bemanningsbehov i årene 2002–2010 samt udekket behov.⁸ Tabellen er basert på opplysninger mottatt fra Avinor.

Tabell 1 viser at det har vært underdekning i bemanningen av flygeledere fra 2006 til 2008 på 14 prosent. Prognosene for 2009 og 2010 viser at underdekningen vil reduseres, men at det også i 2010 vil være en underdekning på 43 flygeledere. Dette utgjør 7,8 prosent av det anslåtte bemanningsbehovet. Avinor har gitt uttrykk for at underskuddet på flygeledere har bakgrunn i omstillingsprogrammet *Take-off-05*, et nytt regelverk som gjelder sertifisering av flygeledere, endrede krav til utøvelse av lufttrafikkjeneste samt økt flytrafikk. Under omstillingsprogrammet *Take-off-05* ble tre kull flygelederaspiranter stanset i årene 2003–2004, noe som førte til et bortfall på mellom 45 og 60 flygeledere. Uroen i selskapet som følge av omstillingsprogrammet førte i tillegg til at omtrent 20 flygeledere sluttet eller søkte seg til tjeneste som flygeleder i utlandet. Avinor har satt i verk tiltak for å forbedre bemanningen i selskapet. Blant annet er opptaket av flygelederaspiranter økt og det er rekruttert eksterne flygeledere. Avinor regner med at det definerte behovet for flygeledere vil være dekket i løpet av 2012–2013.

Samferdselsdepartementet har i sine kommentarer til undersøkelsen opplyst at det ikke er riktig at flygelederbemanningen var fullstendig i perioden 2002–2005, og at dette skyldes feil som ble gjort i beregningen av behovet for denne perioden.

Tabell 1 Utvikling i flygelederbemanningen ved operative lufttrafikkjenesteenheter, tall per 31.12

Per 31.12	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Antall flygeledere	461	481	481	480	455	474	477		
Forventet bemanning								500	509
Anslått behov	459	462	472	476	530	552	552	552	552
Udekket behov	-2	-19	-9	-4	75	78	75	52	43

Kilde: Avinor

8) Oversikten viser flygeledere ved operative lufttrafikkjenesteenheter inkludert administrativ ledelse ved enhetene, langtidspermisjoner og flygeledere på overføringstrening.

Tabell 2 Utvikling i bemanning av AFIS-personell, tall per 31.12

	2005	2006	2007	2008
Bemanning	126	118	121	126
Anslått behov	142	142	142	142
Udekket behov	16	24	21	16

Kilde: Avinor

Tabell 2 viser en oversikt over utviklingen i antall ansatte AFIS⁹-personell i Avinor AS for perioden 2005–2008.¹⁰

Det framgår av tabell 2 at det har vært en underdekning med hensyn til bemanningen av AFIS-personell fra 2005. Det udekkede behovet har vært avtagende siden 2006, men i 2008 var underdekningen fortsatt på 16 ansatte (12,7 prosent). Selskapet vil også i perioden fram til 2012 ha et underskudd på AFIS-personell. Dette skyldes blant annet redusert kapasitet ved skolen i Malmö som står for utdanning av AFIS-personell.¹¹

Samferdselsdepartementet har i sine kommentarer til undersøkelsen opplyst at en viktig faktor for bemanning av flygeledere er hvor raskt det lar seg gjøre å utdanne nye. Samferdselsdepartementet viser også til at nye krav til sertifisering gjør at det er en mindre andel av de kandidatene som tas opp til utdanning, som uteksamineres enn tidligere. Departementet kommenterer videre at Avinor fra 2005 har startet utdanning for i alt 96 nye AFIS-medarbeidere. Avinor utdanner også AFIS-medarbeidere for HFIS-tjenesten offshore og for de ikke-statlige lufthavnene Stord, Notodden og Skien. Videre legger Samferdselsdepartementet til at uroen i luftfarten rundt 2006 i stor grad var et resultat av *Take-Off-05*, og at Avinor i

tiden etterpå måtte gjenvinne tillit både internt og eksternt, noe som har vært en betydelig faktor for Avinors evne til måloppnåelse i den omtalte perioden.

Regularitet

Avinors eget måltall for regularitet for flytrafikken har i perioden 2003–2008 vært på 98 prosent.¹² Tabell 3 viser utviklingen i regulariteten i flytrafikken¹³ for konsernet som helhet, for Avinor AS og for OSL.

Tabell 3 viser at regulariteten i flytrafikken er blitt redusert fra 99,4 prosent i 2003 til 97,6 prosent i 2008. Regulariteten i 2008 var den svakeste siden Avinor ble opprettet. Kun i årene 2003 og 2007 har Avinor nådd sitt eget regularitetsmål. Tabell 4 viser videre at det meste av reduksjonen i regularitet fant sted fra 2003 til 2004, og at OSL har hatt høyere regularitet enn resten av konsernet i hele perioden.

Antall innstillinger har økt fra 4038 i 2003 til 17784 i 2008. Dette er en økning på 340 prosent. Ved siden av den reduserte regulariteten er økningen i antall innstillinger i denne perioden knyttet til økt trafikk (jf. tabell 1).

Samferdselsdepartementet har i sine kommentarer til undersøkelsen opplyst om at innstillinger i

Tabell 3 Utvikling i regularitet for konsernet – avgang. I prosent

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Konsernet	99,4	97,8	97,8	97,8	98,4	97,6
Avinor AS	99,3	97,6	97,6	97,8	98,2	97,1
OSL	99,6	98,2	98,3	97,9	98,7	98,7

Kilde: Avinor

9) AFIS (Aerodrome Flight Information Service) defineres som lokal flygeinformasjons- og alarmtjeneste som ytes på en ikke-kontrollert landingsplass samt til luftfartøy innenfor enhetens ansvarsområde, jf. forskrift av 2008-12-19 nr. 1574.

10) På grunn av omorganisering og at AFIS-personell fikk en ny tilknytning som egen stabsfunksjon fra 2005 i regionale lufthaver, er ikke tallene fra før 2005 sammenlignbare.

11) § 10 – plan 2008_2010, side 41.

12) Avinor hadde i 2002 problemer med datakvaliteten, og det finnes derfor ikke tall for regularitet for 2002.

13) Regularitet i flytrafikken er beregnet ved den prosentandelen av alle planlagte avganger som faktisk blir gjennomført, jf. St.meld. nr. 36 (2003–2004), side 45.

Tabell 4 Utvikling i punktlighet for konsernet. Tall i prosent

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Konsernet	89,5	89,9	87,1	85,6	83,0	83,7	86,1
Avinor AS	89,9	89,8	87,0	86,5	85,1	86,0	87,6
OSL	88,7	90,1	87,3	83,7	78,9	79,3	83,4

Kilde: Avinor

liten grad kan knyttes til Avinor. Samferdselsdepartementet viser videre til at økningen i antall innstillinger først og fremst ligger hos flyselskapene som følge av effektivisering med tettere ruteprogram.

Punktlighe

Avinors eget punktlighetsmål i flytrafikken har i perioden 2003–2008 vært på 88 prosent. Tabell 4 viser utviklingen i punktligheten i flytrafikken¹⁴ for konsernet, for Avinor AS og for OSL.¹⁵

Tabellen viser at punktligheten for flytrafikken er blitt redusert fra 89,5 prosent i 2002 til 86,1 prosent i 2008, og at konsernet ikke har nådd sitt eget punktlighetsmål på 88 prosent siden 2003. Tabell 4 viser også at punktligheten ble redusert hvert år fra 2003 til 2006. For 2007 og 2008 har punktligheten igjen blitt bedre, men punktligheten var i 2008 fortsatt lavere enn i 2004. Den samme utvikling gjør seg gjeldende for Avinor AS og OSL. Tabell 4 viser videre at OSL siden 2005 har hatt en lavere punktlighet enn resten av konsernet.

Samferdselsdepartementet har i sine kommentarer til undersøkelsen understreket at Avinors målsetting for punktlighet er svært ambisiøs i europeisk perspektiv. Sola, Flesland og Værnes er blant den beste tredelen i Europa på punktlighet, og ifølge

målinger foretatt av Association of European Airlines er OSL nummer 17 av 45 sammenlignbare flyplasser i Europa på punktlighet.

Punktligheten i 2008 på 86,1 prosent tilsvarer 61 970 forsinkelser. Av disse forsinkelsene er 40 643 knyttet til innenlands flygninger og 21 327 knyttet til utenlands flygninger. Avinors forsinkelsesstatistikk viser at en stor andel (jevnt over mer enn 50 prosent) av de registrerte forsinkelsene skyldes for sent innkomne fly. I 2008 var 23 682 av de registrerte innenlands forsinkelsene knyttet til for sent innkomne fly. For sent innkomne fly inngår ikke som en primærårsak til forsinkelse. Primærårsakene til den resterende delen av forsinkelsene på innenlands flyruter framgår av tabell 5.

Tabell 5 viser at primærårsaker som ligger hos flyselskapene, er den største årsakskategorien. Antall forsinkelser som skyldes flyselskapene, har økt fra 8619 forsinkelser i 2002 til 12 555 forsinkelser i 2008. Dette utgjør en økning på 46 prosent.

Tabell 5 viser videre at antall forsinkelser som skyldes Avinor¹⁶, har økt fra 1004 i 2002 til 2118 i 2008. Dette utgjør en økning på 111 prosent. Avinor opplyser at punktlighet har blitt tatt opp i

Tabell 5 Utvikling i primærårsaker for innenlands flygninger, antall forsinkelser.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Avinor	1004	893	2225	2636	3286	3147	2118
Flyselskap	8619	8407	9410	11824	14727	16555	12555
Vær	2315	2329	2731	2108	2406	1983	1870
Annet	960	528	430	460	599	589	419
Sum	12898	12157	14796	17028	21018	22274	16961

Kilde: Avinor

14) Punktlighe i flytrafikken er den prosentandelen av alle planlagte avganger som faktisk skjer innen maksimalt 15 minutters forsinkelse, jf. St.meld. nr. 36 (2003–2004). Avinors eget måltall for punktlighet er på 88 prosent per år. Avinor rapporterer fly som forsinket dersom flyet har avgang mer enn 15 minutter etter annonsert tid.

15) Avinor har opplyst at rapportering av punktlighet har endret seg og at dataene har blitt stadig bedre. Oversikten over punktlighet som Avinor har sendt Riksrevisjonen, er laget slik at de er innbyrdes sammenlignbare.

16) Forsinkelser en-route og ved lufthavnene.

samarbeids- og konsultasjonsorganene mellom Avinor, flyselskapene og handling-selskapene på flyplassene. I forlengelsen av dette har Avinor i samarbeid med de største fly- og handling-selskapene gjennomført et prosjekt for bedre punktlighet. Ut fra dette samarbeidet skal Avinor blant annet følge opp disse elementene: bedre luftromskapasiteten i østlandsområdet, rekrutteringsplan for flygeledere, samt bedre samhandling mellom lufthavn, fly- og handling-selskapene.

Kundetilfredshet

Avinor har annethvert år siden 2003 gjennomført undersøkelser av kundetilfredshet blant bedriftens kundegrupper. I 2007 ble det utført to slike undersøkelser. Den ene undersøkelsen er rettet mot Avinors tjenester i terminalene (Kunde- og serviceundersøkelsen), der hensikten er å kartlegge og sammenligne ulike målgruppers synspunkter og innspill til forbedringer til de tilbudene og tjenestene som finnes på lufthavnene. Den andre undersøkelsen omfatter den flyoperative siden hos flyselskapene/pilotene og de tjenestene som er viktige for sikker og punktlig flytrafikk, inkludert flysikringstjeneste på lufthavnene og underveistjeneste. Begge undersøkelsene skal følges opp av hver enkelt enhet for å sikre at bedriftens målsettinger nås, og kundenes forventninger innfris.¹⁷ Oppfølgingsansvaret for kundetilfredshetsundersøkelsene ligger hos enhets-sjefen, dvs. de respektive lufthavnsjefene og på neste nivå de respektive divisjonsdirektørene.

I undersøkelsen av Avinors tjenester i terminalene framkommer det blant annet:

- At passasjerene i perioden 2003–2007 i hovedsak har vært tilfredse med Avinors tjenester i terminalene. Et forbedringspunkt er imidlertid servicetilbudet, som i hele denne perioden har blitt vurdert til mindre bra.
- At kommersielle aktører, Securitas og Avinor Landside i hovedsak er fornøyde med Avinors tjenester på terminalene. De var imidlertid mindre fornøyde i 2007 enn i 2003.
- At flyselskap og handling-operatører er lite fornøyd med alle områder av Avinors tjenester på terminalene. Det har på dette området vært en svakt nedadgående trend siden 2003.

I 2007-undersøkelsen av Avinors tjenester i terminalene ble det påpekt som kritisk at gjentatte innmeldte problemer i tre undersøkelser på rad ikke er tatt tak i og fulgt opp. Det henvises til at

undersøkelsens legitimitet undergraves og at viljen til å delta i framtidige undersøkelser svekkes. Avinor opplyser at de ikke ser på dette som en tilfredsstillende situasjon.¹⁸

I undersøkelsen av Avinors operative tjenester framkommer det blant annet:

- At trafikkflygerne i perioden 2003–2007 har vært lite tilfredse med Avinors lufttrafikkjeneste, spesielt med hensyn til trafikkavvikling, utnyttelse av luftrommet og trafikkflyt. Det meldes om utydelig kommunikasjon og dårlig serviceinnstilling. Det er store ulikheter i vurdering av effektiv trafikkavvikling på tvers av lufthavnene.
- At både trafikkflygere og medlemmer av Norsk Luftsportforbund (NLF) er svært misfornøyde med sikkerhetskontrollen på Avinors lufthavner, med en sterkt nedadgående utvikling siden 2005.

Ifølge Avinor vil selskapet forbedre de forholdene som ble påpekt i undersøkelsene, og det er etablert faste møter med de viktigste samarbeidspartnerne for å følge opp dette arbeidet.

Etter revisjonens vurdering er problemene som ble avdekket gjennom kundetilfredshetsundersøkelsene for årene 2003–2007 knyttet til trafikkavvikling, ikke fulgt opp i tilstrekkelig grad.

Samferdselsdepartementet har i sine kommentarer til undersøkelsen informert om at det ble nedsatt et samarbeidsutvalg i 2007 ledet av Avinor. Utvalgets forslag til tiltak for å sikre at sikkerhetskontrollen av ansatte gjennomføres på en effektiv måte i henhold til regelverket, følges nå opp av Avinor.

2.2 Økonomisk utvikling og kostnadseffektiv drift

Inntekts-, kostnads- og resultatutvikling

Tabell 6 viser at årsresultatet etter skattekostnader økte fra et underskudd på 415,5 mill. kroner i 2002 til et overskudd på 645 mill. kroner i 2007. Dette gir en forbedring i årsresultatet på 1060,5 mill. kroner fra 2002 til 2007. Fra 2007 til 2008 økte årsresultatet med 33,2 mill. kroner. Av resultatforbedringen fra 2002 til 2008 er 200 mill. kroner knyttet til en bedring i finansresultatet, som igjen er knyttet til en reduksjon i rentekostnadene.

Tabell 6 viser at resultatforbedringen i perioden kommer fra en økning i driftsinntekter. Drifts-

17) St.meld. nr. 15 (2006–2007) *Om verksemda i Avinor for perioden 2006–2008*, side 63.

18) Brev fra Avinor til Samferdselsdepartementet 21. august 2009.

Tabell 6 Avinors konsernregnskap 2002–2008¹⁹

	NGAAP						IFRS	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007	2008
Sum driftsinntekter	4150,4	4548,3	5075,5	5255,0	6018,0	6689,2	6689,2	7384,3
Sum driftskostnader	2892,7	3576,9	2977,2	3299,3	4071,5	4524,8	4425,4	4911,8
Avskrivninger	1239,2	1317,2	1103,2	1145,2	1185,0	1224,7	962,6	1045,8
Verdiendringer							-6,3	58,6
EBIT (driftsresultat etter avskrivninger)	18,5	-345,8	995,1	810,5	761,5	939,7	1307,5	1368,1
Reversering av forpliktelse lufthavndrift					180,0	180,0		
Driftsresultat etter reversering forpliktelse lufthavndrift	18,5	-345,8	995,1	810,5	941,5	1119,7	1307,5	1368,1
Finansresultat	-486,0	-394,3	-438,2	-423,0	-405,5	-274,3	-271,5	-285,9
Resultat før skattekostnad	-467,5	-740,1	556,9	387,5	536,0	845,4	1036,0	1082,2
Skattekostnader	-52,0	-162,0	94,1	1,6	103,4	200,4	304,7	317,1
Årsresultat	-415,5	-578,1	462,8	385,9	432,6	645,0	731,3	765,1

Kilde: Avinor

inntektene har i perioden 2002–2008 økt fra 4150 mill. kroner til 7384 mill. kroner, noe som tilsvarer en økning på 3234 mill. kroner. Samtidig har de totale driftskostnadene økt med 2118,5 mill. kroner.

Trafikkinntektene²⁰ økte i perioden med 592 mill. kroner (23 prosent), mens inntektene som kommer fra kommersielle aktiviteter som salg og leie, har økt med 1860 mill. kroner, fra 1390 mill. kroner i 2002 til 3250 mill. kroner i 2008. Dette tilsvarer en økning på 133 prosent. De kommersielle inntektene har hatt en større økning enn veksten i antall passasjerer. Avinor har dermed hentet ut store gevinster av økt handel per passasjer. Videre er økningen i driftsinntektene knyttet til innføringen av en egen sikkerhetsavgift per passasjer fra 1. juni 2004. Denne avgiften skal dekke kostnader knyttet til strengere regulering med hensyn til security, og skal i utgangspunktet ikke påvirke Avinors driftsresultat. I 2008 var inntektene fra security-avgiften på 958,2 mill. kroner.

Om lag halvparten av økningen i driftskostnadene for perioden kommer fra økte lønns- og personalkostnader. I perioden 2005–2008 økte lønns- og personalkostnadene, unntatt pensjons-

kostnader, med 50 prosent. En vesentlig del av veksten i lønns- og personalkostnader skyldes at lønnsveksten i Avinor har vært høyere enn generell lønnsvekst. For hele perioden har Avinors lønnsvekst vært 48,2 prosent, mens den generelle lønnsveksten²¹ har vært på 31,7 prosent. Denne forskjellen var størst i årene 2005–2008 da Avinors lønnsvekst var på 25 prosent, mens den generelle lønnsveksten var på 16 prosent. Foruten økningen i lønns- og personalkostnadene er økningen i andre driftskostnader i hovedsak knyttet til økte kostnader som følge av økte krav innenfor security.

Utviklingen i antall årsverk og realutviklingen i lønnskostnadene

Avinor har ikke fullstendige og enhetlig registrerte opplysninger om bemanningen for konsernet som helhet for årene 2002–2005. Justert for lønnsveksten i Avinor var det i perioden 2002–2005 en reell reduksjon i lønnskostnadene på 7,4 prosent. Gitt at Avinor-konsernet hadde 2626,6 årsverk i 2005 (jf. tabell 7), indikerer reduksjonen i reelle lønnskostnader²² at antall årsverk ble redusert med 200–250 årsverk i perioden 2002–2005.

Tabell 7 viser utviklingen i administrative årsverk og totale antall årsverk (inkludert flygeleder-aspiranter) for konsernet i perioden 2005–2008.

19) Opplysninger om den økonomiske utviklingen i Avinor er i hovedsak hentet fra Avinors offisielle konsernregnskap for årene 2003–2008, inkludert noteopplysninger. I 2008 gikk Avinor over til å rapportere etter IFRS. Regnskapet for 2007 er oppgitt både i henhold til standarden NGAAP og IFRS. Regnskapet for 2007 er oppgitt både i henhold til standarden NGAAP og IFRS. Tabell 6 er basert på disse opplysningene. Regnskapstall fra 2002 er proformastall som er hentet fra årsregnskapet for 2003.

20) Trafikkinntektene består av luftfartsavgiftene som Avinor får av brukerne av lufthavnene og luftrommet. Takstnivået i perioden har vært nokså stabilt. Veksten i trafikkinntekter skyldes dermed i stor grad økt trafikk.

21) Årlig prosentvis endring i lønn per normalårsverk, fra *Makro-økonomiske hovedstørrelser 1999–2012*, SSB.

22) Hvis andelen overtidsbruk er relativt stabil, vil realutviklingen i konsernets lønnskostnader gi et rimelig bilde av utviklingen i betalte årsverk. Lønnskostnadene framkommer i note til regnskapet. Utviklingen i reelle lønnskostnader i perioden 2005–2008 samsvarer med Avinors opplysninger om antall årsverk i samme periode.

Tabell 7 Utvikling i administrative og totale årsverk

	2005	2006	2007	2008
Totale årsverk	2626,6	2745,0	2951,0	3071,0
Herav adm. årsverk	396,6	409,4	468,5	511,2

Kilde: Avinor

Tabell 7 viser at det totale antallet årsverk har økt med 444,4 årsverk (16,9 prosent) fra 2005 til 2008. Tabellen viser videre at konsernets administrative årsverk har økt med 114,6 årsverk (28,9 prosent) fra 2005 til 2008. Undersøkelsen viser dermed at bemanningen i Avinor-konsernet har økt med minst 190 årsverk i perioden 2002–2008.

Samferdselsdepartementet har i sine kommentarer til undersøkelsen vist til at omstillingsprogrammet *Take-off-05* innebar nedbemanning av administrasjonen i Avinor med det resultat at selskapet mistet mye personell med spisskompetanse innen sentrale områder som sikkerhet, miljø og teknologi. Dette reduserte derfor bare kostnadene på kort sikt i og med at Avinor mente det var nødvendig å bygge opp denne kompetansen på nytt.

Realutviklingen i totale driftskostnader

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003), der Samferdselsdepartementet la fram forslag om fristilling av Luftfartsverket, ga Samferdselsdepartementet uttrykk for at åpningsbalansen stilte betydelige krav til framtidig effektivisering som vil kreve vesentlige rasjonaliseringer og aktiv kostnadsstyring i selskapet. Til grunn for åpningsbalanse var det blant annet forutsatt en realvekst i drifts- og lønnskostnadene på ca. 2 prosent per år fram til 2020 og 1 prosent for perioden 2021–2050. Tidligere år har veksten ligget på 4–6 prosent.²³ Ved behandling av St.meld. nr. 15 (2006–2007) om virksomheten til Avinor AS understreket transport- og kommunikasjons-

komiteen betydningen av kostnadseffektiv drift av selskapet.

I perioden 2002–2008 har det funnet sted endringer som påvirker Avinors rammebetingelser. Det må justeres for kostnadseffektene av disse endringene for å kunne sammenligne de totale driftskostnadene over tid. De aktuelle endringene er:

- security-kostnader knyttet til skjerpede krav innenfor security
- restruktureringskostnader som i stor grad er påvirket av avsetninger og tilbakeføringer
- innføring av merverdiavgiftsplikt på luftfartsavgifter fra 2005, som innebærer kostnadsreduksjoner i forhold til tidligere år gjennom fradrag for inngående merverdiavgift

Tabell 8 viser utviklingen i totale driftskostnader justert for disse faktorene. Opplysningene i tabellen om security-kostnader er hentet fra Avinors security-regnskap. Opplysningene om restruktureringskostnadene er hentet fra Avinors konsernregnskap. Fradraget for merverdiavgift gjelder både drift og investeringer, og ut fra en vurdering Avinor gjorde i 2004, ville fradraget for drift utgjøre 135 mill. kroner for hvert av årene 2004 og 2005.²⁴ Det foreligger ikke informasjon om hvilken effekt dette fradraget har hatt for driftskostnadene for de øvrige årene. I tabell 8 er det forutsatt at effekten av fradraget for inngående merverdiavgift har økt proporsjonalt med driftskostnadene fratrukket lønnskostnadene.

Tabell 8 Utvikling i totale driftskostnader 2002–2008, justert for kostnader som ikke er sammenlignbare over tid

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	IFRS	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007	2008
Sum driftskostnader	2892,7	3576,9	2977,2	3299,3	4071,5	4524,8	4425,4	4911,8
Security-kostnader	0,0	0,0	0,0	534,5	725,1	880,9	880,9	908,4
Restruktureringskostnader	0,0	698,8	-171,2	-254,6	0,7	0,0	0,0	0,0
Justering, inngående mva			135,0	135,0	161,1	185,1	183,2	207,5
Jusert sum driftskostnader	2892,7	2878,1	3283,4	3154,4	3506,8	3829,0	3727,7	4210,9

Kilde: Avinor

23) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003), kapittel 2.1.6.1.

24) Notat til Samferdselsdepartementet fra Avinor, 17. august 2004.

Tabell 9 Realutviklingen i Avinors driftskostnader indeksjustert

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Realutvikling i Avinors driftskostnader	100,0	97,0	108,4	99,4	106,1	110,1	118,7

Indeks for 2002 = 100

Tabell 8 viser at de justerte driftskostnadene har økt med 1419,5 mill. kroner i årene 2002–2008, noe som utgjør en økning på 49 prosent.

I perioden 2002–2008 har det også funnet sted endringer i selskapets oppgaver som det ikke er justert for i tabell 8:

- Ansvar for å bistå passasjerer med redusert mobilitet (PRM) ble overført fra flyselskapene til lufthavnene i juli 2008.²⁵
- På bakgrunn av oppdaterte krav i forskrift om utforming av store lufthavner har driftskostnadene til sikkerhetsinvesteringer økt.²⁶
- Skjerpede krav til drift av lufttrafikktenesten har ført til økte kostnader. Dette omfatter skjerpede krav til arbeids- og hviletid for flygeledere, innføring av 60 års operativ aldersgrense (pensjonsalder er fortsatt 65 år) og krav til periodisk faglig oppdatering for flygeledere.

I samme tidsrom har det også vært en økning i trafikkomfanget. Avinors kostnader er i stor grad faste, men økt trafikkomfang vil kunne medføre økte driftskostnader når kapasiteten er nær fullt utnyttet.

Realutviklingen i driftskostnadene framkommer ved å justere for prisvekst. Tabell 9 viser realutviklingen i de totale driftskostnadene etter at lønns- og personalkostnadene er justert i forhold til generell lønnsvekst²⁷. De øvrige driftskostnadene er justert etter en indeks beregnet ut fra et vektet gjennomsnitt av KPI og generell lønnsvekst.

Tabell 9 viser at realøkningen i de totale driftskostnadene har vært 18,7 prosent i perioden 2002–2008. Dette tilsvarer en årlig vekst i driftskostnadene på 2,9 prosent. Fra 2005 har den årlige veksten i gjennomsnitt vært på 6,1 prosent.

Etter revisjonens vurdering har utviklingen i Avinor i perioden 2002–2008 vært preget av høy relativ lønnsvekst og økning i antall årsverk, særlig i administrative funksjoner. Samtidig har

selskapet fortsatt behov for økt bemanning i lufttrafikktenesten. Selskapet har derfor, innenfor de rammene som er satt for selskapet, et sterkt behov for effektivisering av driften.

Det framkommer i Samferdselsdepartementets kommentarer til undersøkelsen at departementet langt på vei er enig i konklusjonen om at det er behov for kostnadseffektivisering i Avinor. Departementet viser i denne sammenhengen til St.meld. nr. 15 (2006–2007) og St.meld. nr. 48 (2008–2009). Samtidig understreker departementet at kostnadsutviklingen må vurderes i forhold til endringer i rammebetingelsene som påvirker kostnadene.

2.3 Selskapets miljøarbeid

Organisering og oppfølging av miljøarbeidet

Avinors miljøarbeid er delt mellom miljøavdelingen i datterselskapet Oslo Lufthavn (OSL) og de tre lufthavndivisjonene. Divisjonsstabene og de lokale lufthavnsjefene har ansvar for den enkelte lufthavns miljøpåvirkning, mens miljøavdelingen har en støttefunksjon. Miljøavdelingen kan ikke gi pålegg til lufthavnene i miljøspørsmål, men må ta opp dette via konsernledelsen. OSL har et selvstendig ansvar for kvalitets- og miljøarbeidet ved Oslo Lufthavn Gardermoen.²⁸ Miljøavdelingen / OSL AS har inngått en avtale med Avinor AS om leveransen av miljøtjenester mellom Avinor og OSL. Det framgår av avtalen at Avinor AS som kunde forplikter seg til å bestille alle tjenester fra Miljøavdelingen i forbindelse med miljø-forhold, og at Miljøavdelingen skal levere tjenester i henhold til inngåtte avtaler til rett tid, kvalitet og pris. Avtalen regulerer ikke manglende levering, og den gjelder inntil annen avtale blir inngått.²⁹

Avinors miljøstyringssystem skal følge prinsippene i ISO 14001-standarden. Standarden krever at bedriften kartlegger alle belastninger den påfører miljøet og at det iverksettes tiltak for å utbedre prosedyrene på kartlagte, utsatte områder. Det kreves at virksomheten arbeider kontinuerlig

25) Årsrapport 2007.

26) BSL E 3–2, jf. Årsrapport 2007.

27) Årlig prosentvis endring i lønn per normalårsverk, fra Makroøkonomiske hovedstørrelser 1999–2012, SSB.

28) Avinors miljørapport 2007.

29) Siste inngåtte avtale trådte i kraft 1. januar 2008.

Tabell 10 Manglende utslippstillatelser ved årsskiftet i perioden 2003–2008.

	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008
Flyavising	32	27	21	19	18	11
Baneavising	34	30	24	20	18	11

Kilde: Avinors miljørapporter 2003–2008

med å redusere sin miljøpåvirkning. Avinors miljøstyringssystem er en integrert del av Avinors styringssystem. I systemet blir det blant annet satt fokus på betydningen av handlingsplaner, systematisk avviksbehandling og ledelsens gjennomgang av styringssystemet.

I 2006 ble utarbeidelse og oppfølging av miljøhandlingsplaner implementert i Avinors styringssystem, og det ble gitt opplæring i bruk av dette til alle Avinors lufthavner. Siden har forutsetningen vært at alle lufthavner skal implementere en egen miljøhandlingsplan i sitt lokale regelverk som deretter skal oppdateres minimum én gang i året. Per 27. mai 2009 er det 14 av Avinors lufthavner som ikke har lagt ut miljøhandlingsplan i sitt lokale regelverk i elektronisk utgave. Avinor bemerker at det for flere av disse lufthavnene imidlertid eksisterer foreløpige versjoner som ikke er lagt ut i endelig elektronisk utgave i styringssystemet. Ansvar for å ivareta ytre miljø, å opprette miljøhandlingsplaner og å gjennomføre disse ligger hos lufthavnsjefen.

Avinor gir uttrykk for at målområdet samfunn og miljø følges opp i divisjonenes virksomhetsgjennomganger med konsernledelsen, og i lufthavnenes tilsvarende gjennomganger med divisjonsledelsen. Miljø er imidlertid i liten grad et tema i *"ledelsens gjennomganger"* for divisjonene. Miljø er heller ikke et fast oppfølgings tema på Avinors styremøter.

Etter revisjonens vurdering har ikke Avinor gjennom sin organisering og oppfølging av miljø prioritert og fokusert tilstrekkelig på miljøarbeid.

Utslipp til vann og grunn

Avinors arbeid med utslipp til vann og grunn er knyttet både til resultatene av tidligere aktivitet og til å begrense nåværende og framtidige utslipp.

Håndteringen av nåværende og framtidige utslipp skal være i samsvar med forurensningsloven. Utslipp knyttet til flyavising, baneavising og brannøvinger er underlagt søknadsplikt etter denne loven. Alle Avinors 46 lufthavner foretar flyavising hvert år, og de fleste foretar også bane-

avising. Ifølge Luftfartsverkets årsrapport for 2002 var det en målsetting at Avinor skulle ha utslippstillatelser for alle aktuelle lufthavner innen 2003. I 2003 ble det sendt utslippssøknader til fylkesmennenes miljøvern avdelinger.³⁰ Videre har enkelte lufthavner siden 2003 endret aktiviteter eller anlegg slik at det har ført til søknad om endret tillatelse. Tabell 10 viser antall lufthavner med manglende utslippstillatelser de siste årene.

Tabell 10 viser at det ved årsskiftet 2008/2009 var 11 lufthavner som manglet utslippstillatelser for baneavising og flyavising, to av disse gjaldt endringssøknader. Avinor har opplyst at de anser dette som svært lite tilfredsstillende, og at de årlig har rapportert om manglende utslippstillatelser til Samferdselsdepartementet.³¹

Det har forekommet brudd på utslippstillatelser til flyavising og baneavising hvert år i perioden 2003–2008. Antall brudd som er oppgitt i Avinors miljøårsrapporter for 2004 og 2005 og i det interne rapporteringssystemet Mesys stemmer ikke overens, og antall brudd er underrapportert i 2004 og 2005.³² Avinor opplyser at avvikene trolig skyldes innkjøringsutfordringer av nye rapporteringsrutiner og nytt rapporteringssystem.³³

Til tross for at mange lufthavner fra 2003 har manglet utslippstillatelser for flyavising og baneavising i perioden, har disse likevel hatt utslipp. Disse lufthavnenes eventuelle brudd på omsøkt mengde kjemikalier i utslipp er ikke regnet med i Avinors oversikt over antall brudd. Disse lufthavnene har forholdt seg til søkt mengde utslipp av kjemikalier og rapporterer bare internt om eventuelle overskridelser av dette.

Avinor har opplyst at det på mange lufthavner finnes områder som har vært benyttet til deponering av ulike typer avfall, eller som har blitt

30) Avinor: Plan for virksomheten 2008–2010 (§ 10 plan).

31) Brev fra Avinor til Samferdselsdepartementet 21. august 2009.

32) Avisingssesongen 2003–2004 er regnet inn i 2004-tallene, avisingssesongen 2004–2005 i 2005-tallene osv. Tall for avisingssesongen 2002–2003 er ikke med i oversikten. Det ville vært svært tidkrevende for Avinor å skaffe disse tallene, i og med at dette ikke ble rapportert på i 2003.

33) Tilsvar fra Avinor "Oppfølgingsspørsmål fra Riksrevisjonen" mottatt 2. september 2009.

forurensset av ulike årsaker. Avinor informerer om at det i 2003 ble gjort en helhetlig innmelding av alle kjente/mistenkte grunnforurensninger i Avinor til Statens forurensningstilsyns (SFTs) database. Avinor mangler imidlertid fullstendig oversikt over hvilke områder som er utsatt for forurensning og omfanget av skadelig avfall. Den største årsaken til grunnforurensning på Avinors lufthavner er ifølge selskapet nedlagte og eksisterende brannøvingsfelt. Avinor viser i denne sammenheng til at SFT, med utgangspunkt i en undersøkelse som SFT gjorde i 2008, har uttalt at skadelige kjemikalier antakelig finnes i alle Avinors eksisterende og nedlagte brannøvingsfelt.

2.4 Selskapets rapportering av hendelser og ulykker

I Innst. S. nr. 142 (2006–2007) understreket transport- og kommunikasjonskomiteen at ett av Avinors overordnede formål er å legge til rette for sikker luftfart i hele landet.

Registrering og overvåking av hendelser og ulykker er en viktig del av Avinors sikkerhetsarbeid. Alle ansatte i Avinor har rapporteringsplikt i henhold til *forskrift om varslings- og rapporteringsplikt i forbindelse med luftfartsulykker og luftfartshendelser mv.* Luftfartshendelser og -ulykker skal rapporteres manuelt av ansatte i flysikringstjenesten eller bakketjenesten som har hatt direkte befatning med luftfartshendelsen eller -ulykken. Denne praksisen har ført til et uvisst antall dobbelttelling, i og med at flere hendelser blir rapportert både av ansatte i flysikringstjenesten og av ansatte i bakketjenesten, uten at disse blir koblet sammen. Avinor opplyser også at de har grunn til å tro at det er underreportering av de mindre alvorlige hendelsene. Svakheterne i rapporteringen medfører at Avinors statistikk gjør det vanskelig å etterprøve utviklingen på dette området.

2.5 Departementets styring

Statens interesser i Avinor AS forvaltes av Samferdselsdepartementet. Aksjeloven³⁴ regulerer forholdet mellom eier og selskapsorganene ved å tillegge dem forskjellig ansvar og myndighet. God eierstyring innebærer at eier har fokus på at målene som er fastsatt for selskapet, oppnås. Dette medfører at staten skal sette resultatmål for selskapene og følge opp at målene nås.³⁵ God eierstyring innebærer også at selskapets vedtekter, finansiering og styresammensetning er

hensiktsmessig med tanke på selskapets formål og eierskap.³⁶

Videre har departementet et overordnet sektoransvar for luftfarten i Norge. Departementet har i denne sammenhengen ansvar for utformingen av luftfartsloven med tilhørende forskrifter som omfatter Avinors ansvarsområde. For eksempel fastsetter Samferdselsdepartementet selskapets takstregulativ og regler for forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten (security). Departementet vurderer i tillegg behovet for tilskudd til de regionale lufthavnene. Samferdselsdepartementet er også overordnet myndighet for Luftfartstilsynet som blant annet har som oppgave å se til at Avinor følger lov og forskrifter innen drift og infrastruktur. Departementet skal trekke opp prinsipielle retningslinjer for Luftfartstilsynets virksomhet og er også klageinstans i enkeltsaker.³⁷

Departementets eierstyring er knyttet til fastsetting av formål og vedtekter for selskapet, avkastningskrav og utbyttepolitikk, å vurdere egenkapitalen i selskapet og at selskapet ivaretar sine samfunnsmessige oppgaver. I tillegg benytter departementet sin eierrolle til å definere hvilke samfunnsoppgaver selskapet skal utføre.³⁸

Gjennom eiermeldingen (St.meld. nr. 15 (2006–2007)) har departementet redegjort for eiers krav og forventninger. Dette handler i første rekke om at Avinors overordnede formål er å legge til rette for sikker, miljøvennlig og effektiv luftfart i hele landet. Videre skal Avinor drive den totale virksomheten innenfor en samlet bedriftsøkonomisk ramme.

Departementets oppfølging av selskapets regularitet, punktlighet og kapasitet på lufthavnene skjer først og fremst ved at departementet mottar informasjon fra Avinor gjennom § 10-planer, årsrapporter og i kvartalsmøter. På kvartalsmøtene er flygelederbemanningen et fast tema. Videre mottar departementet informasjon fra andre kilder. Blant annet får departementet rapporter og informasjon om forholdene på den enkelte lufthavn og innen lufttrafikkstjenesten fra flyselskapene i forbindelse med statens kjøp av flytransport på regionale flyruter.

34) Lov av 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper.

35) Reglement for økonomistyring i staten, § 10.

36) Reglement for økonomistyring i staten, § 10, St.meld. nr. 22 (2001–2002) og St.meld. nr. 13 (2006–2007).

37) Samferdselsdepartementets etatsstyring og eierskapsutøvelse, april 2008, kapittel 8.1.

38) St.meld. nr. 15 (2006–2007).

Departementets oppfølging av selskapets sikkerhetsarbeid skjer ved at departementet holder seg orientert om dialogen mellom Avinor og Luftfartstilsynet, og blant annet ser til at tillatelser fornyes og krav etterkommes. Som eier er departementet opptatt av at selskapet forholder seg til regelverket om security og safety, og departementet holder seg løpende orientert. I kontaktmøtene mellom Avinor og departementet er sikkerhet og sikkerhetsutviklingen på agendaen, og departementet mottar kvartalsvise rapporter om sikkerhet. Departementet gir uttrykk for at selskapets systemer fanger opp alle typer hendelser, og detaljeringsgraden er høy. Departementet mener at utviklingen i rapporteringen har vært bra.

Innenfor miljø følger departementet utviklingen gjennom § 10-planen. Miljø er ikke et eget punkt på kvartalsmøtene, men tas opp ved behov. Etter revisjonens vurdering følger Samferdselsdepartementet i for liten grad opp at Avinor organiserer, planlegger og følger opp sitt miljøarbeid på en tilfredsstillende måte.

Departementets eierstyring knyttet til selskapets økonomi utføres gjennom fastsetting av avkastningskrav og utbyttepolitikk og vurdering av selskapets egenkapitalsituasjon. Som sektoransvarlig departement påvirker Samferdselsdepartementet også rammene for selskapets økonomi gjennom vurdering av statlige kjøp, fastsettelse av takstregulativet og fastsettelse av selskapets ansvar og krav til drift og infrastruktur.

- Oppfølging av avkastningskravet og egenkapitalsituasjonen skjer gjennom den ordinære oppfølgingen av Avinors økonomi i kvartalsmøter og ved fastsettelse av årsregnskapet i generalforsamling.
- Utbytte: Departementet vedtar utdeling av utbytte fra Avinor gjennom de årlige generalforsamlingene. Departementet tar ved fastsettelse av utbytte hensyn til selskapets totale situasjon, blant annet selskapets investeringsbehov, og departementet har et langsiktig perspektiv på sin utbyttepolitikk.³⁹ Eier har for årene 2004–2007 tatt ut utbytte på 899,3 mill. kroner.
- Takstregulativet: Departementet fastsetter luftfartsavgifter gjennom forskrift om takstregulativet, som er den betalingen Avinor får fra brukerne av lufthavnene og luftrommet. Nivået på luftfartsavgiftene vil påvirke Avinors trafikkinntekter. Fastsettelsen av avgiftene skjer i en avveining mellom hensynet til rimelig brukerbetaling og hensynet til Avinors inntjening.

- Statlige kjøp: Departementet foreslår gjennom de årlige budsjettbehandlingene i Stortinget om Avinor skal få tilskudd til drift av de regionale lufthavnene. Avinor mottok i årene 2003–2005 tilskudd, mens for årene 2006–2008 ble det ikke gitt tilskudd fordi det er lagt til grunn at trafikkinntektene og de kommersielle inntektene i sin helhet skal dekke underskuddet på Avinors regionale lufthavner.⁴⁰
- Oppgaver og ansvar: I forbindelse med implementering av EU-regelverket knyttet til økte sikkerhetskrav knyttet til security, ble det lagt til grunn at dette ville medføre investeringer for Avinor på over 800 mill. kroner, og at de årlige drifts- og kapitalkostnadene ville kunne utgjøre rundt 450 mill. kroner.⁴¹ Departementet vedtok i forbindelse med innføringen av de økte sikkerhetskravene i 2004 å innføre en egen sikkerhetsavgift per passasjer fra 1. juni 2004. Denne avgiften skal dekke kostnader knyttet til strengere regulering av security.

Departementet blir på de kvartalsvise møtene orientert om selskapets økonomiske situasjon, dette gjelder selskapets resultater per kvartal og budsjettsituasjonen. Ved behov innhenter departementet supplerende opplysninger om selskapets økonomiske situasjon. Departementet har gitt uttrykk for at det i etterkant av omstillingsprogrammet *Take-off-05* var første prioritet å få en stabil driftssituasjon og ro i organisasjonen. I de to siste § 10-planene framkommer det i selskapets oppsummering av eiers forventninger at selskapet skal arbeide med sikte på mest mulig kostnadseffektiv drift.

Etter revisjonens vurdering har ikke Samferdselsdepartementet i tilstrekkelig grad fulgt opp at selskapet drives kostnadseffektivt, på bakgrunn av økningen i Avinors driftskostnader.

Departementet sier i sine kommentarer til undersøkelsen at de hele tiden har understreket at Avinor skal drives mest mulig effektivt. Dette er understreket i St.meld. nr. 15 (2006–2007) og i St.meld. nr. 48 (2008–2009).

39) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003), kapittel 2.1.6.4, jf. St. meld. nr. 15 (2006–2007), kapittel 6.

40) St.prp. nr. 1 (2007–2008), kapittel 5.7.

41) Jf. St.meld. nr. 36 (2003–2004).

Vedlegg 9:

Revisjonsrapport om Postens ekspansjon og økonomiske utvikling

1 Innledning

Formålet til Posten er å drive post- og logistikkvirksomhet basert på så vel fysiske som elektroniske løsninger og annen virksomhet som står i direkte sammenheng med dette. Virksomheten kan drives av selskapet selv, av heleide datterselskaper eller gjennom andre selskaper det har eierandeler i eller samarbeider med. Selskapet skal utføre samfunnspålagte oppgaver i henhold til lovgivning og konsesjon.

For å sikre fortsatt lønnsomhet har Posten i flere år drevet en aktiv posisjonering innenfor logistikk- og ikt-områdene gjennom egen ekspansjon og oppkjøp av virksomheter i Norden. Som følge av dette har omsetningen i Posten-konsernet økt fra rundt 18 000 mill. kroner i 2004 til rundt 28 700 mill. kroner i 2008. Omsetningsveksten er i sin helhet knyttet til Postens ikke-leveringspliktige tjenester.

Ved behandling av St.meld. nr. 11 (2003–2004) *Om virksomheten til Posten Norge AS*¹ la samferdselskomiteen vekt på at Postens styre skal holde et langsiktig fokus på virksomhetens kjerneoppgaver. Komiteen bemerket at det er viktig at dette fokuset blir fastholdt i en prosess med videre effektivisering og omlegging. Videre understreket komiteen at nye tjenester som kommer til, må være i tråd med formålet for Postens virksomhet, at man må kunne stille strenge krav til lønnsomhet for disse tjenestene, og at en forbedring av Postens lønnsomhet fremdeles må brukes til å sikre gode posttjenester til konkurransedyktige priser over hele landet. Også i St.meld. nr. 12 (2007–2008) *Om verksemda til Posten Norge AS* forutsettes det at oppkjøp blir gjort med det formål å underbygge kjernevirksomheten i Norge, og at det blir stilt høye krav til lønnsomhet for de nye tjenestene. I meldingen framkommer det at kjernevirksomheten til konsernet er post- og logistikkvirksomhet basert på fysiske så vel som elektroniske løsninger.

Målet for undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Postens ekspansjon er i samsvar med Stortingets forutsetninger. Videre belyser

undersøkelsen Samferdselsdepartementets oppfølging av Postens ekspansjon og økonomi.

Undersøkelsen bygger på analyser av offentlige dokumenter, regnskapsopplysninger, statistikk og aktuell informasjon fra Postens administrasjonssystemer samt informasjon og presentasjoner mottatt fra Posten. Utviklingen i Postens økonomiske resultater er belyst ut ifra opplysninger fra selskapets årsrapporter, produktregnskaper med utfyllende informasjon fra Posten, informasjon om avkastning på investert kapital, kjøps- og etableringskostnader, oppkjøpsevalueringer og verdivurderinger. Utviklingen i Postens virksomhet er belyst gjennom opplysninger mottatt fra Posten om Postens strategi og konkret informasjon om oppkjøpt og etablert virksomhet. Samferdselsdepartementets styring og oppfølging er i hovedsak belyst gjennom informasjon gitt i brev fra Samferdselsdepartementet og gjennom intervjuer.

2 Resultatet av undersøkelsen

2.1 Postens oppkjøp og nyetablering av selskaper

Posten er et konsern som består av morselskapet Posten Norge AS og en rekke datterselskaper. Flere av disse datterselskapene utgjør underkonsern i Posten-konsernet. Posten-konsernet er delt i de tre segmentene Post, Logistikk og IT. Konsernet har i perioden 2004–2008 ekspandert betydelig gjennom oppkjøp og etablering av ny virksomhet. Ved behandlingen av Stortingsmeldingene om Posten ble det lagt vekt på at Postens styre skal holde et langsiktig fokus på virksomhetens kjerneoppgaver, og at oppkjøp blir gjort med det formål å underbygge kjernevirksomheten i Norge.

Styret i Posten Norge AS vedtok i oktober 2006 Postens konsernstrategi for 2007–2011. Gjennom strategien fastsatte styret blant annet konsernets forretningsidé og porteføljestrategi. Forretningsideen er at *"Posten utvikler og leverer helhetlige løsninger innenfor post, kommunikasjon og logistikk – med Norden som hjemmemarked"*. Forretningsideen tydeliggjør at Norden er konsernets hjemmemarked og at konsernet fortsatt har fokus på post som kjernekompetanse.

1) Innst. S. nr. 124 (2003–2004).

Begrunnet med endringer i markedsstruktur og markedsbehov, samt økt konkurranse, har Posten i sin konsernstrategi videre lagt betydelig vekt på markedsposisjoner og vekst. Blant annet er *"ledende markedsposisjoner"* vedtatt som ett av Postens hovedmål.

ErgoGroup

Postens ikt-virksomhet er samlet i ErgoGroup. I St.meld. nr. 12 (2007–2008) framkommer det at departementet deler Postens syn på at ErgoGroups rolle i konsernet skal være basert på selskapets bidrag til en konkurransedyktig verdiutvikling av Postens post-, logistikk- og ekspressvirksomhet. Departementet forutsetter i meldingen at Posten innenfor disse rammene iverksetter de nødvendige tiltakene og investeringene for å sikre en god verdiutvikling i datterselskapet. Samtidig mener Posten at det er viktig at ErgoGroup som en stor ikt-bedrift i det norske markedet blir utviklet på ikt-markedets premisser.²

I perioden 2004–2008 er virksomheten til ErgoGroup blitt utvidet. Totalt er det innen ErgoGroup i denne perioden kjøpt selskaper for 2556 mill. kroner. Den største delen av dette beløpet er knyttet til kjøpene av Allians ASA og SYSteam AB, som ble gjennomført for å styrke posisjonen i SMB-segmentet³ i Norge og Norden. SYSteam AB har hovedkontor i Sverige, med filialer i Norge, Finland og Danmark. Videre har ErgoGroup kjøpt Ementors outsourcing-virksomhet i Norge og Sverige for å styrke selskapets posisjon innen drift av ikt-infrastruktur. I 2007 kjøpte ErgoGroup Bekk Consulting AS. Bekk inngår i ErgoGroups nye forretningsområde for rådgivning og systemutvikling. Den strategiske begrunnelsen for oppkjøpene er å forsvare og styrke lønnsomheten i virksomheten. I Postens porteføljestrategi framkommer det at ErgoGroups generelle ikt-tjenester og ikt-drift, som er selskapets hovedvirksomhet, ikke anses som kjernevirksomhet i et integrert Posten-konsern og ikke er reflektert i Postens reformulerte forretningsidé. Det er imidlertid lagt til grunn at disse områdene er vesentlige for konkurransestyrken i et it-selskap for å nå målene om konkurransedyktig verdiutvikling samt utvikling av konkurransedyktige elektroniske løsninger. Det er dermed forutsatt at kriteriene potensial for fortsatt verdiutvikling og porteføljebalanseering er avgjørende for vurdering av eierskapet i

ErgoGroup, og at disse kriteriene tilsier at Posten bør eie og utvikle ErgoGroup.

Inntektene til ErgoGroup-selskapene har i perioden 2004–2008 økt med 117 prosent fra 2622 mill. kroner til 5689 mill. kroner. Mye av økningen kommer av ekspansjonen utenfor Norge. ErgoGroups salg av varer og tjenester til Posten Norge AS og søsterselskaper har i perioden 2004–2008 bare økt med 0,4 prosent fra 950 mill. kroner til 954 mill. kroner. Salg av varer og tjenester til de øvrige delene av Posten-konsernet utgjør dermed en stadig mindre del av ErgoGroups samlede omsetning. Etter revisjonens vurdering har de nye selskapene i ErgoGroup i liten grad bidratt til å understøtte Postens kjernevirksomhet i Norge.

I sine kommentarer til undersøkelsen gir Samferdselsdepartementet uttrykk for at de oppkjøpte selskapene i ErgoGroup har bidratt til en kompetanseheving i hele ErgoGroup og på den måten bidratt til styrking av selskapets konkurranseevne. Departementet mener også at evnen til å levere gode tjenester til Postens øvrige virksomheter er forbedret. Departementet gir videre uttrykk for at ErgoGroup nå leverer it-tjenester til morselskapet og andre selskaper i konsernet til lavere kostnader enn tidligere, samtidig som omfanget av tjenestene har økt.

Post- og logistikkelskaper

Postens mål for postområdet er å befeste og utvikle posisjonen som nummer én i det norske markedet og vinne posisjon som nummer én i Norden innenfor adressert og grenseoverskridende post. Begrunnelsen for satsingen i det nordiske markedet er blant annet at et lite antall store kunder utgjør en betydelig andel av Postens omsetning og inntjening, og at disse kundene i stor grad er nordiske eller internasjonale. Det har også vært viktig for Posten å sikre innvolumer til Norge fra utlandet av både post, pakker og gods, og dermed sikre seg virksomhet som bidrar til dette.

Logistikk- og ekspressområdet er i porteføljestrategien delt opp i seks delmarkeder. Oversikten som følger viser delmarkedene og angir hvilke selskaper i konsernet som hovedsaklig har virksomhet innen hvert delmarked.

2) Jf. St.meld. nr. 12 (2007–2008), side 23.

3) SMB står for "små og mellomstore bedrifter".

• Parti/stykk-gods	Bring Logistics (tidligere Nor-Cargo AS og Transflex AB), Cetei AB (skal integreres i Bring Logistics) og Bring Logistics Nettlast
• Ekspress	Bring Express (tidligere Box Group)
• Pakker	Posten Norge AS og PNL AB
• Termo	Bring Frigoscandia i både Norge og Sverige
• Tredjeparts-logistikk	Bring Logistics Solutions og Bring Frigoscandia
• Air & sea	Bring Logistics

Postens mål for logistikk- og ekspressområdet er å bli én av fire ledende nordiske logistikkaktører. Strategien for dette området bygger i betydelig grad på oppkjøp av logistikkelskaper i de nordiske landene og en stegvis forretningsmessig og operasjonell integrering av disse selskapene under en felles merkevare. Begrunnelsen for å styrke markedsposisjonen er dermed i hovedsak behovet for å forsvare og styrke konkurransekraften, og dermed lønnsomheten i virksomheten, både i Norge og Norden.

Bring CityMail er Postens satsing på nordisk nisjeposisjon innen industriell adressert post for bedriftskunder og omfatter Bring CityMail Sweden (kjøpt i 2002) og Bring CityMail Denmark (etablert i 2006). Bring Mail (tidligere Optimail, kjøpt i 2006) tilbyr distribusjon av brev, reklame, varer, aviser og blader til postkassen med tilhørende støttetjenester for bedriftsmarkedet. I denne gruppen er det i perioden 2004–2008 kjøpt og etablert virksomhet for 698 mill. kroner.

De logistikkelskapene som ble kjøpt og etablert i konsernet før 2004⁴, driver virksomhet innenfor pakker, ekspress, tredjepartslogistikk og parti/stykkgoods. I gruppen logistikkelskaper som ble kjøpt og etablert i konsernet før 2004, er det i perioden 2004–2008 kun foretatt noen mindre oppkjøp/investeringer til et samlet beløp av 24 mill. kroner.

De øvrige post- og logistikkelskapene, kjøpt i perioden 2004–2008⁵, er kjøpt for totalt 2575 mill. kroner. I 2008 hadde disse selskapene

4) Pan Nordic Logistics AB, Bring Express (tidligere Box Group) og Bring Logistics Nettlast (tidligere Nettlast).
5) Bring Logistics (tidligere Nor-Cargo), Bring Logistics Sverige (tidligere Transflex), Bring Frigoscandia Sverige, Bring Frigoscandia Norge, Bring Dialogue Norway (tidligere Talk2me), Bring Dialogue Sweden (tidligere Customer View) og Cetei AB (Combitrans).

inntekter på 8126 mill. kroner. Dette utgjør 28,4 prosent av konsernets samlede inntekter. Post-selskapene i denne gruppen driver virksomhet innen markedsføring, CRM-systemer og lojalitetsprogrammer, mens de nye logistikkelskapene hovedsakelig driver virksomhet innen parti/stykkgoods og Termo.

Synergier i og mellom post- og logistikk-segmentene

Innen Posten Norge AS (morselskapet) er det dokumentert omfattende synergier mellom leveringspliktige og ikke-leveringspliktige tjenester. I Postens produktregnskap er deler av kostnadene fra driften av Postens distribusjonsnett belastet de ikke-leveringspliktige tjenestene i morselskapet. Opplysninger fra Posten viser at det i 2007 ble fordelt kostnader på nærmere 2900 mill. kroner fra distribusjonsnettet til de ikke-leveringspliktige tjenestene i morselskapet. Av dette er det meste av kostnadene knyttet til tjenestene pakker (ca. 1700 mill. kroner) og uadressert reklame (ca. 800 mill. kroner). Deler av disse kostnadene er faste kostnader som ville blitt belastet de leveringspliktige tjenestene dersom Posten ikke hadde levert de ikke-leveringspliktige tjenestene. For eksempel ville bortfall av tjenesten uadressert reklame ifølge beregninger fra Posten føre til at kostnader på 598 mill. kroner måtte belastes andre tjenester (i hovedsak leveringspliktige tjenester).

Oppkjøp og integrering av logistikkelskaper vil i tillegg gi kostnadssynergier ved operasjonell samkjøring. Samtidig anføres det i konsernstrategien at det er muligheter for å forsterke de operative synergiene mellom postområdet og logistikkområdet, for eksempel gjennom felles terminalløsninger og optimalisering av strømmer. Pakker er et område der det også ifølge Postens strategidokument er et potensial for synergier med postvirksomheten, og Posten har dokumentert konkrete eksempler på synergier mellom Posten og Bring Logistics. Det er også et betydelig potensial for synergier inn mot postvirksomheten for langtransporter (line-haul) og lokaldistribusjon i mindre tett befolkede områder. For de selskapene som driver virksomhet innen parti/stykkgoods (grenseoverskridende gods-transporter), og for Frigoscandia-selskapene er potensialet for synergier inn mot postområdet begrenset. Posten samordner imidlertid lager- og transportkapasitet mellom oppkjøpt og etablert virksomhet innenfor de enkelte segmentene/datterselskapene.

I og med at det er liten mulighet for synergier mellom Postens kjernevirksomhet og den oppkjøpte termovirksomheten, bidrar ikke disse oppkjøpene etter revisjonens vurdering til å understøtte kjernevirksomheten i Norge.

I sine kommentarer til undersøkelsen viser Samferdselsdepartementet til at kundene i økende grad etterspør helhetlige kommunikasjons- og logistikkløsninger. Departementet mener dette innebærer at oppkjøp av virksomheter gir mulighet for økt innvolum, og dermed styrket lønnsomhet, i brevvirksomheten. Når det gjelder termovirksomheten, opplyser departementet at oppkjøpet av Nor-Cargo AS inkluderte en betydelig termovirksomhet. Denne virksomheten hadde en sårbar markedssituasjon og etter hvert svak lønnsomhet. Posten valgte å videreutvikle virksomheten framfor å selge den. Rasjonalet var blant annet at dette ville etablere og styrke kundeposisjonene innen bransjene dagligvarehandel, næringsmidler og helse, der temperatur-regulert logistikk er avgjørende, samtidig som disse bransjene også er store brukere av brev og reklame.

2.2 Utviklingen i Postens økonomiske resultater

Staten har som eier satt et krav til egenkapital-avkastningen for Posten. Dette avkastningskravet har i hele perioden 2002–2008 vært på 10,8 prosent. I St.meld. nr. 12 (2007–2008) er avkastningskravet for de kommende årene nedjustert til 10 prosent. Ved behandlingen av St.meld. nr. 11 (2003–2004) og St.meld. nr. 12 (2007–2008) er det stilt høye krav til lønnsomhet for de nye tjenestene.

Postens årsrapporter viser at Posten-konsernet i årene 2002–2004 forbedret egenkapitalrentabilitet etter skatt fra -3,5 prosent til 21,5 prosent. Denne resultatforbedringen var knyttet til omstilling i det

tradisjonelle postnettet, og kostnadsreduksjoner i de leveringspliktige posttjenestene. Tabell 1 viser utviklingen i egenkapitalrentabiliteten for perioden 2004–2008.

Tabell 1 Utviklingen i Postens egenkapitalrentabilitet etter skatt i perioden 2002–2008

2004	2005	2006	2007	2008
21,5 %	20,2 %	16,6 %	14,0 %	-0,5 %

Kilde: Postens årsrapporter for årene 2004–2008

Tabell 1 viser at Postens egenkapitalrentabilitet etter skatt i perioden 2004–2007 var høyere enn eiers avkastningskrav. I 2007 hadde Posten imidlertid en gevinst ved salg av eiendom på 626 mill. kroner. Uten dette eiendomssalget ville ikke Posten innfridd eiers avkastningskrav i 2007. I 2008 var egenkapitalrentabiliteten negativ for første gang siden 2002. I perioden 2006–2008 har Posten ikke mottatt betaling for ulønnsomme posttjenester (statlig kjøp), noe som også har svekket resultatene i betydelig grad.

I Postens konsernstrategi står det at resultater som er på linje med eiers krav til egenkapital-avkastning i den aktuelle markedssituasjonen, ikke ville være tilstrekkelig for å oppnå en avkastning som er på linje med eller bedre enn avkastningen i sammenlignbare selskaper. Ut fra dette la Posten den interne målsettingen på et høyere nivå, med krav til årlig avkastning på investert kapital (Return on invested capital, ROIC) på 14 prosent før skatt. Tabell 2 viser utviklingen i ROIC⁶ totalt for konsernet og fordelt på morselskapet og grupper av datterselskaper.

Tabell 2 viser videre at avkastningen på investert kapital samlet for konsernet i perioden 2006–2008 har blitt redusert fra 21,4 prosent til 9,8 prosent.

Tabell 2 Avkastning på investert kapital (ROIC) totalt og fordelt på morselskapet og grupper av datterselskaper. Tall i prosent

	2004	2005	2006	2007	2008
Posten Norge AS (inkl. eiendomsselskapene)	73,9 %	89,3 %	29,1 %	24,1 %	21,4 %
ErgoGroup-selskapene	9,7 %	14,9 %	9,7 %	8,8 %	11,6 %
CityMail-selskapene	21,7 %	59,5 %	-70,1 %	-55,7 %	-73,6 %
Logistikkelskaper kjøpt før 2004 ⁷	14,7 %	15,9 %	21,0 %	20,8 %	24,0 %
Øvrige post- og logistikkelskaper kjøpt 2004–2008	13,4 %	10,9 %	5,7 %	12,8 %	11,8 %
Samlet for konsernet			21,4 %	9,8 %	9,8 %

Kilde: Opplysninger fra Posten

6) Basert på EBITM (Resultat før merkevarekostnader, engangseffekter og nedskrivninger).

7) Pan Nordic Logistics AB, Bring Express (tidligere Box Group) og Bring Logistics Nettlast (tidligere Nettlast).

Tabellen viser videre at konsernet i perioden 2004–2008 har oppnådd den høyeste avkastningen på investert kapital i morselskapet og i de logistikkelskapene som var etablert før 2004.

Avkastningen på investert kapital i Posten Norge AS (morselskapet) var meget høy i 2004 og 2005. Også i perioden 2006–2008 var avkastningen på investert kapital i morselskapet høyere enn Postens interne avkastningskrav for Posten-konsernet. I 2008 hadde Posten Norge AS en avkastning på investert kapital på 21,4 prosent.

Samferdselsdepartementet påpeker i sine kommentarer til undersøkelsen at morselskapets resultater i perioden også inkluderer synergi-gevinster med datterselskapene, for eksempel ved overføringen av produksjonen av Nor-Cargos pakkevirkosomhet til Posten.

Logistikkelskapene som ble kjøpt eller etablert i konsernet før 2004, har hatt en avkastning på investert kapital som i perioden 2004–2008 har variert mellom 14,7 prosent og 24,0 prosent, og avkastningen på investert kapital er høyere i 2008 enn i 2004. Inntektene i disse selskapene har i samme periode økt med 77,6 prosent, fra 1493 mill. kroner i 2004 til 2651 mill. kroner i 2008. En del av denne inntektsutviklingen tilskriver Posten forretningssynergier med logistikk-selskapene som er kjøpt i perioden 2004–2008.

Tabell 3 viser utviklingen i resultatbidraget fra henholdsvis leveringspliktige tjenester og de øvrige tjenestene⁸ i morselskapet. Et positivt resultat innebærer at resultatet overstiger eiers og långiveres forventninger til avkastning, mens et negativt resultat betyr at eiers og långiveres avkastningsforventninger ikke er innfridd.

Tabell 3 viser at Postens leveringspliktige tjenester i hele perioden 2003–2007 har oppnådd et beregnet resultat som overstiger eiers og långiveres forventninger til avkastning. I 2002 var det beregnede resultatet for disse tjenestene på -36 mill. kroner. Tilsvarende var resultatet i 2007 på 214 mill. kroner for Postens leveringspliktige tjenester. Det beste beregnede resultatet var i 2004, da de leveringspliktige tjenestene samlet ga et positivt beregnet resultat utover eiers og långiveres forventninger til avkastning på 865 mill. kroner. Fra 2004 til 2007 har den beregnede merverdien utover eiers og långiveres forventede avkastning fra de leveringspliktige tjenestene blitt redusert med 651 mill. kroner. Denne endringen er i hovedsak knyttet til bortfall av inntekter fra statlige kjøp av ulønnsomme, leveringspliktige posttjenester, økte kostnader i de leveringspliktige posttjenestene og reduserte kalkulatoriske renter.⁹ Inntektene fra de leveringspliktige posttjenestene er i perioden redusert med 1,8 prosent, fra 6714 mill. kroner i 2004 til 6595 mill. kroner i 2007.

De nye post- og logistikkelskapene har i perioden oppnådd svakere avkastning på investert kapital enn morselskapet og de logistikkelskapene som ble etablert før 2004. Avkastningen i de nye post- og logistikkelskapene har heller ikke vært på høyde med Postens interne avkastningskrav.

De svake resultatene er særlig knyttet til CityMail-selskapene. Tabell 2 viser at disse selskapene i 2004 og 2005 hadde en positiv avkastning på investert kapital. I disse årene var resultatene knyttet til investeringene i CityMail Sweden. I årene 2006–2008 har avkastningen på investert kapital variert mellom -55,7 prosent i 2007 og -73,6 prosent i 2008. Businesscase-evalueringen¹⁰ for 2008 viser også at virksomheten i Bring Mail og CityMail Denmark har hatt et resultat som er

Tabell 3 Resultat i produktregnskapet for perioden 2002–2008 fordelt på leveringspliktige tjenester og øvrige tjenester i Posten Norge. Tall i mill. kroner.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Leveringspliktige tjenester	-36	329	865	809	581	214
Øvrige tjenester i Posten Norge AS	-518	-519	-254	-262	-251	-135

Kilde: Postens produktregnskaper

8) Dette omfatter enerettstjenester uten leveringsplikt, brev- og pakketjenester utenom leveringsplikten, banktjenester utover det lovpålagte, varehandel, kulturbilletter og lignende i postkontornettet, frimerketjenesten, informasjonslogistikk, dialogtjenester og transport- og logistiktjenester drevet av morselskapet. Videre belastes resultatet med en del organisasjonskostnader som ikke er fordelt på den enkelte tjeneste.

9) Det meste av denne reduksjonen fant sted fra 2006 til 2007 og er knyttet til en omlegging av fordelingsnøkkelen for kalkulatoriske renter.

10) En evaluering av Postens selskapsoppkjøp.

vesentlig dårligere enn forutsetningene i businesscasene. For CityMail Denmark er dette ifølge Posten i stor grad knyttet til endrede forutsetninger for liberaliseringen av det danske brevmarkedet. Inntektene i disse selskapene har i perioden 2004–2008 økt med 85,3 prosent, fra 551 mill. kroner i 2004 til 1021 mill. kroner i 2008.

Heller ikke de øvrige nye post- og logistikk-selskapene har samlet sett oppnådd en avkastning i samsvar med avkastningskravet. Tabell 2 viser at disse selskapene har hatt en avkastning på investert kapital som i perioden har variert mellom 5,7 prosent i 2006 og 13,4 prosent i 2004. Avkastningen på investert kapital har økt mot slutten av perioden til 12,8 prosent i 2007 og 11,8 prosent i 2008. I 2008 hadde disse selskapene inntekter på 8126 mill. kroner. Dette utgjør 28,4 prosent av konsernets samlede inntekter. Postens businesscase-evaluering for 2008 viser at virksomheten i Bring Dialogue Norway og Bring Frigoscandia Norge har hatt en avkastning som er lavere enn forutsatt i businesscasene. Selskapene i Bring Dialogue Sweden og Bring Logistics Sverige har hatt en avkastning som er noe høyere enn forutsatt i businesscasene, mens selskapene i Bring Logistics og Bring Frigoscandia Sverige har hatt en avkastning som er omtrent i samsvar med det som er forutsatt i businesscasene.

Også selskapene i ErgoGroup har i perioden 2004–2008 hatt en avkastning som er lavere enn Postens interne avkastningskrav, men Postens businesscase-evaluering viser at virksomheten i de oppkjøpte selskapene Alliance, SYSteam og Bekk har hatt en avkastning som er i samsvar med eller noe høyere enn forutsatt i businesscasene.

Opplysningene om avkastning på investert kapital viser dermed at betydelige deler av den nye virksomheten i Postens datterselskaper ikke har oppnådd en avkastning i perioden 2004–2008 som tilfredsstiller forutsetningen om høye krav til lønnsomhet.

Samferdselsdepartementet gir i kommentarene til undersøkelsen uttrykk for at det blir misvisende å sammenligne avkastningen i de oppkjøpte virksomhetene med Postens interne avkastningskrav som gjenspeiler en ambisjon om å være bedre enn markedet. Videre mener departementet at det er misvisende å sammenligne avkastningen i selskapene som er oppkjøpt etter 2004, med avkastningen i andre deler av konsernet. For

eksempel er verdiene i morselskapet i stor grad avskrevet, og dette fører til at avkastningen i morselskapet ikke er direkte sammenlignbar med avkastningen i virksomheter som nylig er kjøpt til markedsverdi. Departementet gir også uttrykk for at vurderinger av lønnsomheten i oppkjøpte virksomheter må gjøres ut ifra flerårige perspektiver, og departementet mener at vurderingene i undersøkelsen er basert på en for kort periode.

Finansiering av satsingen på leveringspliktige posttjenester

Opplysninger fra Postens årsrapporter viser at det i perioden 2004–2008 har vært en positiv netto kontantstrøm fra driften i morselskapet. Sammen med låneopptak har dette vært benyttet til investeringer knyttet til driften i morselskapet, investeringer i datterselskaper¹¹ og utbytte til staten. Posten har i perioden utbetalt utbytte til staten på 1842 mill. kroner, mens Posten Norge AS i samme periode har mottatt utbytte og konsernbidrag fra datterselskapene på totalt 415 mill. kroner. Samtidig har Posten Norge AS' aksjeinvesteringer økt med ca. 4300 mill. kroner, mens selskapets lån til konsernselskaper har økt med 4000 mill. kroner. Dette viser at lønnsomhet i datterselskapene ikke er benyttet til å finansiere satsingen på høy kvalitet og lave priser på morselskapets posttjenester.

Samferdselsdepartementet gir i sine kommentarer til undersøkelsen uttrykk for at det vil være i strid med Postens konsesjon at overskudd fra datterselskapene skal bidra til å kryssubsidiere de leveringspliktige tjenestene, ettersom konsesjonen slår fast at de leveringspliktige tjenestene skal ha kostnadsbaserte priser. Etter departementets oppfatning vil det også være i strid med det som er lagt til grunn i St.meld. nr. 12 (2007–2008) om at Posten innenfor de rammer som de samfunnsmessige kravene til servicenivå og tjenestekvalitet setter for virksomheten, søker å sikre en best mulig verdiutvikling. Samtidig har departementet også gitt uttrykk for at ekspansjon innen nye produkt- og markedsområder skal bidra til å styrke den tradisjonelle postvirksomheten og sikre at Posten i Norge kan opprettholde et godt og landsdekkende posttilbud med høy kvalitet.

2.3 Verdivurderinger

Posten har fått gjennomført eksterne verdivurderinger av konsernet i januar 2004, juni 2005 og juni 2007. Videre har Samferdselsdepartementet fått gjennomført en verdivurdering i

11) Investeringene i datterselskap inkluderer investeringene i Østlandsterminalen som er organisert i eget selskap.

Tabell 4 Beregnet Enterprise Value¹² i gjennomførte verdivurderinger 2004–2007. I mill. kroner

	2004	2005	2006	2007
Morselskapet	5 500	8 050	5 750	6 600
Post- og logistikkelskaper	700	2 500	4 350	4 800
ErgoGroup	2 200	2 150	2 700	4 800
Sum	8 400	12 700	12 800	16 200

februar 2006. Verdivurderingene er basert på forventet framtidig utvikling i inntekter, marginer og kontantstrømmer. Tabell 4 viser utviklingen i "Enterprise Value" i disse verdivurderingene.

Tabell 4 viser at verdien av Posten-konsernet i perioden januar 2004–juni 2007 har økt med 7800 mill. kroner, fra 8400 mill. kroner i 2004 til 16 200 mill. kroner i 2007. Dette er en økning på 92,9 prosent. Av denne økningen er 1100 mill. kroner knyttet til Posten Norge AS. Videre har verdien av datterselskapene økt med 6700 mill. kroner. I samme periode har Posten kjøpt og etablert nye selskaper for 5400 mill. kroner. Dette innebærer at verdien av datterselskapene har økt med 1300 mill. kroner utover de investeringene som har funnet sted gjennom oppkjøp og etableringer. Denne verdiøkningen fant sted i en periode med sterk konjunkturoppgang. Det er ikke foretatt noen verdivurdering av Posten-konsernet etter juni 2007. Både Posten og Samferdselsdepartementet har gitt uttrykk for at det er betydelig usikkerhet rundt verdiutviklingen siden juni 2007.

Samferdselsdepartementet opplyser i sine kommentarer til rapporten at departementet planlegger en ny verdivurdering tidlig i 2010 i forbindelse med neste stortingsmelding om Posten.

2.4 Samferdselsdepartementets oppfølging

Departementets eierstyring er først og fremst knyttet til å fastsette avkastningskrav og utbyttepolitikk, å vurdere egenkapitalen i selskapet og å påse at selskapet innretter seg slik at de kan ivareta sine samfunnsmessige forpliktelser. Utover dette gir stortingsmeldingene om Posten uttrykk for hva Samferdselsdepartementet, som forvalter av statens eierskap i Posten, er opptatt av at selskapet ivaretar i sine strategier og daglige drift.¹³

Fastsettelse og oppfølging av selskapets formål

God eierstyring innebærer at departementet skal følge opp at selskapet når de målene som eier har satt for selskapet. Det framgår av St.meld. nr. 22 (2001–2002) *Et mindre og bedre statlig eierskap* at eierne bør arbeide for å gi selskapet et klart og mest mulig entydig formål. En større grad av spesialisering må antas å fremme effektiv drift av selskapet og forenkle eieroppfølgingen. Formålsavgrensningen bør derfor angi en klart avgrenset kjernevirksomhet og ikke oppmuntre til framstøt utenfor denne. Også i Norsk anbefaling om eierstyring og selskapsledelse framheves det at vedtektene sammen med offentliggjorte mål og hovedstrategier skal bidra til at aksjeeierne har nødvendige forutsigbarhet med hensyn til selskapets virksomhet.

I St.meld. nr. 12 (2007–2008) har Samferdselsdepartementet slått fast at Postens kjernevirksomhet er post- og logistikkvirksomhet basert på fysiske så vel som elektroniske løsninger, og at Posten har Norden som hjemmemarked. Videre legger departementet til grunn at styret har et langsiktig fokus på kjernevirksomheten. Dette innebærer blant annet at oppkjøp blir gjort med det formål å underbygge kjernevirksomheten i Norge.

Departementet forutsetter videre at Posten, innenfor de rammer som de samfunnsplagte kravene til servicenivå og tjenestekvalitet setter til virksomheten, søker å sikre en best mulig verdiutvikling i selskapet gjennom effektiv drift og tjenesteutvikling og ved å tilpasse virksomheten til de strukturendringene som skjer i markedet.¹⁴ Departementet har utover de føringene som er gitt i St.meld. nr. 12 (2007–2008), ikke gitt noen føringer som bidrar til å gi kjernevirksomheten en klar avgrensning.

Departementet gir i sine kommentarer til undersøkelsen imidlertid uttrykk for at post- og logistikkmarkedene er avgrensede markedsområder, som de siste årene på visse felt kan

12) Egenkapitalverdi + netto rentebærende gjeld.

13) Brev fra Samferdselsdepartementet 3. januar 2008.

14) Vedlegg til brev fra Samferdselsdepartementet 21. august 2008.

regnes som ett felles marked, avgrenset fra andre markeder. Posten har dermed mulighet til å drive ulike typer virksomhet innenfor dette området. Departementet gir videre uttrykk for at formålsparagrafen legger til rette for at Posten skal ha gode forutsetninger og muligheter for å utvikle seg innenfor sine markedsområder, ha god økonomisk vekst og samtidig ha fokus rettet mot samfunnsoppgavene.

Departementets oppfølging av hvorvidt Postens virksomhet er innenfor formålet, skjer i første rekke gjennom behandlingen av § 10-planene. I henhold til § 10 i selskapets vedtekter skal styret annethvert år, som forberedelse til eiermeldingene til Stortinget, legge fram for samferdselsministeren en skriftlig orientering om de overordnede planene for konsernets virksomhet, blant annet om den økonomiske utviklingen de siste og nærmeste årene. Disse planene gir ifølge departementet grunnlag for å vurdere om ledelsens strategier er innenfor selskapets formål og om de ivaretar forhold og hensyn som den sittende regjering er opptatt av.¹⁵ I den siste leverte § 10-planen (levert fra Posten i februar 2006) ble det gitt en utførlig beskrivelse av markedsutviklingen, hvilke utfordringer denne stiller Posten overfor, og rasjonalet bak den valgte strategien. Etter revisjonens vurdering beskriver planen likevel i liten grad konkret hvordan de oppkjøpte virksomhetene er tenkt å understøtte kjernevirksomheten i Norge.

Videre får departementet, som et ledd i eieroppfølgingen, informasjon gjennom kvartalsvise kontaktmøter på administrativt nivå og på ekstraordinære møter, for eksempel ved store oppkjøp.¹⁶ Nye oppkjøp og utviklingen i datterselskap tas opp på hvert kvartalsmøte. Departementet får informasjon om hvert selskap og utviklingen innenfor alle verdikjeder i konsernet. Samferdselsdepartementet gir i sine kommentarer til undersøkelsen uttrykk for at departementet eventuelt stiller spørsmål ved ledelsens planer om oppkjøp av ulike virksomheter og om disse vil støtte opp om eller være innenfor kjernevirksomheten. Departementet har imidlertid ikke dokumentert at de gjennom slike møter mottar informasjon som i tilstrekkelig grad gjør det mulig å etterprøve at oppkjøpene i utlandet faktisk understøtter kjernevirksomheten i Norge.

I en rapport om Samferdselsdepartementets etatsstyring og eierskapsutøvelse fra april 2008

(den såkalte Grøholt-rapporten) er det tilrådet at formålsbestemmelsen i vedtektene til selskapene under Samferdselsdepartementet gjennomgås for tydeliggjøring. Departementet planlegger at nye vedtekter, som også inneholder en delvis omformulering av formålsparagrafen, skal vedtas høsten 2009.

Etter revisjonens vurdering angir ikke Postens vedtekter et klart og mest mulig entydig formål, slik det er forutsatt i St.meld. nr. 22 (2001–2002). Departementet har utover de føringene som er gitt i St.meld. nr. 12 (2007–2008) ikke gitt noen føringer som bidrar til å gi kjernevirksomheten en klar avgrensning. Dette fører etter revisjonens vurdering til at selskapets kjernevirksomhet ikke er tilstrekkelig avgrenset. Videre er det uklart om Samferdselsdepartementets oppfølging har vært tilstrekkelig til å forsikre seg om at Postens virksomhet er innenfor det vedtektsfestede formålet.

Samferdselsdepartementet gir i sine kommentarer til undersøkelsen uttrykk for at formålet for Postens virksomhet og beskrivelsen av kjernevirksomheten, med de utdypninger som følger av de senere årenes stortingsmeldinger, er klare. Departementet gir videre uttrykk for at formålsparagrafen i vedtektene legger til rette for at selskapet kan utvikle seg innenfor sine markedsområder, samtidig som det har fokus rettet mot samfunnsoppgavene.

Oppfølging av selskapets økonomi

Samferdselsdepartementets styring knyttet til selskapets økonomi utføres formelt gjennom fastsetting av avkastningskrav og utbytte. Departementet overlater den øvrige styringen av Postens økonomiske utvikling til selskapets styre og administrative ledelse, i tråd med aksjelovens bestemmelser.

I de kvartalsvise møtene blir departementet orientert om Postens resultater per kvartal og utsiktene for resten av året.¹⁷ Disse tallene presenteres både på konsernnivå, segmentnivå og selskapsnivå. Tallene som presenteres for departementet på kvartalsmøtene, er i hovedsak på et overordnet nivå og i stor grad sammenfallende med de kvartalsopplysningene som offentliggjøres. Departementet blir også presentert for noen opplysninger som ikke offentliggjøres. Dette er blant annet detaljerte tall for utviklingen innenfor hvert datterselskap og prognoser for Postens virksomhet. Samferdsels-

15) Brev fra Samferdselsdepartementet 3. januar 2008.

16) Brev fra Samferdselsdepartementet 3. januar 2008.

17) Brev fra Samferdselsdepartementet 3. januar 2008.

departementet gir i sine kommentarer til undersøkelsen uttrykk for at eier får godt innsyn i utviklingen innenfor alle deler av konsernet, både i utviklingen i siste kvartal og årlig. Resultatene av oppkjøpt og nyetablert virksomhet blir ikke eksplisitt omtalt i informasjonen til departementet.

Departementet mottar Postens produktregnskap, men opplyser at dette ikke analyseres systematisk. Departementet anser Postens produktregnskap som et verktøy for Post- og teletilsynet for å vurdere hvorvidt det foreligger indikasjoner på kryssubsidiering eller tilsvarende forhold innenfor konsernet. For departementet har ikke produktregnskapet noen særskilt plass i eieroppfølgingen av selskapet, men det brukes for å vurdere statlig kjøp-beløpet og beregningen av dette og andre økonomiske forhold i budsjett-sammenheng.

Ved behandling av meldingene om Postens virksomhet har samferdselskomiteen / transport- og kommunikasjonskomiteen eller dens flertall gitt sine forutsetninger for Postens virksomhet og utvikling. Samferdselsdepartementet har ikke gjennom generalforsamling eller på annen måte formidlet disse forutsetningene videre til styret i Posten, men departementet har lagt til grunn at styret i Posten setter seg inn i innholdet i stortingsmeldingen om Postens virksomhet og behandlingen av denne.

I Grøholt-rapporten er det tilrådet at sentrale politiske føringer som er av betydning for selskapets strategiske utvikling, bør vurderes formalisert gjennom vedtak i generalforsamlingen. Departementet har foreløpig ikke tatt stilling til denne tilrådingen.

Etter revisjonens vurdering er det uklart om den informasjonen departementet mottar, gir departementet tilstrekkelig opplysninger om den økonomiske effekten av selskapets ekspansjon.

Samferdselsdepartementet har i kommentarene til undersøkelsen gitt uttrykk for at det ikke nødvendigvis er interessant å fokusere eksplisitt på resultatene av oppkjøpt og nyetablert virksomhet, fordi nyetablert og nylig kjøpt virksomhet trenger tid til å tilpasses øvrig virksomhet. Departementet gir videre uttrykk for at de gjennom møter med Posten har godt innblikk i konsernets utvikling.



4 285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: Lobo Media AS 2009



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 52

