

## Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014

Dokument 3:2 (2015–2016)



23 257   -3 918   240   1 255 712   474 320   120   3 924   22 741 870

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes servicesenter  
Telefon: 22 24 20 00  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.dep.no](http://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](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Fagbokforlaget AS  
Postboks 6050 Postterminalen  
5892 Bergen  
[www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

ISBN 978-82-8229-337-3

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

## Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014

---

Dokument 3:2 (2015–2016)





## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:2 (2015–2016) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014*.

Riksrevisjonen, 17. november 2015

For riksrevisorkollegiet

*Per-Kristian Foss*  
riksrevisor



# Innhold

|                                                                                                                                            |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Til Stortinget</b>                                                                                                                      | <b>3</b>  |
| <b>Del I Riksrevisjonens beretning om kontrollen med statlige selskaper</b>                                                                | <b>7</b>  |
| <b>Del II Resultater av utvidede kontroller</b>                                                                                            | <b>13</b> |
| Sak 1: Pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader i selskaper med statlige eierinteresser                                                  | 15        |
| Sak 2: De regionale helseforetakenes forvaltning av ordningen med private lege- og psykologspesialister                                    | 20        |
| Sak 3: Helseforetakenes ivaretagelse av informasjonssikkerhet i medisinsk-teknisk utstyr                                                   | 26        |
| Sak 4: Helseforetakenes aktivitetsutvikling innen dag- og døgnekirurgisk pasientbehandling                                                 | 30        |
| Sak 5: Kostnadseffektiv drift og økonomistyring i scenekunstselskapene og Kulturdepartementets oppfølging                                  | 35        |
| Sak 6: Landbruks- og matdepartementets eierskapsutøvelse                                                                                   | 40        |
| Sak 7: NSB Persontogs håndtering av alternativ transport ved innstillinger og større forsinkelser                                          | 45        |
| <b>Del III Resultater av den årlige kontrollen</b>                                                                                         | <b>51</b> |
| Studentsamskipnaden i Bergen – boliger til studenter                                                                                       | 53        |
| NTNUs eierskapsutøvelse overfor Lifandis AS                                                                                                | 56        |
| <b>Del IV Oppfølging av tidligere rapporterte saker</b>                                                                                    | <b>59</b> |
| Likestilling og mangfold i selskaper med statlige eierinteresser – Dokument 3:2 (2013–2014)                                                | 61        |
| Nærings- og handelsdepartementets eierskapsutøvelse overfor børsnoterte selskaper – Dokument 3:2 (2013–2014)                               | 63        |
| Samferdselsdepartementets eierskapsutøvelse – Dokument 3:2 (2013–2014)                                                                     | 65        |
| Styring, måloppnåelse og resultatrapportering knyttet til forebygging av infeksjoner i spesialisthelsetjenesten – Dokument 3:2 (2013–2014) | 67        |
| Status for gjennomføring av omstillingsoppdraget til Oslo universitetssykehus HF – Dokument 3:2 (2013–2014)                                | 69        |
| De regionale helseforetakenes registrering av ventetider – Dokument 3:2 (2012–2013) og Dokument 3:2 (2014–2015)                            | 71        |
| Kapitaloppbygging og forvaltning av omløpsmidler i selskaper forvaltet av universiteter og høyskoler – Dokument 3:2 (2013–2014)            | 73        |
| NSBs godsvirksomhet – Dokument 3:2 (2013–2014)                                                                                             | 75        |
| <b>Vedlegg</b>                                                                                                                             | <b>77</b> |
| Vedlegg 1: Brev og rapport til sak 1 om pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader i selskaper med statlige eierinteresser                 | 79        |
| Vedlegg 2: Brev og rapport til sak 2 om de regionale helseforetakenes forvaltning av ordningen med private lege- og psykologspesialister   | 137       |
| Vedlegg 3: Brev og rapport til sak 3 om helseforetakenes ivaretagelse av informasjonssikkerhet i medisinsk-teknisk utstyr                  | 173       |

|                                                                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Vedlegg 4: Brev og rapport til sak 4 om helseforetakenes aktivitetsutvikling innen dag- og døgnekirurgisk pasientbehandling                | 193 |
| Vedlegg 5: Brev og rapport til sak 5 om kostnadseffektiv drift og økonomistyring i scenekunstselskapene og Kulturdepartementets oppfølging | 225 |
| Vedlegg 6: Brev og rapport til sak 6 om Landbruks- og matdepartementets eierskapsutøvelse                                                  | 257 |
| Vedlegg 7: Brev og rapport til sak 7 om NSB Persontogs håndtering av alternativ transport ved innstillinger og større forsinkelser         | 285 |
| Vedlegg 8: Virksomheter som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2014                                                    | 313 |

Del I

---

## Riksrevisjonens beretning om kontrollen med statlige selskaper



Riksrevisjonen kontrollerer forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m., jf. lov om Riksrevisjonen § 9 andre ledd. Kontrollen er utført i samsvar med lov og instruks om Riksrevisjonen og Riksrevisjonens standarder og retningslinjer for kontrollarbeidet.

---

## 1 Omfanget av kontrollen

Riksrevisjonens kontroll for 2014 har omfattet 42 heleide aksjeselskaper, 34 deleide aksjeselskaper, 7 allmennaksjeselskaper (ASA), 4 regionale helseforetak, 8 statsforetak, 6 selskaper som er organisert ved særskilt lov, 22 studentsamskipnader og ett ansvarlig selskap med delt ansvar. En fullstendig oversikt over selskapene som er kontrollert, finnes i vedlegg 8.

For 2014 har Riksrevisjonen funnet grunnlag for merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser under Helse- og omsorgsdepartementet, Kulturdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Samferdselsdepartementet. Videre har Riksrevisjonen merknader til gjennomføringen av regjeringens eierpolitikk når det gjelder å synliggjøre og følge opp selskapenes reelle pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader (del II, sak 1).

---

## 2 Regjeringens eierskapsutøvelse og sentrale funn fra kontrollene av saksforhold i selskapene

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014 har omfattet sju saksforhold.

Nærmere om Riksrevisjonens merknader:

- Det er store forskjeller mellom de balanseførte og de reelle netto pensjonsforpliktelsene i mange av selskapene med statlige eierinteresser, og disse forskjellene har stor betydning for presentasjonen av selskapenes økonomiske stilling. De reelle pensjonsforpliktelsene og pensjonskostnadene har til dels stor innvirkning på kapitalstruktur og resultat i enkeltselskaper. Eier har i ulik grad oversikt over pensjonsforpliktelsen og pensjonskostnadens påvirkning på selskapenes økonomiske stilling.
- Private lege- og psykologspesialister (avtalespesialister) utgjør en betydelig del av tilbudet i den polikliniske spesialisthelsetjenesten. Tilgangen til avtalespesialister bidrar ikke gjennomgående til et geografisk likeverdig tilbud av polikliniske spesialisthelsetjenester. De regionale helseforetakene omdisponerer sjelden ledige hjemler til andre fagfelt og/eller andre geografiske områder, og utnytter derfor ikke sitt handlingsrom til å sikre samsvar mellom plassering av avtalespesialistenes hjemler og behovet for polikliniske spesialisthelsetjenester. Videre følger de regionale helseforetakene i varierende grad opp at avtalespesialistene har tilstrekkelig aktivitet og god kvalitet på helsetilbudet.
- Helseforetakene stiller i liten grad krav om informasjonssikkerhet i avtaler med leverandører av medisinsk-teknisk utstyr og har mangelfull oppfølging av leverandører. Medisinsk-teknisk utstyr kan inneholde personsensitive helseopplysninger. Helseforetakene har mangelfull oversikt over risiko knyttet til

informasjonssikkerheten i det medisinsk-tekniske utstyret, og det er uklare ansvarslinjer for informasjonssikkerhet i medisinsk-teknisk utstyr internt i helseforetakene og mellom helseforetakene og de regionale it-enhetene.

- Helseforetakenes dagkirurgiske aktivitet har i liten grad økt etter at den innsatsstyrte finansieringen (ISF) ble lagt om i 2010. Omleggingen innebærer at helseforetakene får mindre betalt for å behandle pasienten dagkirurgisk enn om pasienten behandles døgnkirurgisk. Dagens finansiering synes å ha bremset satsingen på dagkirurgi samtidig som helseforetakene har potensial for å dreie mer av den kirurgiske aktiviteten fra døgn- til dagbehandling. Mer dagkirurgi, når det er medisinsk forsvarlig, er en ønsket utvikling fordi det både er en fordel for pasientene og gir best ressursutnyttelse.
- Scenekunstselskapene har i liten grad definert mål og styringsparametere for kostnadseffektivitet og innarbeidet økonomiske analyser i produksjonsstyringen. Selskapenes rapportering til Kulturdepartementet er omfattende, men gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å kunne vurdere og følge opp om selskapene har kostnads-effektiv drift. Kulturdepartementet bruker i liten grad eierstyringens mulighet til å tilpasse styringen etter selskapenes egenart og risiko.
- Landbruks- og matdepartementet har et potensial for å utvikle sin eierskapsutøvelse, spesielt når det gjelder en tydelig oppfølging av den forretningsmessige delen av selskapenes virksomhet. Departementet har ikke hatt klare forventninger til selskapenes resultater. Videre har departementet i liten grad fulgt opp den delegerte eierskapsforvaltningen i Bioforsk.
- NSBs alternative transporttilbud er ikke tilstrekkelig effektivt for passasjerene, og kostnadseffektiviteten kan bedres. Samferdselsdepartementet har begrenset informasjon om effektiviteten i det alternative transporttilbudet. Ved planlagte avvik fra ordinær togtrafikk er det svak koordinering mellom NSB og andre samferdselsaktører.

Når det gjelder de fire siste punktene ovenfor, vil Riksrevisjonen peke på at alle statlige selskaper skal utnytte ressursene effektivt innenfor selskapets formål og rammevilkår. I denne sammenheng er det viktig at kravet om effektivitet på en god måte balanseres med de samfunnsmessige hensynene for det enkelte selskap. Klarere og mer konkrete mål og indikatorer vil kunne understøtte en tydeligere ansvarsdeling mellom eier og styre, og hjelpe eier med å følge opp selskapene i samsvar med prinsippet om armlengdes avstand.

---

### 3 Riksrevisjonens årlige kontroll

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

I den årlige kontrollen er det grunnlag for merknader i to saker under Kunnskapsdepartementet:

- Studentsamskipnaden i Bergen har utnyttet kapasiteten i studentboligene dårlig. Mange søkere får ikke tilbud om bolig, samtidig som hybler står tomme store deler av året.



- NTNU har ikke hatt en tilstrekkelig eieroppfølging av Lifandis AS, som nå er besluttet avvirket. Selskapet har ikke hatt gode nok forutsetninger for å oppfylle formålet med virksomheten på en forretningsmessig forsvarlig måte, og statens innskutte kapital er i all hovedsak tapt.

---

#### **4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold**

Riksrevisjonen har fulgt opp åtte saker, som tidligere har blitt rapportert i Dokument 3:2 (2012–2013) og Dokument 3:2 (2013–2014). Av disse er sju saker avsluttet, mens saken om de regionale helseforetakenes registrering av ventetider vil bli fulgt opp videre.

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

Rapporten om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014 sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 4. november 2015

**Per-Kristian Foss**

**Karl Eirik Schjøtt-Pedersen**

**Beate Heieren Hundhammer**

**Gunn Karin Gjøl**

**Arve Lønnum**

---

Björg Selås



Del II

---

## Resultater av utvidede kontroller



## Sak 1: Pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader i selskaper med statlige eierinteresser

Målet med undersøkelsen har vært å synliggjøre omfanget av balanseførte og reelle pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader<sup>1</sup> i selskaper med statlige eierinteresser. Det har videre vært et mål å synliggjøre hvordan de reelle forpliktelsene og kostnadene påvirker selskapenes økonomiske stilling, og å vurdere om departementene har en tilstrekkelig oppfølging av pensjon i selskapene.

Pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader har betydning for selskapenes drift, kapitalstruktur<sup>2</sup> og økonomiske stilling. Pensjonsforpliktelsene og pensjonskostnadene har økt for mange av selskapene de siste årene. Mange selskaper benytter seg av mulighetene enkelte av regnskapsstandardene<sup>3</sup> for regnskapsføring av pensjon gir til utsatt resultatføring av estimat- og planavvik, og holder dermed hele eller deler av pensjonsforpliktelsene og -kostnadene utenfor balanse og resultatregnskap. Dette kan føre til at balanse og resultatregnskap ikke gir et riktig bilde av selskapenes pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader, og dermed av kapitalstrukturen og den økonomiske stillingen. Eier skal følge opp selskapenes økonomi og blant annet sørge for at selskapenes finansiering/kapitalstruktur er tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon.

Undersøkelsesperioden er 2012–2014, med hovedvekt på 2014. Undersøkelsen omfatter 103 virksomheter underlagt 12 departementer. 81 av virksomhetene er helt eller delvis statlig eid, mens 22 er selveiende studentsamskipnader.<sup>4</sup>

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

- *lov om årsregnskap m.v. av 17. juli 1998* (regnskapsloven)
- *lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997* (aksjeloven)
- *lov om allmennaksjeselskaper av 13. juni 1997* (allmennaksjeloven)
- *lov om statsforetak av 30. august 1991* (statsforetaksloven)
- særlover: *lov om folketrygdfondet av 29. juni 2007* (folketrygdfondsloven), *lov om helseforetak m.m. av 15. juni 2001* (helseforetaksloven), *lov om studentsamskipnader av 14. desember 2007* (studentsamskipnadsloven), *lov om Innovasjon Norge av 19. desember 2003*, *lov om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland av 9. mai 1997* (Norfundloven), *lov om Aktieselskapet Vinmonopolet av 19. juni 1931* (vinmonopolloven) og *lov om pengespill mv. av 28. august 1992* (pengespilloven)
- Innst. 392 S (2010–2011) jf. Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi*

1) *Reelle pensjonsforpliktelser* er selskapenes brutto pensjonsforpliktelser inkludert arbeidsgiveravgift og fratrukket pensjonsmidler (tilsvarer begrepet netto pensjonsforpliktelser). Med reelle pensjonsforpliktelser menes altså selskapenes beste estimat på netto pensjonsforpliktelser inkludert arbeidsgiveravgift, basert på selskapets valgte beregningsforutsetninger og en forutsetning om fortsatt drift og videreføring av pensjonsordningene.

*Reell pensjonskostnad* er beregnet ved å legge årets estimat- og planavvik til den resultatførte pensjonskostnaden. Store, ikke-balanseførte estimat- og planavvik vil med andre ord innebære en stor reell pensjonskostnad.

2) Begrepet *kapitalstruktur* viser til kombinasjonen av egenkapital og gjeld som brukes til å finansiere selskapets eiendeler.

3) *Norsk regnskapsstandard 6 Pensjonskostnader* (NRS6) – I henhold til NRS6 kan selskapene velge umiddelbar resultatføring eller utsatt resultatføring av estimat- og planavvik. Selskapene kan også velge å følge IAS19 for regnskapsføring av pensjoner. *Norsk regnskapsstandard 8 God regnskapskikk for små foretak* (NRS8) – I henhold til NRS8 kan små selskaper velge ikke å balanseføre sikrede pensjonsforpliktelser. Usikrede forpliktelser skal balanseføres. Selskapene kan også velge å balanseføre samtlige forpliktelser i tråd med NRS6.

*International Accounting Standard 19 Employee Benefits* (IAS19) – I henhold til IAS19 skal estimatavik regnskapsføres når det oppstår, planavvik skal kostnadsføres umiddelbart.

4) Undersøkelsen omfatter i utgangspunktet alle selskaper og øvrige fristilte virksomheter underlagt Riksrevisjonens selskapskontroll. Dette inkluderer 22 selveiende studentsamskipnader, som er underlagt tilsyn fra Kunnskapsdepartementet. Alle virksomhetene er omtalt som selskaper uavhengig av organisasjonsform og tilknytning til staten.

- Innst. 140 S (2014–2015) jf. Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*

Utkast til rapport ble forelagt Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet i brev 29. juni 2015. Departementene har i brev 19.–24. august 2015 gitt kommentarer til rapport-utkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

---

## 1 Hovedfunn

- I mange selskaper er det store forskjeller mellom de balanseførte og de reelle netto pensjonsforpliktelsene.
- For mange selskaper er pensjon av vesentlig økonomisk betydning, og de reelle pensjonsforpliktelsene og -kostnadene har til dels stor innvirkning på resultat og kapitalstruktur i enkeltselskaper.
- Eier har i ulik grad oversikt over hvordan pensjonsforpliktelsene og pensjonskostnadene påvirker selskapenes økonomiske stilling.

---

## 2 Riksrevisjonens merknader

### 2.1 I mange selskaper er det store forskjeller mellom de balanseførte og de reelle netto pensjonsforpliktelsene

For selskaper med kun innskuddspensjon (12 selskaper) er forpliktelsene i hovedsak innfridd ved innskuddet (som kostnadsføres), og regnskapet gir derfor et fullstendig bilde av selskapenes pensjonsforpliktelser.

For selskaper med ytelsespensjon er pensjonsforpliktelsene i varierende grad synliggjort i regnskapet. Dette avhenger av hvilken regnskapsstandard selskapene følger for regnskapsføring av pensjon. For de 22 selskapene som følger internasjonal regnskapsstandard 19 (IAS19), kommer selskapenes reelle pensjonsforpliktelser, totalt 56,3 mrd. kroner, fram av balansen. For de 46 selskapene som balansefører sine ytelsespensjoner i henhold til norsk regnskapsstandard 6 (NRS6), er det til dels store avvik mellom balanseførte og reelle netto pensjonsforpliktelser.<sup>5</sup> Samlet sett har selskapene balanseført 17 mrd. kroner i netto pensjonsmidler, mens de reelle netto forpliktelsene er 77,3 mrd. kroner. Det er dermed en betydelig del av pensjonsforpliktelsene som ikke kommer fram av selskapenes balanse. Årsaken til dette er at NRS6 gir anledning til utsatt resultatføring av estimat- og planavvik. Det er de regionale helseforetakene og kulturinstitusjonene inkludert NRK, som har størst avvik mellom balanseførte og reelle pensjonsforpliktelser blant selskapene som følger NRS6. De reelle forpliktelsene kommer fram i regnskapets noter, men det kreves mye kunnskap for å tolke informasjonen og forstå hvordan økonomien i det enkelte selskap blir påvirket. For de 20 selskapene som følger norsk regnskapsstandard 8 (NRS8) og unntaksreglene for regnskapsføring av pensjon for små foretak, kommer ikke pensjonsforpliktelsene fram av balansen. Størrelsen på forpliktelsene oppgis heller ikke i regnskapets noter.

5) Ytterligere tre selskaper følger NRS6 og regnskapsførers ytelsesordninger som innskuddsordninger i tråd med standarden.

Forpliktelser knyttet til ny privat AFP kommer heller ikke fram av selskapenes årsregnskap og balanse, unntatt for to selskaper. Dette gjelder uavhengig av hvilken regnskapsstandard selskapene følger. Undersøkelsens beregninger anslår at forpliktelsene til ny privat AFP kan utgjøre om lag 3,9 mrd. kroner.

Totalt hadde selskapene med ytelsespensjon reelle pensjonsforpliktelser på til sammen 133,6 mrd. kroner for 2014, i tillegg kommer pensjonsforpliktelser for selskaper som følger NRS8 samt selskapenes AFP-forpliktelser. De samlede balanseførte pensjonsforpliktelsene utgjorde 39,3 mrd. kroner. Selskapene balanseførte om lag 30 prosent av de reelle forpliktelsene, og hadde samlet en underdekning av forpliktelsene på 94,3 mrd. kroner. I mange selskaper er det derfor store forskjeller mellom de balanseførte og de reelle netto pensjonsforpliktelsene.

## **2.2 For mange selskaper er pensjon av vesentlig økonomisk betydning, og de reelle pensjonsforpliktelsene og -kostnadene har til dels stor innvirkning på resultat og kapitalstruktur i enkeltselskaper**

Andelen *brutto pensjonsforpliktelser* i forhold til egenkapital og andelen *reelle pensjonsforpliktelser* i forhold til totalkapital gir en indikasjon på hvor vesentlig pensjonsforpliktelsene er for selskapenes økonomiske situasjon. Det samme gjelder for andelen *reelle pensjonskostnader* i forhold til driftskostnader. For halvparten av selskapene med ytelsesordninger som følger standardene IAS19 og NRS6 (34 av 68), utgjør brutto pensjonsforpliktelser mer enn selskapets egenkapital, og for 29 av selskapene utgjør de reelle pensjonsforpliktelsene mer enn 10 prosent av totalkapitalen. Dette gjør mange av selskapene sårbare for økonomiske og demografiske endringer. Det er Riksrevisjonens vurdering at pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader er av vesentlig økonomisk betydning for mange selskaper.

Selskapenes *pensjonsforpliktelser* er å anse som gjeld og virker inn på kapitalstrukturen. For å vise dette er det for selskaper med ytelsesordninger og som følger NRS6 (46 selskaper), beregnet en *korrigert egenkapitalandel* som tar hensyn til selskapenes reelle pensjonsforpliktelser. For 19 av de 46 selskapene reduseres egenkapitalandelen med mer enn 15 prosentpoeng. 13 av selskapene får negativ egenkapital dersom det tas hensyn til de reelle pensjonsforpliktelsene.

Selskapets *pensjonskostnader* inngår i driftskostnadene og påvirker årsresultatet direkte, uavhengig av selskapenes pensjonsordninger. For selskapene med ytelsesordninger og som følger NRS6, reflekterer ikke pensjonskostnadene i regnskapet de *reelle pensjonskostnadene* fordi disse ikke inkluderer kostnadseffekten av estimat- og planavvik. For å synliggjøre denne effekten er det i undersøkelsen beregnet et *korrigert årsresultat* for disse selskapene. 31 av selskapene får årsresultatet svekket med 50 prosent eller mer, og 18 av disse får et negativt korrigert årsresultat.

34 av selskapene som følger NRS6, får til dels store endringer i egenkapital og resultat dersom det tas hensyn til de reelle forpliktelsene og kostnadene. For disse selskapene er det etter Riksrevisjonens vurdering usikkert om resultatregnskap og balanse gir et riktig bilde av selskapenes økonomiske stilling.

En vesentlig svekkelse av egenkapital og årsresultat kan få konsekvenser for selskapenes drift eller for statens finansiering av selskapene. Dersom det ikke er ønskelig med redusert tilbud/virksomhet, avvikling av virksomheten, eller dersom staten har garantert for forpliktelsene, kan pensjon føre til betydelige merkostnader for staten som eier. Dette kan blant annet gjelde sektorpolitiske selskaper med stor samfunnsmessig betydning og svak økonomisk stilling, som de regionale helseforetakene og flere av scenekunstselskapene.

For de 20 selskapene som følger NRS8 for regnskapsføring av pensjon og ikke balansefører sine pensjonsforpliktelser, er det ikke mulig for Riksrevisjonen å beregne hvor vesentlig pensjon er i forhold til egenkapital og totalkapital. Det er heller ikke mulig å beregne hvordan de reelle pensjonsforpliktelsene og pensjonskostnadene påvirker den økonomiske stillingen. Noen av disse selskapene har beregnet størrelsen på sine forpliktelser, men for mange er forpliktelsene heller ikke kjent for selskapet.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at selskapene har god kunnskap om hvordan pensjonen påvirker den økonomiske stillingen, uavhengig av hvilken regnskapsstandard som følges. De reelle pensjonsforpliktelsenes påvirkning på selskapets kapitalstruktur og de reelle pensjonskostnadenes påvirkning på resultat er viktig informasjon i denne sammenhengen, og vil gi selskapene et bedre beslutningsgrunnlag for å kunne tilpasse driften til selskapets reelle økonomiske stilling.

### **2.3 Eier har i ulik grad oversikt over pensjonsforpliktelsenes og pensjonskostnadenes påvirkning på selskapenes økonomiske stilling**

Det er styrets ansvar å påse at selskapet har forsvarlig egenkapital. Eier har et overordnet ansvar for å påse at selskapenes kapitalstruktur og finansiering er tilpasset selskapets formål og situasjon. Eier har også et ansvar for å følge opp selskapenes økonomi, resultater og utvikling.

Eiers økonomiske oppfølging tar som regel utgangspunkt i selskapenes årsregnskaper, særlig resultatregnskapet og balansen. For mange av selskapene som følger NRS6 og NRS8, gir ikke resultatregnskap og balanse et fullstendig bilde av selskapenes reelle økonomiske situasjon. Eierne har i ulik grad oversikt over hvilke selskaper som påvirkes negativt av sine pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader, og det foretas i liten grad særskilte vurderinger av pensjonenes reelle påvirkning på resultat og egenkapital.

For flere av selskapene med store utfordringer har eier iverksatt særlig oppfølging eller tiltak. For de regionale helseforetakene har Helse- og omsorgsdepartementet implementert en finansieringsløsning for å håndtere pensjonskostnader og pensjonspremier. For scenekunstselskapene har Kulturdepartementet etablert særskilte rapporteringsrutiner. På bakgrunn av rapporteringen kan departementet vurdere om det er fare for at selskapene ikke kan ivareta samfunnsoppdraget. I tillegg har departementet bevilget et årlig ekstraordinært likviditetstilskudd til Den Norske Opera & Ballett.

Pensjon har stor betydning for enkeltelskaper, og det er etter Riksrevisjonens vurdering viktig at eier har nødvendig kunnskap om hvordan pensjon påvirker selskapenes reelle økonomiske stilling, slik at eier kan iverksette eventuelle nødvendige tiltak.

---

## **3 Riksrevisjonens anbefalinger**

Riksrevisjonen anbefaler at:

- departementene systematisk vurderer hvilken påvirkning de reelle pensjonsforpliktelsene og pensjonskostnadene har på selskapenes økonomiske stilling, og oppfordrer selskapene til å synliggjøre dette i regnskapene
- Nærings- og fiskeridepartementet vurderer hvordan kunnskap og erfaring om pensjon kan deles på en god måte mellom fagdepartementene, for eksempel gjennom Eierskapsforum



---

#### **4 Departementenes oppfølging**

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at departementer som forvalter direkte statlig eierskap, systematisk bør vurdere hvordan pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader påvirker selskapenes økonomi. Hvor avgjørende pensjonsrelaterte forhold er for det enkelte selskaps økonomi, vil variere, og statsråden oppgir at departementene må ha tilstrekkelig forståelse av selskapenes økonomiske stilling til å vurdere dette. Statsråden påpeker at det i lys av Riksrevisjonens funn kan være hensiktsmessig å løfte pensjon ytterligere på agendaen i eierdialogen for selskaper der dette anses som særlig relevant.

For de fleste selskapene går pensjonsforpliktelsene fram av balansen eller regnskapets noter, men enkelte selskaper følger regnskapsstandarder som ikke stiller krav om regnskapsføring av pensjonsforpliktelser. Staten som eier forventer at selskapene er åpne om sentrale forhold knyttet til virksomheten, herunder pensjon. Statsråden oppgir at det kan være aktuelt å ta det opp i eierdialogen dersom det for enkelte selskaper er grunn til å tro at informasjon om pensjon bør utdypes i regnskapet.

Statsråden oppgir at Nærings- og fiskeridepartementet ønsker å bidra til kunnskapsoppbygging og deling av kunnskap om pensjoner og andre forhold, blant annet gjennom felles arrangementer blant departementene som forvalter statlig eierskap.

---

#### **5 Riksrevisjonens sluttmerknad**

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

## Sak 2: De regionale helseforetakenes forvaltning av ordningen med private lege- og psykologspesialister

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere hvordan de regionale helseforetakenes bruk av avtalespesialister bidrar til å oppfylle sørge-for-ansvaret. Undersøkelsen omfatter alle fire regionale helseforetak og behandlingsområdene somatikk og psykisk helsevern for voksne, den gjelder i hovedsak årene 2010–2014 og er basert på data fra Norsk Pasientregister, intervjuer og dokumentgjennomgang.

En del av det polikliniske helsetilbudet i spesialisthelsetjenesten utføres av avtale-spesialister, som er private lege- og psykologspesialister. Som en del av det samlede tilbudet av spesialisthelsetjenester skal avtalespesialistene bidra til å oppfylle de regionale helseforetakenes sørge-for-ansvar. To rammeavtaler regulerer forholdet mellom de regionale helseforetakene og avtalespesialistene. Disse rammeavtalene er inngått med Den norske legeforening (Legeforeningen) og Norsk Psykologforening (Psykologforeningen). Rammeavtalene legger grunnlaget for de regionale helseforetakenes individuelle driftsavtaler med avtalespesialistene.

De rundt 1500 avtalespesialistene sto for 28 prosent av den totale polikliniske aktiviteten innen somatiske fagområder og 23 prosent innen psykisk helsevern for voksne i 2014. I den politiske plattformen for regjeringen er det nedfelt at regjeringen vil øke antall hjemler og bruke avtalespesialistene mer. Avtalespesialistene er selvstendig næringsdrivende, og i 2014 mottok de nær 3,2 mrd. kroner fra staten. I tillegg kommer egenandeler fra pasientene.

Avtalespesialistene er konsentrert i de sentrale områdene av landet, blant annet i hovedstadsområdet og andre store byer, noe som gir risiko for at de ikke godt nok bidrar til et geografisk likeverdig helsetilbud. Videre er det risiko for at de regionale helseforetakenes oppfølging og kontroll av avtalespesialistene er mangelfull.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om spesialisthelsetjenesten av 2. juli 1999* (spesialisthelsetjenesteloven)
- *lov om helseforetak av 15. juni 2001* (helseforetaksloven)
- Innst. O. nr. 65 (1998–99), jf. Ot.prp. nr. 10 (1998–99) *Om lov om spesialisthelsetjenesten*
- Innst. O. nr. 118 (2000–2001) jf. Ot.prp. nr. 66 (2000–2001) *Om lov om helseforetak m.m.*
- Innst. 422 S (2010–2011), jf. Meld. St. 16 (2010–2011) *Nasjonal helse og omsorgsplan (2011–2015)*

Utkast til rapport ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet 19. juni 2015. Departementet har i brev av 19. august 2015 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

---

### 1 Hovedfunn

- Tilgangen til avtalespesialister bidrar ikke gjennomgående til et geografisk likeverdig tilbud av polikliniske spesialisthelsetjenester.
- De regionale helseforetakene utnytter ikke sitt handlingsrom godt nok til å sikre samsvar mellom plassering av avtalespesialistenes hjemler og behovet for polikliniske spesialisthelsetjenester.

- De regionale helseforetakene følger i varierende grad opp at avtalespesialistene har tilstrekkelig aktivitet og god kvalitet på helsetilbudet.

---

## 2 Riksrevisjonens merknader

### 2.1 Tilgangen til avtalespesialister bidrar ikke gjennomgående til et geografisk likeverdig tilbud av polikliniske spesialisthelsetjenester

Formålet med spesialisthelsetjenesteloven er blant annet å bidra til et likeverdig tjenestetilbud, og til at tjenestetilbudet blir tilgjengelig for pasientene. Dette betyr at personer med behov for polikliniske spesialisthelsetjenester skal ha tilnærmet samme mulighet til å skaffe seg dette uavhengig av bosted. Siden avtalespesialistene er en del av spesialisthelsetjenesten, skal tilgangen til avtalespesialister bidra til at tilbudet av helsetjenester blir mest mulig geografisk likeverdig.

Befolkningens forbruk av polikliniske spesialisthelsetjenester varierer relativt mye mellom de som bor i sentrale kommuner, og de som bor i mindre sentrale kommuner. Befolkningen i de minst sentrale kommunene har lavere forbruk enn de som er bosatt i mer sentrale kommuner. Forbruket varierer også til dels betydelig mellom befolkningen bosatt i de ulike helseforetakenes opptaksområder.

De fire somatiske fagområdene der avtalespesialistene har flest konsultasjoner, er øye, hud, øre-nese-hals og gynekologi. Med unntak av øyefaget bidrar forbruket av avtalespesialistene innen disse fagområdene stort sett til å redusere de geografiske forskjellene i forbruk. Likevel er forbruket i de minst sentrale kommunene i hovedsak fremdeles lavere sammenlignet med mer sentrale kommuner. For øyefaget forsterker forbruket av avtalespesialister forskjellene mellom sentrale og mindre sentrale kommuner i Helse Nord og Helse Sør-Øst.

Innen psykisk helse bidrar forbruket av avtalespesialister i liten grad til å redusere de geografiske skjevhetene i forbruk av polikliniske spesialisthelsetjenester. I enkelte regioner *forsterker* bruken av avtalespesialister de geografiske forskjellene. Også innen psykisk helse er forbruket av polikliniske helsetjenester i hovedsak lavest i de minst sentrale kommunene.

Riksrevisjonen legger til grunn at det ikke er systematiske forskjeller i behovet for polikliniske spesialisthelsetjenester mellom mindre og mer sentrale kommuner, eller mellom helseforetak, når forbruket er justert for demografiske forskjeller mellom kommunene. Riksrevisjonen mener de geografiske variasjonene i forbruket av polikliniske helsetjenester indikerer at det enten er et overforbruk eller underforbruk av tjenestene innen enkelte områder. Selv om forbruket av avtalespesialister til dels bidrar til et mer likeverdig tilbud, er det fortsatt betydelige forskjeller, og som regel er det i de minst sentrale kommunene forbruket er lavest. Riksrevisjonen mener at tilgangen til avtalespesialister ikke bidrar godt nok til å utjevne disse forskjellene slik at tilbudet blir geografisk likeverdig. Dette gjelder spesielt innen psykisk helsevern og øyefaget.

### 2.2 De regionale helseforetakene utnytter ikke sitt handlingsrom godt nok til å sikre samsvar mellom plassering av avtalespesialistenes hjemler og behovet for polikliniske spesialisthelsetjenester

Rammeavtalene som regulerer forholdet mellom de regionale helseforetakene og avtalespesialistene, er de mest sentrale virkemidlene de regionale helseforetakene har til å forvalte avtalespesialistordningen. Når behovet for helsetilbud i regionen blir endret, åpner rammeavtalene for at de regionale helseforetakene kan disponere

avtalespesialistenes hjemler til å møte endringer i behovet ved å opprette nye hjemler, eller ved å omdisponere ledige eller eksisterende hjemler.

Det har vært svært liten vekst i antall årsverk for avtalespesialistene etter 2002. Videre har de regionale helseforetakene i perioden 2010–2014 sjelden omdisponert ledige helhjemler til andre fagfelt og/eller andre geografiske områder. Ledige delhjemler samles i større grad opp til nye, hele hjemler, ofte med en annen geografisk plassering og innen et annet fagfelt, eller de er brukt til å "fylle opp" andre delhjemler. De regionale helseforetakene har aldri omdisponert *eksisterende* hjemler. Ettersom tilgangen til avtalespesialister ikke gjennomgående bidrar til å utjevne geografiske forskjeller i forbruk av polikliniske spesialisthelsetjenester, kan det etter Riksrevisjonens vurdering være behov for at de regionale helseforetakene i større grad omdisponerer ledige hjemler, eller eventuelt oppretter nye hjemler. Mer aktiv bruk av dette mulighetsrommet kan gjøre at det polikliniske tilbudet blir jevnere fordelt mellom helseforetak og mellom sentrale og mindre sentrale kommuner.

I henhold til rammeavtalene kan de regionale helseforetakene avgjøre hvordan ledige psykologhjemler skal disponeres, mens ledige legehjemler skal videreføres ved behov. Samtidig er det mindre kostnadskrevende å omdisponere psykologhjemler enn legehjemler. Dette gir etter Riksrevisjonens vurdering de regionale helseforetakene gode muligheter til å bruke ledige psykologhjemler, eller opprette nye hjemler for å bøte på skjevfordelingen av tilbudet innen psykisk helsevern.

Rammeavtalens bestemmelser om at ledige legehjemler skal videreføres ved behov, tolkes og praktiseres noe ulikt. Én tolkning er at hjemler skal videreføres når det har vært tilfredsstillende produksjon i praksisen. Dersom ledige hjemler i hovedregelen videreføres når det har vært tilfredsstillende aktivitet, kan det etter Riksrevisjonens mening føre til at hjemlene ikke benyttes der behovet er størst, både når det gjelder spesialitet og geografi. Behovet kan være større et annet sted eller innen et annet fag, selv om det har vært en god aktivitet i praksisen. Riksrevisjonen mener klarere vilkår for når ledige hjemler kan omdisponeres vil kunne gi partene en mer enhetlig forståelse for mulighetsrommet og dermed en mer lik praktisering av bestemmelsen om omdisponering.

Bare Helse Nord RHF har hatt en handlingsplan for forvaltningen av avtalespesialistordningen i hele undersøkelsesperioden, mens Helse Sør-Øst RHF og Helse Midt-Norge RHF vedtok handlingsplaner i 2014. Helse Vest RHF har ikke hatt handlingsplan. Etter Riksrevisjonens vurdering kan handlingsplaner som er basert på relevante og systematiske analyser av behovet for hjemler, skape større forutsigbarhet både for de regionale helseforetakene og for avtalespesialister, og bidra til en hjemmelsutvikling som er mer i samsvar med behovet for polikliniske spesialisthelsetjenester i regionen.

Avtalespesialistenes individuelle avtaler varer i hovedregelen til spesialisten blir 70 år. Slike livslange avtaler kan, sammen med en restriktiv tolkning og praktisering av hvordan de regionale helseforetakene skal kunne disponere ledige hjemler, legge begrensninger på de regionale helseforetakenes muligheter til å møte endringer i behovet for helsetjenester. Etter Riksrevisjonens vurdering kan dette tyde på at rammeavtalene ikke gir de regionale helseforetakene gode nok virkemidler til å sikre samsvar mellom avtalespesialistenes hjemler og behovet for polikliniske spesialisthelsetjenester.

### **2.3 De regionale helseforetakene følger i varierende grad opp at avtalespesialistene har tilstrekkelig aktivitet og god kvalitet på helsetilbudet**

For å sikre at avtalespesialistene best mulig bidrar til å oppfylle de regionale helseforetakenes sørge-for-ansvar, må de regionale helseforetakene følge opp tilbudet avtalespesialistene gir. Dette krever at de regionale helseforetakene har informasjon om viktige sider ved avtalespesialistenes tjenestetilbud.

De regionale helseforetakene har i varierende grad informasjon om kvaliteten på helsetilbudet avtalespesialistene tilbyr. RHF-ene har videre lite informasjon om, og eventuelt hvordan, avtalespesialistene prioriterer pasienter, noe som betyr at RHF-ene har lite kunnskap om ressursene brukes på de riktige pasientene. Videre viser undersøkelsen at RHF-ene, med unntak av Helse Vest RHF, ikke fulgte opp alle avtalespesialister som hadde aktivitet 20 prosent eller mer under normtallet i 2013. Det kan dermed være avtalespesialister som har fått et høyere driftstilskudd enn de ifølge avtalen har krav på.

Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF har i 2014/2015 fått kunnskap om den enkelte avtalespesialists tilbud og praksis gjennom kartlegging og praksisbesøk. Flere av opplysningene disse innhentet gjennom kartleggingene, skal avtalespesialistene også rapportere til Norsk pasientregister. Etter Riksrevisjonens mening kunne de regionale helseforetakene ha effektivisert datainnsamlingen og redusert avtalespesialistenes rapporteringsbyrde ved å benytte Norsk pasientregister som informasjonskilde. Samtidig viser undersøkelsen at data avtalespesialistene skal rapportere til Norsk pasientregister med informasjon om blant annet ventetid og epikrisetid, har for lav kvalitet til å brukes. Etter Riksrevisjonens vurdering ligger det her et uutnyttet potensial til å følge opp kvaliteten på helsetjenestene avtalespesialistene gir.

En del avtalespesialister har en produksjon langt over normtallet. Rammeavtalene regulerer imidlertid bare at de regionale helseforetakene kan sanksjonere overfor avtalespesialister som har lav aktivitet. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det være like viktig å følge opp avtalespesialister med særlig høy produksjon for å sikre at tjenestetilbudet er forsvarlig.

De regionale helseforetakene bruker i liten grad de sanksjonsmulighetene som rammeavtalene hjemler, dersom avtalespesialistene ikke overholder krav i rammeavtale / individuell avtale. De regionale helseforetakene har i svært liten grad revidert individuelle avtaler, sagt opp avtaler eller sendt advarsler om mislighold av avtalen utover ved manglende rapportering til NPR. Samtidig har de regionale helseforetakene i undersøkelsesperioden hatt begrenset informasjon til å kunne følge opp hvorvidt avtalespesialistenes helsetilbud er av god nok kvalitet og i tråd med krav i avtalene. Etter Riksrevisjonens vurdering bør de regionale helseforetakene mer systematisk innhente informasjon og ta i bruk eksisterende informasjon mer aktivt, for å kunne vurdere om avtalespesialistene på en mest mulig effektiv måte gir befolkningen tilbud om helsetjenester av tilstrekkelig høy kvalitet. Regjeringens ambisjoner om å øke antall hjemler og bruke avtalespesialistene mer aktualiserer etter Riksrevisjonens syn behovet for informasjon om og oppfølging av tilbudet i denne delen av spesialisthelsetjenesten.

---

### 3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at:

- Helse- og omsorgsdepartementet forsikrer seg om at de regionale helseforetakenes bruk av avtalespesialister bidrar til å gi befolkningen en geografisk likeverdig tilgang til polikliniske spesialisthelsetjenester
- de regionale helseforetakene sørger for at avtalespesialistenes hjemler bidrar til et mer geografisk likeverdig tilbud av polikliniske spesialisthelsetjenester, blant annet ved
  - systematisk å vurdere hvorvidt avtalespesialistenes ledige hjemler bør videreføres eller benyttes innen andre fagområder og/eller andre geografiske områder,
  - å ha planer for å disponere hjemler som bygger på relevante og oppdaterte analyser av behovet for polikliniske spesialisthelsetjenester
- de regionale helseforetakene sørger for å ha en omforent forståelse av rammeavtalenes bestemmelser når det gjelder vilkår for å omdisponere ledige hjemler slik at de regionale helseforetakene får en mer lik praktisering av bestemmelsene om når ledige hjemler skal videreføres
- de regionale helseforetakene følger opp avtalespesialister som ikke oppfyller krav stilt i rammeavtalene eller i de individuelle avtalene. Dette forutsetter at de regionale helseforetakene har tilstrekkelig informasjon
- de regionale helseforetakene benytter Norsk pasientregister som kilde til informasjon om avtalespesialistene og sikrer at avtalespesialistene rapporterer til Norsk pasientregister på sentrale variabler som kan gi relevant informasjon om kvaliteten på helsetjenestene, som for eksempel epikrisetid
- de regionale helseforetakene bør følge opp avtalespesialister med særlig høy produksjon for å kunne vurdere hvorvidt tjenestetilbudet er forsvarlig

---

### 4 Departementets oppfølging

Statsråden vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger gjennom eierstyringen av de regionale helseforetakene og, hvis det er nødvendig, også gjennom styringen av Helse- og omsorgsdepartementets underliggende etater.

Statsråden viser til at det i foretaksmøtene med de regionale helseforetakene i januar 2015 ble protokollert at de regionale helseforetakene skal gå gjennom sin forvaltning av avtalespesialistene med sikte på å videreutvikle denne på kort og lang sikt og reforhandle rammeavtalene slik at nye avtaler trer i kraft senest 1.1.2016.

Riksrevisjonens anbefalinger knyttet til de regionale helseforetakenes forvaltning av ordningen med private lege- og psykologspesialister (avtalespesialister) vil følges opp i den allerede pågående prosessen med å reforhandle rammeavtalene og gjennom en videreutvikling av ordningen.

De regionale helseforetakene er gjennom Oppdragsdokument 2015 – tilleggsdokument etter Stortingets behandling av Prop.119 S (2014–2015) – bedt om å vurdere hvordan videreutvikling av samarbeidsmodeller mellom avtalespesialister og helseforetak kan redusere ventetidene. Dette gjelder særlig innen fagområder med

mange ventende og hvor avtalespesialister utgjør en betydelig del av det polikliniske tilbudet. Det skal rapporteres til departementet hvordan dette er fulgt opp, innen utgangen av 15. november 2015.

---

## **5 Riksrevisjonens sluttmerknad**

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

### Sak 3: Helseforetakenes ivaretagelse av informasjonssikkerhet i medisinsk-teknisk utstyr

Målet med revisjonen er å undersøke om helseforetakene har tilstrekkelig informasjonssikkerhet ved bruk av medisinsk-teknisk utstyr. Undersøkelsen omfatter dokumentanalyse av leverandøravtaler for utvalgte maskintyper, risikoanalyser og retningslinjer i 19 helseforetak. I tillegg er det foretatt intervjuer i fire helseforetak, en regional it-enhet og hos en sentral leverandør av medisinsk-teknisk utstyr. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2012–2014.

Innen helsevesenet benyttes det mange systemer og mye utstyr som inneholder helseopplysninger. I likhet med tradisjonelle ikt-systemer kan også medisinsk-teknisk utstyr inneholde personsensitive opplysninger, og andelen av slikt utstyr øker. Det er en risiko for at personsensitive helseopplysninger som ligger i medisinsk-teknisk utstyr, ikke er godt nok beskyttet.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende lover og forskrifter:

- *lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger av 18. mai 2001* (helseregisterloven)
- *lov om helsepersonell av 2. juli 1999* (helsepersonelloven)

Utkast til rapport ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet i brev av 19. juni 2015. Departementet har i brev av 19. august 2015 gitt kommentarer til rapport-utkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

---

#### 1 Hovedfunn

- Helseforetakene stiller ikke tilstrekkelige krav om informasjonssikkerhet i avtaler med leverandører av medisinsk-teknisk utstyr og har mangelfull oppfølging av leverandører.
- Helseforetakene har mangelfull oversikt over risiko knyttet til informasjonssikkerhet i medisinsk-teknisk utstyr.
- Det er uklare ansvarslinjer for informasjonssikkerhet i medisinsk-teknisk utstyr internt i helseforetakene og mellom helseforetakene og de regionale it-enhetene.

---

#### 2 Riksrevisjonens merknader

##### 2.1 Helseforetakene stiller ikke tilstrekkelige krav om informasjonssikkerhet i avtaler med leverandører av medisinsk-teknisk utstyr og har mangelfull oppfølging av leverandører

Helseforetakene stiller i liten grad krav om informasjonssikkerhet i avtalene med leverandører. Bare 6 av 19 helseforetak har stilt krav til leverandørens behandling av personopplysninger i én eller flere avtaler som de har inngått. Dette kan være krav til oppdatering av programvare og vedlikehold av utstyr og hvordan personopplysninger skal håndteres. Kravene skal klargjøre hva leverandør skal ha på plass av sikringstiltak for å ivareta informasjonssikkerheten. Videre har få helseforetak stilt krav i avtalene om at de må gi samtykke før leverandøren kan gjøre endringer i systemet. Dette betyr at leverandøren ikke er forpliktet til å varsle helseforetaket når den foretar endringer



og oppdateringer på helseforetakets utstyr. Avtalene inneholder derfor i liten grad krav som kan bidra til å hindre eller oppdage brudd på informasjonssikkerheten.

Leverandørene er i stor grad premissgiver i avtalene. Mange av avtalene som er gjennomgått tar utgangspunkt i maler utarbeidet av leverandør, som ikke omtaler informasjonssikkerhet. Det er videre lite samarbeid mellom helseforetakene om å stille krav til leverandørene ved kravspesifisering, avtaleinngåelse og anskaffelse av utstyr.

Det kan være krevende for helseforetakene å følge lovverket fullt ut ettersom utstyret fra leverandørene ikke har all den funksjonalitet som loven krever, som for eksempel tilgangsstyring, antivirusprogrammer og loggfunksjoner. Leverandørene tilbyr løsninger som er beregnet på det internasjonale markedet med andre lovkrav. De norske helseforetakene har etter loven ikke mulighet til å gjøre endringer på utstyret for å imøtekomme kravene i personopplysningsforskriften om tilgangsstyring, anti-virus og logging.

De regionale helseforetakenes it-enheter har utarbeidet felles føringer for styrings-system for informasjonssikkerhet. Det er imidlertid få helseforetak som bruker leverandøraftalene til å stille krav til leverandørene om informasjonssikkerhet. Samtidig framstår helseforetakene som lite koordinerte og samstemte i sin samhandling med leverandørene. Helseforetakene har blant annet ulik praksis om bruk av fjern-aksessavtaler. Fjernaksessavtaler inngås i hovedsak for å regulere at leverandøren kan logge seg på utstyret for å foreta oppdatering og service fra andre lokasjoner enn i helseforetakets lokaler der utstyret er plassert. Riksrevisjonen mener at få krav og lite samordning gir økt risiko for mangelfull informasjonssikkerhet.

Helseforetakene foretar ikke egne kontroller av leverandørene, eller innhenter uavhengige revisjoner av leverandørene. Etter Riksrevisjonens vurdering benytter ikke helseforetakene muligheten til kontroll av leverandørene som lovverket hjemler, noe som ville gi bedre kjennskap til leverandørens praktisering av lover og regler knyttet til sensitive personopplysninger.

## **2.2 Helseforetakene har mangelfull oversikt over risiko knyttet til informasjonssikkerhet i medisinsk-teknisk utstyr**

Det er etablert regionale føringer, retningslinjer og rutiner for å gjennomføre risikovurderinger som også omfatter medisinsk-teknisk utstyr. Det utarbeides regionale risikoanalyser hvor medisinsk-teknisk utstyr inngår som et av flere risikoområder på overordnet nivå.

Helseforetakene har i liten grad gjort overordnede risikovurderinger av informasjonssikkerheten i medisinsk-teknisk utstyr. Det foreligger dermed ingen samlet oversikt over risikoen og heller ingen opplysninger om eventuelle forebyggende og korrigerende tiltak. Bare to av 19 helseforetak kan dokumentere at det har vært gjennomført risikoanalyser knyttet til det enkelte medisinsk-tekniske utstyret. De fire helseforetakene som er intervjuet, uttaler imidlertid at det behandlende helsepersonellet som benytter utstyret, har oversikt over hvilken informasjon som ligger der.

Manglende risikovurderinger kan etter Riksrevisjonens mening føre til at det ikke foretas noen vurdering av sensitiviteten i informasjonen som ligger i utstyret. Det er dermed vanskelig å få en klar oversikt over trusselbildet, og om det er iverksatt relevante forebyggende eller korrigerende tiltak. I tillegg kan praktiseringen av regelverket bli ulikt, og kravene til leverandør og fjernaksessløsninger kan bli mangelfulle, men også i enkelte tilfeller unødige strenge.

**2.3 Det er uklare ansvarslinjer for informasjonssikkerhet i medisinsk-teknisk utstyr internt i helseforetakene og mellom helseforetakene og de regionale it-enhetene**  
Helseforetakene har i undersøkelsesperioden i begrenset grad hatt retningslinjer og rutiner som beskriver hvordan personsensitiv informasjon i medisinsk-teknisk utstyr skal behandles.

De regionale helseforetakenes IT-enheter har arbeidet med å få på plass felles regionale føringer, retningslinjer og rutiner, men undersøkelsen viser at dette i begrenset grad er implementert i helseforetakene.

Oppgavefordelingen for å ivareta informasjonssikkerhet både mellom helseforetakene og helseregionenes it-enheter og innad i helseforetakene mellom ikt og medisinsk-teknisk avdeling, er uklar. I tillegg tyder undersøkelsen på at regelverket knyttet til informasjonssikkerhet er vanskelig å anvende i praksis for helseforetakene.

De regionale helseforetakene og helseforetakene har ulike oppfatninger om hvilke krav som skal stilles overfor leverandørene, og hvilke rettigheter leverandører skal ha til å foreta oppdateringer og vedlikehold på utstyr som inneholder person- og helseopplysninger. Etter Riksrevisjonens vurdering kan dette føre til at det blir uklart for aktørene hvordan kravene skal operasjonaliseres og følges opp.

Det er uklare ansvarslinjer for informasjonssikkerhet internt i helseforetakene og mellom helseforetakene og de regionale it-enhetene. Videre er det lite samarbeid mellom helseforetakene på dette området. En felles tilnærming i helseforetakene til hvordan kravene skal forstås og anvendes, vil gjøre det enklere for foretakene å følge opp leverandørene. Mye av det medisinsk-tekniske utstyret som i dag benyttes, er mer likt tradisjonelt ikt-utstyr med egne lagringsenheter og mulighet for å kommunisere via nettverk. Dette fører til større behov for samhandling og samarbeid mellom de ulike avdelingene.

Helseforetakene som er intervjuet, opplever at det ikke er tilstrekkelig klarlagt hvordan informasjonssikkerheten i medisinsk-teknisk utstyr skal ivaretas, og de er usikre på hvordan de skal balansere kravene til pasientsikkerhet og informasjonssikkerhet.

---

### **3 Riksrevisjonens anbefalinger**

Riksrevisjonen anbefaler at:

- Helse- og omsorgsdepartementet forsikrer seg om at de regionale helseforetakene og helseforetakene etterlever gjeldende regelverk for informasjonssikkerhet og behandling av helseopplysninger
- de regionale helseforetakene sørger for bedre samordning mellom regionene og innad i den enkelte region for å sikre at kravene som stilles til leverandører av medisinsk-teknisk utstyr om informasjonssikkerhet, blir mer ensartet
- de regionale helseforetakene og helseforetakene klargjør ansvarslinjene for håndtering av informasjonssikkerhet mellom de regionale it-enhetene og helseforetakene og innad i helseforetakene, slik at rollene til hver enkelt er klart definert og forstått

- de regionale helseforetakene og helseforetakene sørger for at lover og regler for informasjonssikkerhet blir ivarettatt, ved å stille klarere krav til informasjonssikkerhet overfor leverandørene av medisinsk-teknisk utstyr
- helseforetakene følger opp at leverandørene overholder kravene i leverandøraftalene
- helseforetakene utarbeider risikovurderinger av informasjonssikkerhet i medisinsk-teknisk utstyr for å få oversikt over informasjonen som ligger i utstyret, og hvordan informasjonen blir eksponert

---

#### **4 Departementets oppfølging**

Statsråden mener Riksrevisjonens merknader og anbefalinger er relevante, og at informasjonssikkerhet vil kreve stor grad av oppmerksomhet og prioritet.

Statsråden vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger ved å stille krav til de regionale helseforetakene i foretaksmøtet i januar 2016 og gjennom tertialoppfølgingsmøtene med de regionale helseforetakene. Statsråden påpeker at det må være en riktig balanse mellom ivarettelsen av pasientsikkerhet og personvern.

Statsråden viser til at de regionale helseforetakene arbeider kontinuerlig for å legge til rette for at helseforetakene skal tolke og praktisere lovverket så likt som mulig, men understreker at helseforetakene selv er ansvarlig for å etterleve gjeldende regelverk. Ansvar for informasjonssikkerhet er tillagt administrerende direktør i helseforetakene, som er databehandlingsansvarlig etter loven.

Ifølge statsråden pågår det et samarbeid mellom de regionale helseforetakene som vil kunne bidra til bedre samordning mellom helseforetakene og en forenkling og standardisering av rutinene i arbeidet med å ivareta informasjonssikkerheten.

De regionale helseforetakene har igangsatt forbedringsprosesser for å samordne arbeidet med informasjonssikkerhet og personvern for de mer tradisjonelle IKT-områdene som elektronisk pasientjournal og helseforetakenes pasientadministrative systemer. Statsråden peker på at arbeidet med å forbedre informasjonssikkerhet og personvernet i det medisinsk-tekniske utstyret må ses i sammenheng med dette arbeidet.

Ifølge statsråden arbeider de regionale helseforetakene systematisk med å gjennomføre risikovurderinger av alt utstyr hvor sensitive personopplysninger lagres. Dette gjelder også for medisinsk-teknisk utstyr, som i økende grad knyttes opp mot nettet. Helseforetakene deltar i dette arbeidet.

---

#### **5 Riksrevisjonens sluttmerknad**

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

## Sak 4: Helseforetakenes aktivitetsutvikling innen dag- og døgnekirurgisk pasientbehandling

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere helseforetakenes aktivitetsutvikling innen dag- og døgnekirurgi i perioden 2007–2014, og hvilke forhold som har påvirket utviklingen. Undersøkelsen er basert på aktivitetsdata fra Norsk pasientregister for 19 helseforetak og seks utvalgte behandlinger med forskjellige prissatser<sup>6</sup>. Videre er undersøkelsen basert på spørrebrev til samtlige helseforetak og intervju med seks utvalgte helseforetak.

Den kirurgiske aktiviteten finansieres gjennom årlige bevilgninger over kapittel 732 post 76 innsatsstyrt finansiering (ISF). ISF-ordningen skal stimulere til at aktivitetsmålet kan nås på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Aktiviteten i tilskuddsordningen måles i DRG-er.<sup>7</sup> Fram til og med 2009 ble dag- og døgnekirurgisk aktivitet gruppert i samme DRG-er. For å gi bedre samsvar mellom helseforetakenes kostnader og ISF-finansieringen, ble det fra og med 2010 innført egne dagkirurgiske DRG-er, som har lavere pris enn de døgnekirurgiske DRG-ene. Valg av dag- eller døgnekirurgisk pasientbehandling skal baseres på medisinfaglige vurderinger av hva som er forsvarlig.

Samsdata-rapportene for 2011 og 2013 indikerer at endringen i ISF-finansieringen i 2010 har ført til en økning i døgnavtallet på bekostning av dagbehandling, særlig innen kirurgi. Videre viste Riksrevisjonens undersøkelse om effektivitet i sykehus at svært få sykehus hadde endret praksis fra døgnavtallet til dagkirurgi etter 2009 for korsbåndoperasjoner, jf. Dokument 3:4 (2013–2014).

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

- *lov om spesialisthelsetjenesten av 2. juli 1999* (spesialisthelsetjenesteloven)
- Ot.prp. nr. 10 (1998–1999) *Om lov om spesialisthelsetjenesten*
- *lov om helsepersonell av 2. juli 1999* (helsepersonelloven)
- Prop. 1 S (2013–2014) fra Helse- og omsorgsdepartementet
- Innst. 212 S (2009–2010), St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen*

Utkast til rapport ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet ved brev av 19. juni 2015. Departementet har i brev av 18. august 2015 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

---

### 1 Hovedfunn

- Helseforetakenes dagkirurgiske aktivitet har i liten grad økt etter 2010.
- Dagens finansiering synes å ha bremset helseforetakenes satsing på dagkirurgi.
- Helseforetakene har et uutnyttet potensial for å dreie den kirurgiske aktiviteten fra døgnavtallet til dagbehandling.

6) De utvalgte behandlingene er: fjerning av livmor, fjerning av eggstokk og eggleder, skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter, gallesten, lyskebrokk og fjerning av mandler.

7) DRG (diagnoserelaterte grupper) er et system som klassifiserer aktivitet i ulike grupper basert på blant annet diagnoser og prosedyrer som gjør det mulig å sammenligne sykehus selv om de behandler forskjellige pasienter.

---

## 2 Riksrevisjonens merknader

### 2.1 Helseforetakenes dagkirurgiske aktivitet har i liten grad økt etter 2010

Helseforetakene er i henhold til spesialisthelsetjenesteloven pålagt å utnytte ressursene best mulig. Ifølge Helse- og omsorgsdepartementet er mer dagkirurgi en ønsket utvikling da det både er en fordel for pasientene og gir den beste ressursutnyttelsen.

Undersøkelsen viser at helseforetakenes samlede dagkirurgiske aktivitet økte fra 2007 til 2010, for så å gå noe ned eller stagnere. Det ble utført flere dagkirurgiske behandlinger i 2014 enn i 2007. Likevel var *andelen* planlagt dagkirurgi av all planlagt kirurgi tilbake på omtrent samme nivå i 2014 som i 2007. Dette skyldes at antall døgnkirurgiske behandlinger økte betydelig etter 2010.

For de seks utvalgte behandlingene som er undersøkt nærmere, har få helseforetak lagt om til en dagkirurgisk praksis i perioden 2007–2014. Et flertall av helseforetakene som har dreid deler av aktiviteten fra døgn- til dagbehandling, gjorde dette før omleggingen av ISF-ordningen med innføring av egne dagkirurgiske DRG-er i 2010. I perioden 2007–2014 har det vært en viss effektivisering gjennom reduksjon i antall liggedager for helseforetakene samlet, og for flere av de utvalgte behandlingene. Etter 2010 har det imidlertid vært en sterkere økning i antall behandlinger med én liggedag enn i antall dagkirurgiske behandlinger.

Det er store forskjeller mellom helseforetakene når det gjelder andel dagkirurgi. Dette gjelder både for helseforetakenes dagkirurgiske aktivitet samlet og innen de utvalgte behandlingene. Sykehuset Østfold HF hadde i 2014 den høyeste andelen elektiv dagkirurgi av all elektiv kirurgi med 66 prosent. Til sammenligning hadde Helse Bergen HF og Oslo universitetssykehus HF i 2014 en andel dagkirurgi på 44 prosent. Sykehuset i Vestfold HF, som med hensyn til geografi og opptaksområde er sammenlignbart med Sykehuset Østfold HF, hadde en andel dagkirurgi på 55 prosent. For de utvalgte behandlingene er det dessuten stor variasjon når det gjelder i hvilken grad de utfører dagkirurgi, og om helseforetakene i det hele tatt har en dagkirurgisk praksis for behandlingene.

Endringer i helseforetakenes opptaksområder, oppgavefordeling og avtaler med private aktører, kan ha påvirket enkelte av helseforetakenes kirurgiske aktivitet i perioden. Likevel har helseforetakene etter Riksrevisjonens vurdering i for liten grad dreid den kirurgiske aktiviteten fra døgn- til dagbehandling etter 2010.

### 2.2 Dagens finansiering synes å ha bremsset helseforetakenes satsing på dagkirurgi

Formålet med ISF-ordningen er å legge til rette for at aktivitetsmålet kan nås på en mest mulig kostnadseffektiv måte. En dreining av aktivitet fra døgn- til dagbehandling kan gi en mer effektiv ressursbruk og mulighet til å behandle flere pasienter uten økte kostnader.

Den dagkirurgiske aktivitetsutviklingen, både samlet og for de utvalgte behandlingene, har stagnert i årene etter innføringen av egne dagkirurgiske DRG-er i 2010. 12 av 19 helseforetak utførte færre dagkirurgiske behandlinger i 2014 enn de gjorde i 2010. For helseforetakene samlet har økningen i behandlinger med én liggedag samtidig vært betydelig høyere fra 2010 til 2014 enn fra 2007 til 2009.

Helseforetakene er opptatt av at valg av kirurgisk pasientbehandling skal baseres på medisinskfaglige vurderinger av hva som er forsvarlig og best for pasienten. Likevel viser undersøkelsen at flere helseforetak mener at endringen i DRG-satsene i 2010 har hindret en satsing på økt dagkirurgi, selv om de mener dagkirurgi kan gi bedre

kvalitet i pasientbehandlingen og være mer kostnadseffektivt for helseforetaket. Videre oppgir helseforetakene at ISF-ordningen virker konserverende fordi DRG-prisene ofte er tilpasset gammel teknologi, samtidig som innføring av nye metoder og ny praksis gjerne er kostbart.

Når det gjelder utviklingen innen de utvalgte behandlingene, viser Riksrevisjonens undersøkelse at helseforetakene som hadde startet med dagkirurgi før omleggingen av finansieringsordningen, i stor grad har fortsatt med dagkirurgi, men at få har endret praksis fra døgn- til dagkirurgi etter 2010. For noen av behandlingene er det svært få helseforetak som utfører dagkirurgi. Dette gjelder spesielt for fjerning av livmor og behandling av skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter, som begge har relativt stor prisdifferanse mellom de dagkirurgiske og de døgnkirurgiske DRG-ene. For disse to behandlingene var det i 2014 bare henholdsvis fire og tre helseforetak som hadde en dagkirurgisk praksis. Samtidig viser de helseforetakene som faktisk utførte dagkirurgi for disse behandlingene, til høy pasienttilfredshet.

Riksrevisjonen mener at omleggingen av ISF-ordningen i 2010 kan ha bidratt til å bremse en dreining fra døgn- til dagkirurgisk pasientbehandling. Dette kan ha ført til at helseforetakene ikke har utnyttet muligheten godt nok til å frigjøre sengekapasitet, redusere ventetider og behandle flere pasienter uten økte kostnader. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer dette at helseforetakene i for liten grad har en kostnadseffektiv kirurgisk pasientbehandling, slik ISF-ordningen skal stimulere til.

### **2.3 Helseforetakene har et uutnyttet potensial for å dreie den kirurgiske aktiviteten fra døgn- til dagbehandling**

Helseforetakene har et potensial for å utføre mer dagkirurgi innen rammen av hva som er medisinsk forsvarlig. De store variasjonene i andelen dagkirurgi mellom helseforetakene, og om helseforetakene i det hele tatt har etablert en dagkirurgisk praksis for de utvalgte behandlingene, indikerer at det er mulig for mange av helseforetakene å øke andelen dagkirurgi. Dette understøttes av at 16 helseforetak selv oppgir at de har potensial for å øke andelen dagkirurgi generelt, og av at mellom 9 og 13 helseforetak oppgir at de har mulighet til å øke andelen dagkirurgi for de seks utvalgte behandlingene.

Det er ingen sammenheng mellom andelen dagkirurgi og om helseforetakene mener de har et potensial for en økning. Sykehuset Østfold HF, som hadde den høyeste andelen dagkirurgi både samlet og innen flere av de seks utvalgte behandlingene, mener for eksempel at det fortsatt kan øke den dagkirurgiske aktiviteten innen flere fagområder. Flere helseforetak mener at økt dagkirurgi kan gi både bedre kvalitet i pasientbehandlingen og en mer effektiv ressursbruk, forutsatt at pasienten er egnet for dagkirurgi.

Flere helseforetak oppgir at tilgang på helsepersonell, lang reisevei for pasientene og begrensninger i areal kan hindre økt dagkirurgi. På den annen side framhever flere av helseforetakene som har en relativt høy andel dagkirurgi, at reduksjon i antall senger har vært en pådriver for å effektivisere pasientforløpene og dreie den kirurgiske aktiviteten fra døgn- til dagbehandling.

Samtidig har de helseforetakene som har høyest andel dagkirurgi generelt, og for de utvalgte seks behandlingene, noen fellestrekk. De har alle lyktes med å effektivisere pasientforløpene, selekttere pasienter egnet for dagkirurgi og utvikle en kultur som fremmer dagkirurgi. For å sikre effektive og standardiserte pasientforløp er det viktig med god logistikk i alle ledd i behandlingskjeden.

Videre har det vært viktig å selektere pasienter som er egnet for dagkirurgi, og oppdatere kriteriene for hva som er medisinsk forsvarlig å behandle dagkirurgisk. Eksempelvis har Sykehuset Østfold HF lyktes med å utvide kriteriene for hva som anses som medisinsk forsvarlig, samtidig som utviklingen nøye har blitt overvåket og evaluert. På denne måten har helseforetaket erfart at det har vært trygt å utvide kriteriene.

Etter Riksrevisjonens syn er fellestrekkene som er nevnt, tiltak som kan settes i verk innen fastsatte rammer, og som vil gjøre helseforetakene bedre i stand til å utnytte potensialet for å øke den dagkirurgiske aktiviteten.

---

### 3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at:

- Helse- og omsorgsdepartementet vurderer å iverksette tiltak som i større grad stimulerer til kostnadseffektiv kirurgisk pasientbehandling innen rammen av hva som er medisinsk forsvarlig
- Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene sørger for at kunnskapsbaserte tiltak, som sikrer mer ensartet og god faglig praksis for dagkirurgi, implementeres i helseforetakene
- Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene sørger for at helseforetakene vurderer potensialet for dagkirurgi innen forskjellige kirurgiske fagområder, og iverksetter tiltak for å utnytte potensialet for dagkirurgi bedre. Det bør blant annet legges til rette for systematisk læring av helseforetakenes positive erfaringer knyttet til dagkirurgi

---

### 4 Departementets oppfølging

Statsråden mener at undersøkelsen gir nyttige innspill til tjenestens videre arbeid med å opprettholde og utvikle en god tjenestekvalitet, og deler Riksrevisjonens oppfatning om at det er et utnyttet potensial for å dreie den kirurgiske aktiviteten fra døgn- til dagbehandling. De regionale helseforetakene er derfor i revidert oppdragsdokument 2015 bedt om å sammenlikne gjennomsnittlig liggetid og andel dagbehandling på prosedyrenivå mellom sykehus regionalt og nasjonalt. Oppfølgingen skal særlig ha oppmerksomhet mot prosedyrer med stort volum og/eller prosedyrer med lang ventetid som ikke er faglig begrunnet. Forholdene vil ifølge statsråden bli fulgt opp i den videre styringsdialogen.

Statsråden påpeker at mer dagkirurgi er en ønsket utvikling, og at finansiering kan være et virkemiddel for å øke andelen dagkirurgi. I 2010 ble finansieringen lagt om basert på at ISF-systemet skal fremstå som mest mulig kostnads- og prioriteringsnøytralt, i tråd med det generelle prinsippet for finansieringsordningen. Et finansieringssystem som gjør enkelte behandlinger relativt mer lønnsomme enn andre, kan ifølge statsråden skape utilsiktede vridningseffekter og medføre at det bygges opp mer kapasitet på disse områdene på bekostning av andre prioriterte områder. Samtidig er det viktig at finansieringsordningene understøtter ønsket faglig utvikling. Statsråden tok derfor initiativ til å få lagt inn et insentivbasert sjablonmessig påslag på ti prosent på de dagkirurgiske DRG-ene fra 2015 for å stimulere til dagkirurgi der dette er hensiktsmessig.

Videre opplyser statsråden at det er stor internasjonal og nasjonal oppmerksomhet om variasjon i klinisk praksis og prioriteringer, og at en rapport publisert i januar 2015 av Senter for klinisk dokumentasjon og evaluering (SKDE) viser at en av hovedårsakene til at forbruket av helsetjenester varierer mellom befolkningsområder, er ulikhet i faglig praksis. For de fleste av de dagkirurgiske inngrepene er det ikke utarbeidet nasjonale retningslinjer, men for flere inngrep er det klare kriterier i prioriteringsveilederne for hvilken alvorlighetsgrad som skal gi rett til behandling. Helse- og omsorgsdepartementet vil arbeide videre med disse spørsmålene.

Statsråden mener at datagrunnlaget i undersøkelsen påvirkes av flere forhold, og at det derfor bør vises varsomhet når det gjelder faktisk utvikling i perioden og i hvilken grad man vurderer at endringen i finansieringen i perioden har påvirket medisinsk praksis. Statsråden mener også at undersøkelsen ville styrket seg med en tydeligere prinsipiell drøfting av finansiering som virkemiddel for å påvirke medisinsk praksis, og viser til formålet med ISF-ordningen slik det er beskrevet i Prop. 1 S (2014–2015).

---

## **5 Riksrevisjonens sluttmerknad**

Riksrevisjonen merker seg at statsråden deler oppfatningen om at det er et uutnyttet potensial for å dreie den kirurgiske aktiviteten fra døgn- til dagbehandling, og at det er iverksatt flere relevante tiltak. Flere av forholdene som statsråden viser til, er omtalt i den vedlagte revisjonsrapporten, jf. vedlegg 4. Riksrevisjonen registrerer at statsråden ikke redegjør konkret for hvordan anbefalingene vil bli fulgt opp utover de allerede iverksatte tiltakene.

Riksrevisjonen er enig i at flere forhold kan ha påvirket helseforetakenes aktivitetsutvikling i perioden. Nettopp derfor er Riksrevisjonens merknad om at dagens finansiering synes å ha bremsert helseforetakenes satsing på dagkirurgi basert på spørrebrev til og intervju med helseforetakene, i tillegg til aktivitetsdata fra Norsk pasientregister.

Riksrevisjonen vil påpeke at en prinsipiell drøfting av finansiering som virkemiddel ikke er en oppgave som inngår i Riksrevisjonens mandat.



## Sak 5: Kostnadseffektiv drift og økonomistyring i scenekunstselskapene og Kulturdepartementets oppfølging

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om scenekunstselskapene har kostnadseffektiv drift og god økonomistyring, og om Kulturdepartementet følger opp selskapenes økonomiske utvikling og drift på en tilfredsstillende måte. Undersøkelsen omfatter de seks scenekunstselskapene som staten eier helt eller delvis: *Den Norske Opera & Ballett AS*, *Nationaltheatret AS*, *AS Den Nationale Scene*, *Carte Blanche AS*, *Rogaland Teater AS* og *Trøndelag Teater AS*. Undersøkelsen omfatter perioden 2011–2014. Undersøkelsen omfatter ikke selskapenes kunstneriske virksomhet.

Scenekunstselskapene finansieres hovedsakelig gjennom offentlige midler ved statlige driftstilskudd. Samlet tilskuddsbevilgning til de seks selskapene har økt fra om lag 630 mill. kroner i 2005 til vel 1,02 mrd. kroner i 2014 (prisjusterte tall). En vesentlig del av økningen er gått til *Den Norske Opera & Ballett* i forbindelse med flytting til nytt bygg. Nærmere en tredel av realøkningen til scenekunstselskapene har etter 2005 gått til å dekke økte pensjonskostnader og kostnader til drift og vedlikehold av bygg. Økte bevilgninger har derfor i begrenset grad gitt rom for økt kunstnerisk produksjon og publikumsrettede aktiviteter. Det er en risiko for at selskapene har svak økonomistyring, og at driften ikke er tilstrekkelig kostnadseffektiv.

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

- lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997 (aksjeloven)
- statens prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse (eierstyringsprinsippene)
- bevilgningsreglementet, vedtatt av Stortinget 26. mai 2005, § 10
- Innst. 140 S (2014–2015), jf. Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*
- Budsjett-innst. 12 S (2013–2014), jf. Prop. 1 S Kulturdepartementet

Utkast til rapport ble forelagt Kulturdepartementet ved brev av 30. juni 2015. Departementet har i brev av 24. august 2015 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

---

### 1 Hovedfunn

- Scenekunstselskapene har ikke lagt godt nok til rette for kostnadseffektiv drift.
- Kulturdepartementet har en lite helhetlig oppfølging av scenekunstselskapenes kostnadseffektivitet.
- Kulturdepartementet utnytter ikke de styringsmulighetene departementet har som eier, i oppfølgingen av scenekunstselskapene.

---

### 2 Riksrevisjonens merknader

#### 2.1 Scenekunstselskapene har ikke lagt godt nok til rette for kostnadseffektiv drift

Det er et mål at scenekunstselskapene skal drives kostnadseffektivt. Scenekunstselskapenes viktigste inntektskilde er det offentlige driftstilskuddet, som utgjør mellom 77 og 93 prosent av selskapenes totale inntekter. Driftstilskuddet legger derfor i stor grad hoveddrammene for selskapenes drift.

Scenekunstselskapenes kjerneaktivitet er å spille forestillinger på egne scener. I tillegg utfører selskapene en rekke andre kunstneriske aktiviteter som turnéer, gjestespill, matinéer, kunstnermøter, introduksjoner, debatter og andre formidlingsaktiviteter.

Selskapene har hatt ulik utvikling i både produksjonen og den økonomiske driften. Rapporterte opplysninger om antall forestillinger, egenproduksjoner, publikumsoppslutning, egeninntekter og kostnader indikerer at *Rogaland Teater* og *Trøndelag Teater* har hatt en svekkelse i ressursutnyttelsen i perioden 2011–2014. Disse to selskapene har hatt en betydelig nedgang i publikumsbesøk, billettinntekter og totale egeninntekter. Samtidig har disse selskapene hatt en nedgang i produksjonskostnadene og en stabil utvikling i personalkostnadene. De øvrige selskapene har i varierende grad hatt en positiv utvikling i sin ressursutnyttelse. Det er kun *Nationaltheatret* og *Carte Blanche* som har hatt vekst i egeninntekter.

Scenekunstselskapenes kunstneriske valg har betydning for ressursutnyttelsen i det enkelte år, men Riksrevisjonen har ikke vurdert selskapenes kunstneriske valg. Samtidig er det kunstneriske arbeidet preget av en lang planleggingshorisont. Det er derfor etter Riksrevisjonens vurdering viktig at selskapene har et grunnlag for å foreta balanserte vurderinger hvor også hensynet til effektiv utnyttelse av ressurser inngår.

Selskapene har i liten grad definert mål og styringsparametere for å sikre kostnadseffektiv drift. Videre er resultatrapporteringen til Kulturdepartementet lite konsistent når det gjelder det enkelte selskaps rapportering på samme aktivitetsindikator. Dette gjelder særlig for indikatorene som omhandler forestillinger, produksjoner og publikumsbesøk.

Personalkostnadene er selskapenes største kostnadspost og utgjorde i 2014 mellom 45 og 56 prosent av de totale driftskostnadene. Dagens system gir ledelsen oversikt over hvilke produksjoner de ansatte er tilknyttet. Selskapene har imidlertid ikke gode systemer for å allokere kostnadene dette representerer til den enkelte produksjon. Dette innebærer at selskapene i forbindelse med sin budsjettplanlegging og økonomioppfølging ikke har styringsinformasjon som gjør det mulig å få oversikt over de økonomiske konsekvensene av selskapenes kunstneriske valg for den enkelte produksjon eller for selskapet som helhet.

Samlet sett er det etter Riksrevisjonens vurdering mulig for selskapene å sikre en mer kostnadseffektiv drift ved å definere egne styringsparametere for kostnadseffektivitet og innarbeide økonomiske analyser i produksjonsstyringen. Dette vil sikre et bedre grunnlag for å vurdere om driften er kostnadseffektiv og om interne ressurser brukes på en optimal måte.

## **2.2 Kulturdepartementet har en lite helhetlig oppfølging av scenekunstselskapenes kostnadseffektivitet**

Kulturdepartementet har verken som eier eller tilskuddsforvalter presisert konkrete styringsmål eller rapporteringskrav for å sikre kostnadseffektiv drift og økte egeninntekter. Selskapenes rapportering på effektiv ressursutnyttelse er i hovedsak tekstbeskrivelser av aktiviteter som planer, tiltak og systemer for å benytte selskapets ressurser bedre. Beskrivelsene gir i liten grad departementet styringsgrunnlag for å kunne vurdere om selskapene drives på en kostnadseffektiv måte. Det finnes heller ingen sammenstilling mellom selskapenes økonomirapportering og rapporteringen på aktivitetsrelaterte indikatorer.

Departementet pålegger scenekunstselskapene omfattende rapportering om resultater og måloppnåelse i forbindelse med den årlige budsjettsøknaden, i årsrapporten og i

rapporten til Norsk Teater- og orkesterforening (Scenestatistikk.no). Det er stor overlap i aktivitetsindikatorene som selskapene skal rapportere på og lite konsistens i det enkelte selskaps rapportering på samme aktivitetsindikator. Den allerede omfattende rapporteringen gir ikke et tydelig bilde av hvilket informasjonsgrunnlag departementet har for å kunne vurdere og følge opp selskapenes kostnadseffektivitet.

Kulturdepartementet følger hovedsakelig opp selskapenes finansielle situasjon gjennom den årlige tilskuddsoppfølgingen, der hovedvekten legges på å kontrollere om selskapene går i balanse og har forsvarlig egenkapital. Det foreligger lite informasjon om hvordan departementet vurderer og følger opp selskapenes økonomiske og finansielle utfordringer i et lengre perspektiv. Det er viktig at selskapene går i balanse, men Riksrevisjonen mener at dette ikke er tilstrekkelig for å sikre kostnadseffektiv drift.

Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke departementet i tilstrekkelig grad utfordret selskapene til å utarbeide styringsinformasjon som synliggjør sammenhengen mellom selskapets kunstneriske aktiviteter, kostnader og egeninntekter. En mer systematisk oppfølging av selskapenes økonomiske utvikling med vekt på å stille konkrete krav og å følge opp sentrale kostnadsparametere, vil kunne bidra til å øke selskapenes incentiver for en mer kostnadseffektiv drift.

### **2.3 Kulturdepartementet utnytter ikke de styringsmulighetene departementet har som eier, i oppfølgingen av scenekunstselskapene**

Kulturdepartementet skal, som eier, sette resultatmål for scenekunstselskapene og følge opp at målene nås på en effektiv måte. Departementet har valgt å utvise forsiktighet i sin eierstyring. Eierskapsutøvelsen og målstyringen utføres i all hovedsak som en del av tilskuddsforvaltningen, mens eventuelle eierkrav og mål for kostnadseffektivitet gis i de årlige tilskuddsbrevene. Riksrevisjonen mener at prinsippet om armlengdes avstand kan ivaretas både gjennom tilskuddsforvaltning og eierstyring.

Oppfølging av kostnadseffektiv drift krever et flerårig perspektiv, noe som kan være utfordrende å få til innenfor ettårig tilskuddsforvaltning. Etter Riksrevisjonens vurdering kan aktiv eierstyring utfylle tilskuddsforvaltningen og dermed gi departementet større handlingsrom til å styrke oppfølgingen av selskapenes kostnadseffektivitet. Eierstyring gir blant annet mulighet til å ivareta det flerårige perspektivet og tilpasse styringen av det enkelte selskap etter egenart og risiko.

---

## **3 Riksrevisjonens anbefalinger**

Riksrevisjonen anbefaler at Kulturdepartementet:

- følger opp scenekunstselskapenes kostnadseffektivitet mer systematisk ved å fastsette tydeligere mål og krav til kostnadseffektiv drift og sørge for mer konsistent rapportering
- utfordrer selskapene til å forbedre sin styringsinformasjon og bruke denne til å sikre tettere kobling mellom kunstneriske aktiviteter, kostnader og inntekter
- i større grad bruker de styringsmulighetene departementet har som eier, i oppfølgingen av scenekunstselskapene og tilpasser styringen etter selskapenes egenart og risiko

---

#### 4 Departementets oppfølging

Statsråden vil i styringsdialogen knyttet til tilskuddsforvaltningen og eierstyringen sørge for at selskapene forbedrer sin styringsinformasjon. Statsråden understreker at dialogen mellom departementet og selskapene må skje innenfor rammene av prinsippet om armlengdes avstand og tilpasses det enkelte selskaps særpreg og administrative ressurser.

Statsråden mener det er en utfordring å skape en hensiktsmessig balanse mellom kravene til formålseffektivitet og hensyn som gjelder kostnadseffektivitet. Økonomien legger rammer for den kunstneriske produksjonen, og statsråden er derfor opptatt av at selskapene har god økonomistyring. De risikoene som ligger i de kunstneriske valgene som tas, må være innenfor en bærekraftig ramme.

Etter statsrådens mening legger rapporten for mye vekt på en isolert vurdering av kostnadseffektivitet, noe som kan ha medført at konklusjoner om økonomistyringen i scenekunstinstitusjonene er tatt på et noe ensidig grunnlag. Det blir i for liten grad vektlagt hvordan selskapene har møtt utfordringene når det gjelder veksten i pensjonskostnader og behov for rehabilitering og vedlikehold av teaterbygg, samtidig som de har overholdt budsjettene. Videre stiller statsråden spørsmål ved en for ensidig måling av kostnadseffektivitet og økonomistyring som framstår løsrevet fra kvaliteten på selskapenes kunstneriske produksjon.

Når det gjelder anbefalingen om mer systematisk oppfølging av selskapenes kostnadseffektivitet, oppgir statsråden at det vil bli lagt til rette for en mer systematisk innhenting av relevant styringsinformasjon. Statsråden mener imidlertid at den informasjonen som foreligger, har vært tilstrekkelig for departementets oppfølging av selskapenes økonomiske og finansielle utfordringer. Departementet legger vekt på å følge med på produksjonsaktivitet, publikumsoppslutning og kostnadsutvikling over tid i sin styring. Statsråden viser til departementets årlige rapportering til Stortinget, departementets håndtering av den sterke veksten av pensjonsforpliktelsene de senere årene og pågående arbeid med kvalitetsevalueringer.

Statsråden understreker at prinsippet om armlengdes avstand legger begrensninger på muligheten til å foreta en isolert vurdering av kostnadseffektiviteten i selskapene, og at departementets styringsvilje ikke kan intensiveres på en måte som vil være en fare for å gripe for langt inn i institusjonenes kunstneriske frihet. Dette prinsippet burde i større grad ha vært reflektert i rapporten og Riksrevisjonens saksfremstilling.

Når det gjelder anbefalingen om i større grad å bruke eierstyringen i oppfølgingen av scenekunstselskapene, påpeker statsråden at oppfølging og kontroll av tilskudd til scenekunstselskapene bør integreres bedre i eierstyringen av selskapene. I den forbindelse vil departementet foreta en gjennomgang av retningslinjer for eierstyring av selskaper.

---

#### 5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen registrerer at departementet vil følge opp anbefalingene. Riksrevisjonen er enig med statsråden i at prinsippet om armlengdes avstand er det grunnleggende styringsprinsippet for styring av scenekunstinstitusjonene. Samtidig skal scenekunstselskapene utnytte ressursene effektivt. Økonomien legger rammer for hvilke kunstneriske valg som kan tas. Riksrevisjonen mener at det derfor er viktig at selskapene har systemer og styringspraksis som legger til rette for kostnadseffektiv drift.

Etter Riksrevisjonens mening kan selskapenes administrative og økonomiske styrings-systemer undersøkes uten at kvaliteten på den kunstneriske produksjonen vurderes samtidig.

Riksrevisjonen mener at departementet innhenter omfattende informasjon når det gjelder produksjonsaktivitet, publikumsoppslutning og økonomisk utvikling. Denne informasjonen er imidlertid ikke alltid relevant for å kunne vurdere selskapenes kostnadseffektivitet. I tillegg er aktivitetsrapporteringen fra selskapene i noen grad overlappende og lite konsistent. Forbedring og forenkling av departementets rapporteringskrav og sammenstilling av selskapenes rapportering om økonomi og aktivitet vil, etter Riksrevisjonens mening, gi departementet et bedre og mer overordnet grunnlag til å følge opp om selskapene har en kostnadseffektiv drift.

Statsråden viser til at selskapene har overholdt sine budsjetter til tross for utfordringer med blant annet økte pensjonskostnader. Riksrevisjonen vil understreke at det er viktig å tilrettelegge driften slik at budsjettene overholdes, men det trenger ikke bety at driften er kostnadseffektiv. Utvikling av styringsparametere for kostnadseffektivitet og styringsinformasjon som synliggjør kobling mellom kunstneriske valg og økonomiske konsekvenser, vil gi selskapene bedre styringsinformasjon til å kunne følge opp målet om effektiv ressursutnyttelse.

## Sak 6: Landbruks- og matdepartementets eierskapsutøvelse

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Landbruks- og matdepartementets eierskapsutøvelse er i samsvar med statens prinsipper for god eierstyring når det gjelder åpenhet knyttet til statens mål og forventninger, oppfølging og rollehåndtering overfor selskapene.

Landbruks- og matdepartementet forvalter statens eierskap i Statskog SF, Staur gård AS og Kimen Såvarelaboratoriet AS. Statskog og Staur gård er heleide selskaper, mens staten eier 51 prosent av aksjene i Kimen Såvarelaboratoriet. I undersøkelsesperioden 2012–2014 har forskningsinstituttet Bioforsk hatt fullmakt på vegne av departementet til å forvalte statens eierinteresser i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift. Bioforsk har hatt 35 prosent av aksjene i Instrumenttjenesten og 61 prosent av aksjene i ITAS Eierdrift. De andre eierne har vært virksomheter under Landbruks- og matdepartementet og Kunnskapsdepartementet. 1. juli 2015 ble Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning og Norsk institutt for skog og landskap fusjonert, og det nye instituttet har fått navnet Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). Fra samme dato ble NIBIO gitt det delegerede ansvaret for eierskapsforvaltningen i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift.

Flere av selskapene har både forretningsmessige og sektorpolitiske oppgaver. Uklarhet knyttet til hva som er forretningsmessige og sektorpolitiske oppgaver, innebærer risiko for at eiernes mål og forventninger ikke er tilpasset selskapenes formål og egenart, og ikke dekker hele selskapets virksomhet. Dette kan føre til svak eieroppfølging. Uklart skille mellom forretningsmessige og sektorpolitiske oppgaver vil også kunne innebære en risiko for sammenblanding av roller.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997* (aksjeloven)
- *lov om statsforetak av 30. august 1991* (statsforetaksloven)
- *lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) mv. av 27. november 1992* (EØS-loven)
- Innst. 140 S (2014–2015), jf. Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*
- Innst. 8 S (2014–2015), jf. Prop. 1 S Landbruks- og matdepartementet (2014–2015)

Rapporten ble forelagt Landbruks- og matdepartementet ved brev av 24. juni 2015. Departementet har i brev av 24. august 2015 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dette dokumentet.

---

### 1 Hovedfunn

- Landbruks- og matdepartementet har ikke klare forventninger til selskapenes resultater.
- Landbruks- og matdepartementet følger i liten grad opp den delegerede eierskapsforvaltningen i Bioforsk.
- Bioforsks eierskapsutøvelse overfor Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift har vært svak.

---

## 2 Riksrevisjonens merknader

### 2.1 Landbruks- og matdepartementet har ikke klare forventninger til selskapenes resultater

Staten som eier skal stille klare forventninger til selskapenes resultater. For selskaper med sektorpolitiske oppgaver skal målene oppnås på en ressurseffektiv måte, og staten skal utvikle tydelige resultatforventninger. For selskaper med forretningsmessige oppgaver skal staten stille avkastnings- og utbytteforventninger.

#### Statskog

Statskog er et foretak med både forretningsmessig virksomhet og sektorpolitiske oppgaver. Departementet stiller utbytteforventninger til Statskog, men har ikke satt konkrete mål for de årlige resultatene i den forretningsmessige virksomheten.

Departementet opplyser at det ikke måler de årlige resultatene opp mot et avkastningskrav fordi det vil være variasjon i inntektene, både planlagt variasjon og den som følger av markeds- og naturforhold foretaket ikke rår over. I tillegg vil skogens tilvekst føre til verdiøkning. Departementet oppgir at investeringer i skogproduksjon, skogeiendommer og utnyttelsen av ressursene skjer etter markedsmessige avkastningskrav, der ikke annet følger av lov eller anerkjente standarder for bærekraftig skogbruk. Departementet gir uttrykk for at verdivurderingen fra 2011 har gitt et godt grunnlag for oppfølging av foretakets resultater. Sentrale indikatorer på om foretaket driver eiendommene effektivt, er avvirkningskvantum (det vil si mengden hogst og produsert tømmer), tømmerpriser og driftskostnader sammenlignet med gjennomsnittet i markedet. Landbruks- og matdepartementet har imidlertid ikke gjennom sin eieroppfølging av Statskog etablert eksplisitte indikatorer og tydelige forventninger på disse områdene.

Etter Riksrevisjonens vurdering framstår det som uklart hva departementet legger til grunn for å vurdere selskapets årlige resultater på de indikatorene som brukes i oppfølgingen av den forretningsmessige virksomheten. Dermed er det lite tydelig hvilke forventninger departementet har til foretakets forretningsmessige resultatutvikling.

#### Staur gård

Statens investering i Staur gård er ikke begrunnet i forretningsmessige hensyn, men hoveddelen av selskapets omsetning kommer likevel fra forretningsmessig og konkurranseutsatt gjestegårdsvirksomhet. Landbruks- og matdepartementet har ikke satt konkrete forventninger til avkastning, men det stilles en forventning om at selskapet skal gå med overskudd. Ut over dette er det gitt få føringer for drift og økonomi.

Staur gård har sektorpolitiske oppgaver som ivaretas på ulike måter. Selskapet driver utleie til forsøksvirksomhet knyttet til dyr og planter. Flere av bygningene på gården, hagen og parkanlegget er fredet av Riksantikvaren, og en viktig målsetting ved eierskapet er å ivareta bygningsmassen for den kulturhistoriske virksomheten. Selskapet er derfor pålagt vedlikeholdsforpliktelser gjennom leieavtalen. I tillegg gjennomføres det ekstraordinært vedlikehold finansiert av Landbruks- og matdepartementet.

Leieavtalen regulerer leieforholdet mellom departementet som utleier og selskapet som leietaker av eiendommen Staur gård. Betalingsvilkårene i leieavtalen, inkludert finansieringen av ekstraordinært vedlikehold, skiller ikke mellom forsøksvirksomheten og gjestegårdsvirksomheten. Etter Riksrevisjonens vurdering gir leieavtalen ikke klare nok vilkår for den forretningsmessige gjestegårdsvirksomheten. Sammenblanding av gjestegårdsvirksomheten og sektorpolitiske tiltak og hensyn skaper usikkerhet om hvorvidt det gis offentlig støtte til den konkurranseutsatte virksomheten.

### **Kimen Såvarelaboratoriet**

Kimen Såvarelaboratoriet utfører såvareanalyser mot full brukerbetaling. Selskapet er på flere områder eneste tilbyder i det norske markedet, og ønsket om å gjennomføre flest mulig såvareanalyser innebærer at prisene holdes lave. På bakgrunn av dette mener departementet at selskapet ikke har ordinær forretningsmessig virksomhet. Det stilles ikke forventninger fra departementet om avkastning eller utbytte, men det har for årene 2012 og 2013 blitt betalt ut utbytte. Etter Riksrevisjonens vurdering har departementet få økonomiske mål og forventninger til selskapet, og det er lite oppmerksomhet knyttet til om selskapets drift er effektiv.

Det er Riksrevisjonens vurdering at det for disse selskapene er et uklart skille mellom sektorpolitiske og forretningsmessige oppgaver, og at dette har medført uklarhet om forventningene til og rammene for selskapenes økonomiske virksomhet.

Landbruks- og matdepartementet har lagt eierskapsforvaltningen til ulike avdelinger i departementet, og ingen avdeling har det overordnede ansvaret for eierskapsutøvelsen. Departementet mener at det er god kontakt mellom de aktuelle avdelingene om eierspørsmål, og viser til at selskapene er svært ulike, og at arbeidet med eierskapsutøvelse utgjør en liten del av departementets oppgaver. Etter Riksrevisjonens vurdering kan organiseringen der ansvaret for eierskapsutøvelsen for enkelte selskaper er fordelt på ulike fagavdelinger, ha bidratt til for liten oppmerksomhet om de forretningsmessige oppgavene og dermed helheten i eierstyringen.

### **2.2 Landbruks- og matdepartementet følger i liten grad opp den delegerte eierskapsforvaltningen i Bioforsk**

Undersøkelsen viser at det ikke var etablert retningslinjer for eierskapsutøvelsen i ITAS Eierdrift slik reglement for økonomistyring i staten forutsetter. Fra 1. juli 2015 ble det etablert retningslinjer for eierskapsutøvelsen for ITAS Eierdrift, og samtidig ble de utdaterte retningslinjene for eierskapsutøvelsen i Instrumenttjenesten fra 2005 oppdatert. Med de nye retningslinjene ble departementets forventninger til og føringer for eierskapsutøvelsen i ITAS Eierdrift og Instrumenttjenesten i større grad tydeliggjort.

Etter at Instrumenttjenesten kjøpte aksjene i kabel-TV- og bredbåndsselskapet DK-nett og besluttet at de ønsker å selge avdelingen for målesystemer, vil selskapets virksomhet bli begrenset til datadrift og bredbåndssleveranser. Dette dekker bare deler av selskapets vedtektsfestede formål, og selskapets virksomhet retter seg i hovedsak mot andre kunder enn eierne. Etter Riksrevisjonens vurdering vil Instrumenttjenestens virksomhet framover i liten grad være tilpasset det vedtektsfestede formålet. Statens formål med eierskapet er å legge til rette for effektiv forskning og utvikling i sektoren, og begrunnelsen for statens eierskap i selskapet framstår etter Riksrevisjonens vurdering som uklar.

Landbruks- og matdepartementet har blitt informert om de aktuelle kjøp og salg av virksomhet gjennom protokoller fra generalforsamlinger og styremøter. Departementet har ikke gitt noen føringer, eller hatt bemerkninger til Bioforsk eller selskapene om hva som skal være innenfor selskapets virksomhetsområde ut over det som framgår av vedtektene. Bioforsk har heller ikke hatt synspunkter til dette. Landbruks- og matdepartementet har vært lite involvert ved endringer som har hatt betydning for selskapenes framtidige virksomhet, og etter Riksrevisjonens vurdering har departementet i liten grad fulgt opp Bioforsks eierskapsutøvelse.



### **2.3 Bioforsks eierskapsutøvelse overfor Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift har vært svak**

For Instrumenttjenesten, som er et rent forretningsmessig selskap, ble det etablert et avkastningskrav på generalforsamlingen i 2014. Før etableringen av avkastningskravet i 2014 var forventningen at selskapet skulle gå med overskudd. For ITAS Eierdrift blir det stilt krav om at selskapet skal gå i balanse og drives økonomisk forsvarlig. For begge selskapene stiller eier krav om at de leverer tjenester til rett tid, har riktig pris og er oppdatert på teknologi. Disse forventningene er formidlet gjennom avtaler om oppdrag og muntlig i kontakt med styreleder. Ut over avkastningskravet fra 2014 er eiers forventninger i liten grad nedfelt skriftlig. Dette medfører at forventningene fra eier framstår som lite dokumentert.

Bioforsk har vært lite tydelig i sine forventninger til selskapene og lite involvert ved større endringer. Etter Riksrevisjonens vurdering har svak oppfølging av Bioforsk fra Landbruks- og matdepartementet ført til svak eierskapsutøvelse overfor Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift.

---

### **3 Riksrevisjonens anbefalinger**

Riksrevisjonen anbefaler at Landbruks- og matdepartementet:

- tydeliggjør hva de årlige resultatene for Statskogs forretningsmessige virksomhet skal vurderes opp mot. Mer konkrete mål for den forretningsmessige virksomheten vil gjøre det lettere å vurdere om den økonomiske utviklingen er tilfredsstillende
- tydeliggjør skillet mellom konkurranseutsatt og sektorpolitisk virksomhet for Staur gård
- fastsetter tydelige mål og forventninger til utviklingen i drift og økonomi for Kimen Såvarelaboratoriet og Staur gård
- følger opp at eierskapsutøvelsen i Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) er i tråd med gjeldende regelverk og de føringer som departementet har gitt

---

### **4 Departementets oppfølging**

Statsråden opplyser at departementet forutsetter at Statskog driver bærekraftig skogbruk, og forventer at eiendommene drives effektivt med et tilfredsstillende resultat. Statskogs årlige resultater vurderes ut fra eiendommenes ressurser og produksjonspotensial, årlige variasjoner i driftsforhold og hvordan foretaket har tilpasset seg markedet. Statsråden viser til at Riksrevisjonen anbefaler at departementet tydeliggjør hva de årlige resultatene i den forretningsmessige virksomheten skal måles opp mot, og opplyser at departementet i dialog med Statskog vil vurdere hvordan dette kan gjøres for å unngå at resultatoppfølgingen framstår som uklar.

Statsråden viser til at departementet har to ulike eierroller overfor Staur gård, som eier av driftsselskapet i Staur gård og som eier av gården. Eiendommen er fredet av Riksantikvaren, og statsråden oppgir at departementet derfor har et særlig ansvar for å følge opp fredningsvedtaket. Som følge av dette har departementet de senere årene finansiert flere oppgraderinger av eiendommen. Det er statsrådens oppfatning at bruk er det beste vern, og at kvalitetene gården representerer, egner seg for både forsknings- og utviklingsvirksomhet og gjestegårdsvirksomhet. Gjeldende leiekontrakt med Staur

gård er ifølge statsråden utformet for å ivareta ryddighet i forholdet mellom selskaps virksomhet og departementets ansvar for å ivareta eiendommen. Statsråden mener at departementet de senere årene har gjort vesentlige tiltak for å tydeliggjøre skillet mellom konkurranseutsatt og sektorpolitisk virksomhet. Videre mener statsråden at departementet har stilt klare forventninger til selskapets resultater, og viser til generalforsamlingen i 2015, hvor det ble vedtatt en forventning om at resultatet for 2015 skulle bringes i balanse, og at det i de påfølgende år skulle oppnås et overskudd på samme nivå som for 2012 og 2013. Statsråden oppgir at departementet likevel vil ta med seg Riksrevisjonens vurderinger i den videre eierstyringen av Staur gård.

Statsråden opplyser at for Kimen Såvarelaboratoriet vil departementet ta Riksrevisjonens anbefalinger med i det videre arbeidet med å utarbeide hensiktsmessige krav til selskapets resultater.

Statsråden viser til at Bioforsks tidligere eierskapsforvaltning nå er overtatt av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO), og opplyser at departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger vedrørende NIBIO i styringsdialogen med instituttet når det gjelder selskapene Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift. NIBIO ble i tildelingsbrev for 2015 bedt om å vurdere om staten bør beholde eierskapet i selskapene. Instituttets tilrådning og departementets vurdering vil være avgjørende for hva som skjer med selskapene. Dersom eierskapet i selskapene beholdes, vil departementet legge opp til en tett oppfølging av NIBIOs eierskapsforvaltning og be instituttet skriftlig tydeliggjøre hvilke forventninger staten har til selskapene.

---

## **5 Riksrevisjonens sluttmerknad**

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

## Sak 7: NSB Persontogs håndtering av alternativ transport ved innstillinger og større forsinkelser

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere effektiviteten i NSB Persontogs alternative transport ved innstillinger og større forsinkelser. Undersøkelsen omfatter perioden 2012–2014.

Staten ved Samferdselsdepartementet betaler for at NSB skal utføre transporttjenester, og Samferdselsdepartementet har inngått en avtale med NSB om kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsom persontransport med tog, jf. Trafikkavtalen<sup>8</sup>. NSB skal etter Trafikkavtalen også sette opp alternativ transport ved driftsforstyrrelser. NSB har de senere årene økt antall togavganger og opplevd en passasjervekst. 11,7 prosent av NSBs persontog var forsinket i 2014, noe som utgjorde 11.701 forsinkelsestimer.<sup>9</sup> I tillegg til dette kommer innstilte togavganger. Forsinkelsene og innstillingene innebærer tapt arbeidstid for kundene og store kostnader for staten og samfunnet generelt. Over 80 prosent av NSBs togreiser i Norge foregår i eller gjennom deler av Intercity-triangelet (Lillehammer-Skien-Halden via Oslo). NSB AS eies 100 prosent av Samferdselsdepartementet. Målet med statens eierskap er å bidra til effektiv, sikker og miljøvennlig transport.

De senere årenes behov for vedlikehold og annet arbeid med infrastrukturen på jernbanenettet innebærer flere stengninger, noe som gir et økt behov for alternativ transport. Flere reisende berøres av både planlagte og ikke-planlagte avvik. Planlagte avvik er avvik som varsles av Jernbaneverket, og ikke-planlagte avvik er avvik som oppstår uten forvarsel.

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

- Innst. 433 S (2012–2013), jf. Meld. St. 31 (2012–2013) *Verksemda til NSB AS*
- Innst. 140 S (2014–2015), jf. Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*
- Innst. 450 S (2012–2013), jf. Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal Transportplan*
- bevilgningsreglementet

I tillegg er det tatt utgangspunkt i Trafikkavtalen for perioden 2012–2017.

Utkast til rapport ble forelagt Samferdselsdepartementet ved brev av 24. juni 2015. Departementet har i brev av 21. august og e-post av 24. august 2015 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dette dokumentet.

---

### 1 Hovedfunn

- Det alternative transporttilbudet er ikke tilstrekkelig effektivt for passasjerene.
- Det er lav kostnadseffektivitet i NSBs alternative transporttilbud.
- Det er svak koordinering mellom NSB og andre samferdselsaktører ved planlagte avvik fra ordinær togtrafikk.

8) Trafikkavtalens hensikt er å sikre utførelse av bedriftsøkonomisk ulønnsom persontransport med tog (offentlig tjenesteforpliktelse), jf. Meld. St. 31 (2012–2013) *Verksemda til NSB AS*.

9) NSBs årsrapport for 2014.

- Samferdselsdepartementet har begrenset informasjon om effektiviteten i det alternative transporttilbudet.

---

## 2 Riksrevisjonens merknader

### 2.1 Det alternative transporttilbudet er ikke tilstrekkelig effektivt for passasjerene

NSB har opprettet ordningen buss for tog for å gi et tilbud om alternativ transport ved innstillinger og større forsinkelser. For å sikre nok busser i avvikssituasjoner har selskapet inngått rammeavtaler med et stort antall bussleverandører og ansatt egne bussplanleggere. It-systemet "buss for tog" er etablert for å forbedre responstiden for bussene.

All alternativ transport vil i de fleste tilfeller ta lengre tid enn ordinær togtransport i rute. Økt reisetid innebærer en vesentlig endring av den tjenesten passasjerene har kjøpt.

For å redusere reisetiden med alternativ transport ved planlagte avvik, setter NSB opp direktebusser mellom de store stoppestedene. I tillegg settes det opp egne busser som opprettholder togenes stoppmønster for kunder som stiger på/av ved mindre stasjoner. Samtidig blir reisetiden for passasjerene i de undersøkte tilfellene betydelig forlenget når det settes inn buss for tog.

For ikke-planlagte avvik har NSB som internt mål at det skal gå maksimalt 30 minutter fra NSB er kjent med at et avvik har oppstått, til første buss er på avgangsstedet for alternativ transport. På sentrale strekninger som for eksempel Intercity-triangelet kunne det i 2014 i gjennomsnitt gå opptil 53 minutter. Departementet uttaler at det viktigste tiltaket for å redusere total reisetid for kundene vil være å bedre responstiden det tar å få busser på plass, samt sikre at sjåførene har rett kompetanse og kjører riktig rute.

Passasjerene får i mange tilfeller ikke god nok informasjon i avvikssituasjoner. Dette gjelder både ved planlagte og ikke-planlagte avvik. Eksempler på dette er dårlig skilting og informasjon på stasjonsområdet og ved bussene, at kundeveilederne ikke gir nok informasjon og at varsel om avvik ikke alltid blir formidlet via NSBs mobilapplikasjon. Det går også fram av undersøkelsen at passasjerene ikke får informasjon om hvor lang ekstra reisetid de må beregne. Etter Riksrevisjonens vurdering har NSB et erfaringsgrunnlag som burde gjøre det mulig å anslå reisetid ved alternativ transport. Manglende informasjon om forventet reisetid reduserer passasjerenes mulighet til å innrette seg etter situasjonen.

Kundetilfredsheten med buss for tog og informasjonen ved avvik er gjennomgående lav, det vil si rundt 50 på en skala fra 0 til 100. Samtidig gir NSBs kundetilfredshetsundersøkelser i liten grad informasjon om passasjerenes vurdering av buss for togtilbudet i konkrete situasjoner og hva passasjerene er misfornøyde med. Det går videre fram av Riksrevisjonens undersøkelse at NSB i begrenset grad gjennomfører evalueringer av avvikene, og at de samme problemene i avvikshåndteringen gjentar seg. Det synes derfor å være et potensial hos NSB til å bruke kundetilfredshetsundersøkelser og evalueringer som verktøy i arbeidet med å forbedre gjennomføringen av alternativ transport. Dette vil etter Riksrevisjonens vurdering bidra til at passasjerene får et mer effektivt tilbud om alternativ transport.

## **2.2 Det er lav kostnadseffektivitet i NSBs alternative transporttilbud**

De totale avvikskostnadene for 2013 var 168,1 mill. kroner, og i 2014 var kostnadene 191 mill. kroner. Den alternative transporten kostet over dobbelt så mye per setekilometer som ordinær togtransport i 2014. Bussenes effektive kjøretid ved planlagte avvik, det vil si kjøretid med passasjerer, utgjorde langt under halvparten av den totale kjøretiden. For å få et anslag på setebelegg skal busselskapene rapportere det høyeste antallet passasjerer som var om bord i bussen på reisen. Den gjennomsnittlige maksimalbeleggsprosenten i 2014 var på 39 prosent for de planlagte avvikene og 47 prosent for de ikke-planlagte avvikene. Dette indikerer etter Riksrevisjonens vurdering at NSB har et effektiviseringspotensial gjennom bedre styring og dimensjonering av det alternative transporttilbudet.

Det er varierende kvalitet på NSBs data som skal belyse kostnadseffektiviteten i alternativ transport. NSB har eksempelvis ikke kunnet hente ut tall som viser effektive setekilometer, det vil si antallet kilometer kjørt med passasjerer om bord. Etter Riksrevisjonens vurdering begrenser datakvaliteten NSBs muligheter til å følge opp om den alternative transporten er kostnadseffektiv.

## **2.3 Det er svak koordinering mellom NSB og andre samferdselsaktører ved planlagte avvik fra ordinær togtrafikk**

For å kunne gjennomføre den alternative transporten best mulig for kundene er NSB avhengig av et godt samarbeid med øvrige samferdselsaktører.

Jernbaneverket er ansvarlig for at informasjonen som går fram av tavler og monitører, eller som gis over høyttaleranlegg på stasjonene, er riktig. Koordineringen av informasjon mellom NSB og Jernbaneverket fungerer ikke alltid som forutsatt.

I tillegg til Jernbaneverket samarbeider NSB med Statens vegvesen, politiet og Oslo kommune, og arbeidet foregår i tre ulike samarbeidsfora: Koordineringsmøte, Trafikkforum og Planleggingsmøter sporbrudd. Til tross for dette samarbeidet viser Riksrevisjonens undersøkelse at koordineringen i flere tilfeller ikke har fungert som forutsatt ved planlagte avvik. Etter Riksrevisjonens vurdering ser det ut til å være et potensial for bedre samarbeid og koordinering mellom NSB og andre samferdselsaktører.

## **2.4 Samferdselsdepartementet har begrenset informasjon om effektiviteten i det alternative transporttilbudet**

Gjennom Trafikkavtalen har Samferdselsdepartementet stilt krav til NSB når det gjelder håndtering av alternativ transport ved innstillinger og større forsinkelser. Trafikkavtalen inneholder også krav til hvordan NSB skal rapportere om sin gjennomføring av avtalen. Departementet skal motta rapporter om den løpende driften av togtilbudene som kjøpes gjennom Trafikkavtalen. NSB skal blant annet rapportere på antall innstilte avganger per måned som det ikke settes inn alternativ transport for.

Ved større, planlagte infrastrukturavvik er det stilt krav om rapportering på hvilken informasjon som er gitt til passasjerene, omfanget av avviket, det vil si antall avganger som innstilles, og volum av alternativ transport og antall reisende.<sup>10</sup> For øvrige avvik har Samferdselsdepartementet ikke noen samlet oversikt over tilbudet som gis til passasjerene.

Ifølge Trafikkavtalen skal NSB legge vekt på kostnadseffektive løsninger. Samferdselsdepartementet har i perioden 2012–2014 mottatt informasjon om estimerte kostnader per passasjer ved buss for tog ved hvert enkelt brudd i kategori 1.

<sup>10)</sup> Trafikkavtalen bilag B, punkt N.

Når kostnadene ikke ser ut til å samsvare med bruddets størrelse og antall berørte passasjerer, stiller departementet spørsmål til NSB om årsaken til dette. Departementet har ikke etterspurt annen informasjon, for eksempel om beleggsprosenten i bussene, som grunnlag for å vurdere om NSB benytter kostnadseffektive løsninger ved alternativ transport.<sup>11</sup>

Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke Samferdselsdepartementet tilstrekkelig informasjon for å kunne gjøre en helhetlig vurdering av effektiviteten i det alternative transporttilbudet, verken når det gjelder om passasjerene får et effektivt alternativt transporttilbud, eller om NSB sørger for kostnadseffektive løsninger i den alternative transporten.

---

### 3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet:

- videreutvikler kravene til rapporteringen om effektiviteten i det alternative transporttilbudet, slik at rapporteringen gir departementet et mer helhetlig grunnlag for å vurdere om passasjerene får et tilfredsstillende transporttilbud, og om løsningene er kostnadseffektive
- følger opp at NSB og de øvrige samferdselsaktørene styrker koordineringen i forbindelse med innstillinger og større forsinkelser

---

### 4 Departementets oppfølging

Statsråden mener at det er viktig at de reisende tilbys alternativ transport ved avvik uansett årsak til avviket, og at den alternative transporten holder et nivå som bidrar til å oppnå målene med statens kjøp av persontransporttjenester. Statsråden mener derfor at Riksrevisjonen har sett på et viktig område.

Et hovedfunn i undersøkelsen er at passasjerer ikke får god nok informasjon i avvikssituasjoner, og statsråden mener at dette gir grunnlag for oppfølging. Fravær av eller mangelfull informasjon om reisetid, oppmøtested på stasjonsområde / ved bussene og reisealternativer gjør det unødig krevende for passasjerene å tilpasse seg avvikssituasjonen på en tilfredsstillende måte. Videre viser statsråden til at det er viktig å evaluere avvikssituasjoner for å lære, og at det her er et potensial for forbedring.

Statsråden viser til at tog har en reisetidsfordel fremfor buss på en rekke strekninger. Denne reisetidsfordelen er en av årsakene til at toget er konkurransedyktig og velges av stadig flere reisende. Alternativ transport ved ikke-planlagte avvik innebærer at det oppstår en uforutsett situasjon. I tillegg til å få ned responstiden for den alternative transporten, er det ifølge statsråden viktig å redusere de ikke-planlagte avvikene.

NSB har de siste årene testet ut og montert et automatisk passasjertellingssystem (APC) om bord i en del av togene. APC vil kunne gi verdifull informasjon om passasjerstrømmene, noe som vil muliggjøre et mer skreddersydd alternativt transporttilbud, som kan dimensjoneres for reisemengden på en annen måte enn i dag.

11) Trafikkavtalen bilag F: Kategori 1 er planlagte avvik som varsles av Jernbaneverket i forkant av ruteterminskifte i desember og juni for påfølgende halvår. Kategori 2 er planlagte avvik som varsles av Jernbaneverket i løpet av året, utenom ruteterminskiftene. Kategori 3 er avvik som oppstår uten forvarsel.

Statsråden påpeker at beleggsprosent i bussene alene ikke er et godt måltall for kostnadseffektivitet i NSBs transporttilbud. Statsråden mener at tilstrekkelig kapasitet i det alternative tilbudet er viktigere enn at fyllingsgraden er høy, særlig når kostnadsforskjellen er liten mellom minibuss og vanlig buss.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at en god koordinering og et godt samarbeid er grunnleggende for at alternativ transport skal kunne gjennomføres så sømløst og effektivt som mulig når avvik inntreffer, og viser til flere tiltak som er iverksatt. Eksempler er samarbeidsprosjektet *Prosjekt Alternativ reise*<sup>12</sup> mellom NSB, Jernbaneverket, Statens vegvesen og Ruter for å løse utfordringene knyttet til håndtering av fremtidige sporbrudd i Oslo-regionen og nye elektroniske verktøy i Jernbaneverket.

Når det gjelder effektiviteten i det alternative transporttilbudet, viser statsråden til at Trafikkavtalen med NSB er en nettoavtale basert på incentiver, som skal få togoperatøren til å levere så effektivt som mulig. Et slikt avtaleregime, i motsetning til rene bruttokontrakter, legger ikke opp til at departementet skal involvere seg i den daglige operative togdriften gjennom svært detaljert oppfølging av togproduksjonen og eventuelle avvik. Dette betyr likevel ikke at informasjonen departementet har, ikke er tilstrekkelig for å gjøre en helhetlig vurdering av effektiviteten i det alternative transporttilbudet. For å gjøre en helhetlig vurdering mener statsråden at det er viktig for Samferdselsdepartementet å ha kunnskap om hva passasjerene oppfatter som mindre bra i det alternative transporttilbudet, og at NSB har iverksatt tiltak for å forbedre de områdene de skårer dårlig på. Departementet kan med hjemmel i Trafikkavtalen kreve den informasjon som er nødvendig for å vurdere om leveransen er kontraktsmessig, og at målene med avtalen nås. Det kan derfor bli aktuelt å skjerpe rapporteringskravene til NSB, dersom departementet finner det hensiktsmessig i sin oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger.

---

## 5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen viser til at statsråden mener at beleggsprosent i bussene alene ikke er et godt måltall for kostnadseffektivitet i NSBs transporttilbud. Riksrevisjonen vil peke på at undersøkelsen også beskriver andre indikatorer for kostnadseffektivitet. I tillegg til lav beleggsprosent er også kostnadene per setekilometer høye sammenlignet med tilsvarende kostnader for togtrafikk. Videre var under halvparten av timene busselskapene fakturerte NSB for i 2014, kjøretimer med passasjerer om bord. Etter Riksrevisjonens vurdering er det mulig å oppnå bedre kostnadseffektivitet i det alternative transporttilbudet, og det er derfor viktig at både NSB og Samferdselsdepartementet har oppmerksomhet om dette.

12) Tidligere omtalt som *Prosjekt Sporbrudd*.





Del III

---

## Resultater av den årlige kontrollen



# Studentsamskipnaden i Bergen – boliger til studenter

## 1 Innledning

Studentsamskipnadens formål er å tilby velferdstjenester til studenter ved det enkelte lærested for å støtte opp om de særskilte behov studentene har i kraft av sin livssituasjon som studenter.<sup>13</sup> Studentvelferdstilbudet er et sentralt virkemiddel for å tilrettelegge for lik mulighet til høyere utdanning. Velferdstilbudet skal tilpasses studentenes ønsker og behov, lokale tilbud, inntektsgrunnlag og samskipnadens økonomi. En viktig oppgave for studentsamskipnadene er å tilby studentene bolig.

Ved Studentsamskipnaden i Bergen (SiB) søkte 4437 studenter studentbolig i høstsemesteret i 2014. Antallet ledige hybler var 1548. 1090 av disse ble tildelt internasjonale studenter som etter avtale mellom utdanningsinstitusjonene og SiB er garantert bolig. De resterende 458 hyblene ble tildelt ordinære studenter. Mange søkere får dermed ikke tilbud om bolig.

De internasjonale studentene reiser i stor grad etter høstsemesteret, og SiB sitter igjen med mange tomme hybler i vårsemesteret hvert år. Mange av disse hyblene holdes ledige i påvente av høstens internasjonale studenter. Det er færre internasjonale studenter i vårsemesteret enn i høstsemesteret, og SiB blir ikke underrettet om nøyaktig hvor mange internasjonale studenter som trenger bolig før i mai. Dette fører til at ordinære studenter på venteliste ikke tilbys disse boligene, og boligene står tomme uten leieinntekter store deler av året.

Studentsamskipnadene finansieres gjennom brukerbetaling og offentlig støtte, de er selveiende selvstendige rettssubjekter, og er regulert av lov og forskrift om studentsamskipnader. Styret er samskipnadens øverste myndighet<sup>14</sup>. Kunnskapsdepartementet har som lovforvalter og tilskuddsyter et overordnet ansvar for studentvelferden<sup>15</sup> og skal føre overordnet tilsyn med at studentsamskipnadene gjennomfører sine oppgaver i tråd med lov og forskrift. Departementet skal føre kontroll med de offentlige midlene som samskipnadene forvalter.

Saken er lagt fram for Kunnskapsdepartementet i brev av 8. juli 2015. Departementet har svart i brev av 19. august 2015.

Departementet viser til at samskipnadene er egne rettssubjekter, og at det ligger til styret i samskipnadene å vurdere og beslutte hvilke grupper som skal være prioritert blant studentene. Departementet har ikke gitt spesielle føringer om prioritering av visse grupper av studenter ved tildeling av tilskudd til boliger, og viser til at beleggsprosenten vil kunne variere noe gjennom året.

Departementet har vært i kontakt med SiB om internasjonale studenter. Samskipnaden har orientert om flere tiltak som har til hensikt å gi en mer stabil høy beleggsprosent gjennom året, blant annet endringer i leiekontraktene, og at boliggarantien for internasjonale studenter ved Norges Handelshøyskole reduseres i høstsemesteret.

13) Lov om studentsamskipnader § 3 og forskrift om studentsamskipnader § 8.

14) Lov om studentsamskipnader § 6.

15) Prop. 92 L (2011–2012) *Endringer i studentsamskipnadsloven*.

Departementet har faste arenaer for dialog med studentsamskipnadene hvor blant annet studentboligene er tema, og årsrapporteringen fra samskipnadene inneholder også informasjon om boligene og leiepriser, internasjonale studenter mv.

Departementet forutsetter at studentsamskipnadene på best mulig måte legger til rette for at husleien holdes så rimelig som mulig, og at det er så lite tomgang som mulig i studentboligene gjennom året.

SiBs regnskap for 2014, jf. årsmelding for 2014, viser at samskipnaden har et underskudd på 13 mill. kroner på boligvirksomheten, og at samskipnaden har et samlet underskudd på 3,3 mill. kroner. SiBs regnskap viser at egenkapitalandelen er redusert gjennom flere år, fra 18 prosent i 2008 til 12,8 prosent i 2014.

---

## **2 Riksrevisjonens merknader**

Riksrevisjonen viser til at Kunnskapsdepartementet har det overordnede tilsynsansvaret for studentsamskipnadene.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om boligsituasjonen for studenter i Bergen er i samsvar med samskipnadens oppgaver og formålet knyttet til studentenes velferdsbehov, og har merket seg de tiltak samskipnaden i Bergen har lagt fram for departementet for å bedre situasjonen.

Riksrevisjonen mener at det er uheldig at så mange søkere ikke får tilbud om bolig, samtidig som hybler står tomme. SiBs regnskap for 2014 viser at samskipnaden hadde et underskudd på 13 mill. kroner på boligvirksomheten og et samlet underskudd på 3,3 mill. kroner. Egenkapitalandelen er redusert gjennom flere år. Dette tyder på at samskipnadens økonomi er svekket. Etter Riksrevisjonens vurdering er tomme hybler lite effektivt bruk av ressurser, og den økonomiske situasjonen i samskipnaden kan få negative konsekvenser for velferdstilbudet til studentene.

---

## **3 Departementets oppfølging**

Statsråden viser til at studentvelferdstjenester skal være åpne for alle studenter innenfor studentsamskipnaden på forhåndsfastsatte vilkår, og at samskipnadene prioriterer boliger til visse grupper når antallet søkere overskrider antallet ledige studentboliger.

Statsråden påpeker videre at det ligger til styret i studentsamskipnaden å vurdere hvilke grupper som skal prioriteres blant studentene. Samskipnadene står under departementets tilsyn slik det følger av lov og forskrift om studentsamskipnader.

Statsråden oppgir at departementet har vært i kontakt med studentsamskipnaden i Bergen vedrørende boligsituasjonen, og at samskipnaden har orientert departementet om flere tiltak som har til hensikt å gi mer stabil høy beleggsprosent gjennom hele året.

Statsråden mener at studentsamskipnaden i Bergen har oppmerksomhet på tomgangsproblematikken, og har merket seg at det arbeides videre med tiltak for å øke belegget i boligene. Statsråden viser videre til at departementet vil følge utviklingen i Bergen spesielt fremover, og vil vurdere behovet for ytterligere oppfølging.

---

#### **4 Riksrevisjonens sluttmerknad**

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

# NTNUs eierskapsutøvelse overfor Lifandis AS

---

## 1 Innledning

Lifandis AS ble stiftet i 2007 med formål å drive næringsvirksomhet basert på informasjon og materiale innsamlet i norske helseundersøkelser, registre og biobanker. Staten ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) eier 33,4 prosent av aksjene. Øvrige aksjeeiere er Helse Midt-Norge RHF og Nord-Trøndelag fylkeskommune med 33,3 prosent hver. Statens eierinteresser i Lifandis AS forvaltes av NTNU etter fullmakt fra Kunnskapsdepartementet. Selskapet ble i ekstraordinær generalforsamling 25. juni 2015 besluttet oppløst, og det er valgt et styre som skal avvikle selskapet.

Riksrevisjonen ba i brev 3. juli 2015 NTNU om å redegjøre for sine vurderinger knyttet til eierstyringen av Lifandis AS når det gjelder kapitaltilskudd, styrets uavhengighet og selskapets rammevilkår. NTNU svarte i brev 13. august 2015. Saken ble videre forelagt Kunnskapsdepartementet ved brev 21. august 2015. Departementet viser i sitt svar 4. september 2015 til statsrådens beretning om forvaltningen av statens eierinteresser i selskapet i 2014 og NTNUs brev til Riksrevisjonen 13. august 2015.

Virksomheten i Lifandis er basert på tilgangen til HUNT Biobank, eid av NTNU. Tilgangen har vært regulert gjennom en avtale med NTNU og en rammeavtale med HUNT forskningssenter, som har regulert ansvar og oppgaver i forbindelse med planlegging og gjennomføring av prosjekter med industrien. Selskapet pekte i sin forretningsplan for 2014–2017 på utbedring av avtalene som noe eier kan bidra med for å sikre utviklingen i planperioden.

Lifandis har hatt en negativ økonomisk utvikling med tiltakende underskudd og liten inntektsbringende virksomhet. Selskapet har siden oppstarten i 2007 fått kapitaltilførsler på til sammen 33 mill. kroner, hvorav 23 mill. kroner i perioden 2012–2015. Av aksjekapitalen ved oppløsning var eierandelen for staten v/ NTNU 11,22 mill. kroner. Av selskapets regnskap for 2014 går det fram at selskapets driftskostnader var 9,7 mill. kroner, hvorav lønnskostnader utgjorde over halvparten, mens driftsinntektene var på 1 mill. kroner. Selskapets balanse viser minimale aktiva.

Styreleder har vært "arbeidende styreformann" i Lifandis AS, og vederlaget for dette samt andre konsulenttjenester er fakturert Lifandis gjennom konsulentselskapet Ventac. Lifandis AS har også leid inn konsulenttjenester fra Ventac Partners som er et internasjonalt selskap innenfor "venture catalysts in life sciences". På Ventac Partners nettsider er styreleder oppført som grunnlegger og partner av dette selskapet. NTNU påpeker at de har tatt opp med selskapet at habilitetsspørsmål må vurderes og håndteres korrekt med hensyn til avtaler og dokumentasjon. Statsråden tok i sin beretning opp at styreleder har fakturert selskapet gjennom Ventac, og at selskapet har videreført en avtale med Ventac Partners om å gjennomføre prosjekter og salgsfremmende tiltak. Statsråden viste i denne forbindelse til statens prinsipper for god eierstyring og forutsatte at NTNU vurderer å følge opp dette.

Det går fram av svarbrevet fra NTNU at de har vurdert at kapitaltilførslene til selskapet har vært i samsvar med NTNUs strategi og tematiske satsingsområder, men at NTNU har vært klar over risikoen for ikke å lykkes og derfor har stilt krav til utarbeidelse av leveranseplan for 2014–2017 for videre innbetaling av innskudd. NTNU uttrykker at vurderinger av selskapets økonomiske disposisjoner ligger innenfor ansvarsområdet

for ledelsen og styret i selskapet. Kunnskapsdepartementet legger til grunn at NTNU aktivt har vurdert selskapets drift og utviklingsmuligheter, samt den økonomiske situasjonen og utviklingen. Departementet viser også til sitt brev til NTNU 20. mai 2015, der departementet forutsatte at NTNU vurderte behovet for en hensiktsmessig oppfølging på bakgrunn av opplysninger om forholdet til Ventac og Ventac Partners.

---

## 2 Riksrevisjonens merknader

Det følger av *reglement for økonomistyring i staten* § 10 at staten, innenfor gjeldende lover og regler, skal forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring med særlig vekt på at den valgte selskapsform, selskapets vedtekter, finansiering og styresammensetning er hensiktsmessig i forhold til selskapets formål og eierskap.

Med bakgrunn i selskapets tiltakende underskudd og minimale aktiva er det Riksrevisjonens vurdering at NTNU ikke har gjort tilstrekkelige undersøkelser og vurderinger av selskapets drift, kostnadsnivå og oppnådde resultater i forkant av bruk av offentlige midler til kapitalutvidelser. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved om rammevilkårene for selskapet, blant annet avtalen for bruk av datamaterialet, har gitt Lifandis AS gode nok forutsetninger for å kunne oppfylle formålet med virksomheten på en forretningsmessig forsvarlig måte.

I statens prinsipper for godt eierskap<sup>16</sup> slås det fast at styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om styret har vært i stand til å ivareta en uavhengig kontrollfunksjon ettersom Lifandis har kjøpt tjenester fra selskaper der styreleder har interesser. Riksrevisjonen har merket seg at Kunnskapsdepartementet har tatt opp med NTNU spørsmålet om styrets uavhengighet.

---

## 3 Departementets oppfølging

Statsråden viser til at NTNU har fullmakter som innebærer at universitetet har ansvar for selv å vurdere kjøp og salg av selskaper med faglig interesse, og for å følge opp eierskapet og utøve dette innenfor rammene av bl.a. statens eierskapspolitikk og rundskriv F-07/13.

NTNUs styring, oppfølging og kontroll skal være tilpasset selskapets egenart, risiko og vesentlighet, jf. reglement for økonomistyring i staten § 10. Statsråden opplyser videre at departementet har merket seg at NTNU i en periode har ønsket å satse på å være med på utviklingen av selskapet, og har vurdert risiko og iverksatt tiltak for å redusere risikoen ved dette.

Statsråden opplyser at departementet har lagt til grunn at NTNU aktivt har vurdert selskapets drift og utviklingsmuligheter, samt den økonomiske situasjonen og utviklingen, og viser til statsrådens beretning om forvaltningen av statens interesser i selskapet i 2014 og NTNUs brev med vedlegg til Riksrevisjonen 13. august 2015.

Statsråden påpeker at departementet overfor NTNU har vist til at styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapet på vegne av eierne. Departementet har vist til opplysninger om forholdet til Ventac og Ventac Partners, og Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelses anbefaling om styremedlemmers uavhengighet.

16) Jf. Meld. St. 27 (2013–2014).

Departementet har forutsatt at NTNU legger dette til grunn og vurderer behovet for hensiktsmessig oppfølging.

Generalforsamlingen har vedtatt å avvikle selskapet.

---

#### **4 Riksrevisjonens sluttmerknad**

Riksrevisjonen har merket seg at Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at NTNU aktivt har vurdert selskapets drift, utviklingsmuligheter og risiko. Lifandis har gjennom flere år fått tilført kapital, men dette har ikke bidratt til å øke verdiene i selskapet. Riksrevisjonen mener at NTNU ikke har sørget for å gi Lifandis gode nok forutsetninger for å kunne oppfylle formålet med virksomheten på en forretningsmessig forsvarlig måte. Selskapet er nå besluttet avviklet, og statens innskutte kapital er i all hovedsak gått tapt.



Del IV

---

## Oppfølging av tidligere rapporterte saker



# Likestilling og mangfold i selskaper med statlige eierinteresser – Dokument 3:2 (2013–2014)

---

## 1 Innledning

I Dokument 3:2 (2013–2014) rapporterte Riksrevisjonen om at det hadde vært en positiv utvikling i de undersøkte selskapene når det gjelder andelen kvinner og ansatte med innvandrerbakgrunn i ledende funksjoner. Samtidig viste undersøkelsen at kvinner fortsatt var underrepresentert som styreledere og i lederstillinger, og at personer med innvandrerbakgrunn var underrepresentert i lederstillinger.

Ved behandlingen av Dokument 3:2 (2013–2014) viste kontroll- og konstitusjonskomiteen i sine merknader til Riksrevisjonens vurderinger, herunder at eierdepartementene i varierende grad hadde foretatt en overordnet oppfølging av selskapenes arbeid med likestilling og mangfold.

---

## 2 Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 6. mai 2015 Nærings- og fiskeridepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 5. juni 2015.

Nærings- og fiskeridepartementet viser i svaret til at det i Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap* (eierskapsmeldingen) er redegjort for statens eierskapspolitikk, inkludert politikk på området likestilling og mangfold. Eierskapsmeldingen beskriver hvordan staten arbeider med likestilling og mangfold ved styreerkruttering, og har forventninger til selskapenes arbeid på området. I arbeidet med styrevalg legger staten vekt på kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra selskapets egenart. Målet er at styret i det enkelte selskap samlet sett representerer den ønskede kompetansen ut fra selskapets formål, virksomhetsområde, utfordringer og statens mål med eierskapet. Staten bidrar til at det enkelte styre representerer et relevant mangfold, inkludert blant annet geografisk tilhørighet, alder, kulturell og erfaringsmessig bakgrunn. Staten tilstreber en mest mulig lik representasjon mellom kjønnene ved styreutvelgelse, og har en ambisjon om å øke andelen kvinnelige styreledere i selskaper med statlig eierandel. I selskaper med statlig eierandel (blant de 65 som omtales i Statens eierberetning 2014) er andelen kvinner i styrene totalt og andelen kvinner blant eieroppnevnte og aksjonærvalgte styremedlemmer på henholdsvis 44 og 46 prosent. Denne kjønnsbalansen har ligget relativt fast de siste årene. Andelen kvinnelige styreledere har økt de siste årene fra 28 prosent (15 av 53) i 2013, til 36 prosent i 2014 (20 av 55) og til 38 prosent (25 av 65) i 2015. I Nærings- og fiskeridepartementets portefølje (28 selskaper) var andelen kvinnelige styreledere i 2015 på 46 prosent (13 av 28).

I eierskapsmeldingen framgår det at det er en sentral lederoppgave at likestilling og mangfold er solid forankret i selskapenes personalpolitikk. Regjeringen er i eierskapsmeldingen tydelig på at den forventer at selskaper med statlig eierandel har en personalpolitikk som preges av inkludering og mangfold, og at selskapene etablerer strategier og gjennomfører tiltak for å fremme likestilling og annet mangfold i virksomheten. Regjeringen viser også i eierskapsmeldingen til at det vil være viktig for selskapene å legge strategier for hvordan den beste kompetansen kan benyttes i selskapene, inkludert hvordan det kan legges til rette for flere kvinnelige toppledere. I selskaper med statlig eierandel (blant de 65 som omtales i Statens eierberetning for

2014) var andelen kvinner blant administrerende direktører 22 prosent (14 av 65) ved utgangen av 2014. Tilsvarende tall for 2013 og 2012 var henholdsvis 11 prosent (6 av 55) og 9 prosent (5 av 53). Økningen skyldes blant annet at det siste året er inkludert ti flere selskaper i Statens eierberetning, som nå inngår i denne statistikken. I Nærings- og fiskeridepartementets portefølje var andelen kvinnelige administrerende direktører 18 prosent (5 av 28) ved utgangen av 2014, sammenlignet med 11 prosent (3 av 28) i 2013. Andelen kvinner i konsernledelsen/selskapenes ledergruppe og ledelsesnivået under dette, var på henholdsvis 33 og 32 prosent.

Statens forventninger til likestilling og mangfold er kommunisert til selskapene, og er et av temaene som tas opp i eierdialogen, blant annet i kvartalsmøter og i årlige møter om samfunnsansvar. Departementet uttaler at det har sterk oppmerksomhet om dette området, og at det arbeider målrettet blant annet med å få styrket mangfoldet i styrene i selskaper der staten er aksjonær. Etter departementets vurdering har likestilling og mangfold i selskaper med statlig eierskap hatt en positiv utvikling de siste årene, men det gjenstår fortsatt mye arbeid fra blant annet departementets og selskapenes side. Særlig synes andelen kvinnelige ledere fortsatt lav. Eierskapsavdelingen i departementet har siden 2012 økt bemanningen, også knyttet til styrevalgarbeid og generell oppfølging av hvert enkelt selskap. Dette har etter departementets syn bidratt til å styrke arbeidet og muligheten til å ha høy oppmerksomhet på likestilling og mangfold i styrevalg og i dialogen med selskapene.

---

### 3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Nærings- og fiskeridepartementet har oppmerksomhet rettet mot likestilling og mangfold i statlige selskaper, og at det er iverksatt ulike tiltak for å bidra til økt likestilling og mangfold i styrer og i ledelsen av statlige selskaper. Riksrevisjonen merker seg også at andelen kvinnelige styreledere har økt de siste årene.

Samtidig viser Riksrevisjonen til at andelen kvinnelige ledere i statlige selskaper fortsatt er lav, og forutsetter at departementet følger med på utviklingen og vurderer hvordan temaet på egnet måte kan tas opp i eierdialogen med selskapene.

Saken er avsluttet.

# Nærings- og handelsdepartementets eierskapsutøvelse overfor børsnoterte selskaper – Dokument 3:2 (2013–2014)

---

## 1 Innledning

Riksrevisjonens undersøkelse viste at det daværende Nærings- og handelsdepartementet i all hovedsak utøvde sin eierrolle overfor de børsnoterte selskapene i tråd med aksjelovgivningen, anbefalinger fra NUES og statens eierskapsprinsipper. Riksrevisjonen var enig med departementet i at styrevalgarbeid kan være komplekst, og at ordningen med forankring mellom valgkomiteene og departementet ikke bryter med prinsippet om likebehandling mellom aksjonærene. Samtidig understreket Riksrevisjonen at denne forankringen må skje innenfor de rammer som valgkomiteen etter NUES-anbefalingene har myndighet til å fastsette, noe som innebærer at departementet ikke på eget initiativ kan fremme nye kandidater etter de frister som valgkomiteen har satt. Riksrevisjonens undersøkelse viste videre at de fleste selskapene hadde oppnådd lav avkastning på statens investerte kapital de siste årene før undersøkelsen.

Ved behandlingen av Dokument 3:2 (2013–2014) viste kontroll- og konstitusjonskomiteen i sine merknader til Riksrevisjonens vurderinger. Komiteen viste blant annet til Riksrevisjonens vurdering om at departementet ikke på eget initiativ kan fremme nye kandidater etter de frister som valgkomiteens har satt. Komiteen merket seg også at det var enighet mellom departementet og Riksrevisjonen om behovet for å styrke oppfølgingen av selskaperes forretningsmessige drift.

---

## 2 Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 6. mai 2015 Nærings- og fiskeridepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 5. juni 2015.

Nærings- og fiskeridepartementet viser i brevet til at det statlige eierskapet skal utøves profesjonelt innenfor rammen av norsk selskapslovgivning og basert på allment aksepterte eierskapsprinsipper. Selskaper hvor statens eierskap i hovedsak er forretningsmessig motivert, skal drives på samme måte og under samme rammevilkår som veldrevne private selskaper. Staten har ti prinsipper for god eierstyring, jf. eierskapsmeldingen. Disse ble tilpasset noe i den siste eierskapsmeldingen, slik at de i størst mulig grad er i tråd med praksis og allment aksepterte eierstyringsprinsipper. Statens prinsipper for god eierstyring er rammen for Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsutøvelse.

Ifølge departementet er det sentrale hensynet i statens eierskap til de børsnoterte selskapene høyest mulig avkastning over tid på investert kapital. Gjennom å stille forventninger til selskapene om avkastning og utbytte kan staten, som andre eiere, bidra til å fremme avkastning og effektiv drift i selskapene. Overfor selskaper med forretningsmessige mål vektlegger Nærings- og fiskeridepartementet økonomiske resultater og avkastning, der dette er målbart. Videre har departementet for hvert slikt selskap avkastningsmål, og formidler årlige og langsiktige utbytteforventninger. Avkastningsmålene er ment å være et utgangspunkt for diskusjon med selskapene om selskapets verdiutvikling, og må sammen med blant annet selskapets resultatutvikling og utviklingen i sammenlignbare selskaper benyttes i vurderingen av selskapets verdiutvikling over tid. Departementet opplyser at det ved fastsettelse av utbytte-

forventninger blant annet vurderer kapitalsituasjon og inntjeningsutsikter, inkludert elementer som selskapets strategi, kapitalstruktur, bransje og markedsforhold, modenhet, utbyttepolitikk, likviditetssituasjon og avkastning.

Når det gjelder arbeidet med styrevalg i valgkomiteen i de børsnoterte selskapene, viser departementet til sin redegjørelse for dette til Riksrevisjonen i brev av 15. oktober 2013.

Departementet opplyser videre at det legger vekt på ytterligere å styrke strategisk, finansiell og øvrig oppfølging av selskapene. Dette skjer blant annet gjennom systematisk å videreutvikle departementets oppfatninger om selskapenes utvikling og gjennom å ha og kommunisere forventninger til selskapenes resultater. Bemanningen i Eierskapsavdelingen er doblet siden 2012, noe som ifølge departementet har bidratt til å styrke disse og andre områder og vil muliggjøre ytterligere forsterket oppfølging.

---

### **3 Riksrevisjonens vurdering**

Riksrevisjonen merker seg at Nærings- og fiskeridepartementet ytterligere vil styrke strategisk, finansiell og øvrig oppfølging av selskapene. Riksrevisjonen forutsetter at departementet i tiden framover har tilstrekkelig oppmerksomhet mot selskapenes forretningsmessige drift, og at det oppnås en tilfredsstillende avkastning på investert kapital.

Saken er avsluttet.

# Samferdselsdepartementets eierskapsutøvelse

## – Dokument 3:2 (2013–2014)

---

### 1 Innledning

Riksrevisjonens undersøkelse viste at Samferdselsdepartementet på mange områder utøvet sin eierrolle i tråd med aksjelovgivningen og statens eierskapsprinsipper. Samtidig var det Riksrevisjonens vurdering at departementets løpende oppfølging innenfor enkelte sentrale emner i regjeringens eierpolitikk var svak i undersøkelsesperioden 2010–2012.

Etter Riksrevisjonens vurdering hadde departementet i undersøkelsesperioden ikke etablert en tilfredsstillende praksis i styrevalgarbeidet, og arbeidet hadde heller ikke tilstrekkelig prioritet. Departementet hadde fra 2013 iverksatt tiltak i styrevalgarbeidet, noe som etter Riksrevisjonens oppfatning kunne gi mer systematiske, grundige og etterprøvbare styrevalgprosesser. Riksrevisjonen understreket videre at kompensasjon av sektorpolitiske oppgaver som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme, ikke skal gis ved reduserte avkastnings- og utbytteforventninger.

Ved behandlingen av Dokument 3:2 (2013–2014) viste komiteen i sine merknader til Riksrevisjonens vurderinger. Kontroll- og konstitusjonskomiteen var kritisk til at departementet ikke hadde etablert en tilfredsstillende praksis i styrevalgarbeidet, og at arbeidet ikke hadde hatt tilstrekkelig prioritet. Komiteen var imidlertid positiv til at departementet fra 2013 hadde iverksatt tiltak i styrevalgarbeidet.

---

### 2 Samferdselsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 28. april 2015 Samferdselsdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 5. juni 2015.

Samferdselsdepartementet viser til at de interne retningslinjene for arbeidet med styrevalg ble revidert høsten 2012. Hovedhensikten var å skape økt bevissthet rundt styrevalg som en viktig eieroppgave, samt å systematisere og profesjonalisere arbeidet med styrevalg. Retningslinjene ble revidert på nytt høsten 2014, for ytterligere å tydeliggjøre interne oppgaver og ansvarsforhold i styrevalgprosessen. Etter departementets vurdering er det i dag etablert gode rutiner for styrevalgarbeidet, og arbeidet har høy prioritet. Departementet viser i denne sammenhengen blant annet til at valgkomité og styreevaluering brukes i arbeidet med å rekruttere kandidater til styrevalg.

Når det gjelder kompensasjon av sektorpolitiske oppgaver, viser departementet til at det tidligere har påpekt overfor Riksrevisjonen at det ikke er grunnlag for å hevde at departementet har opptrådd lite konsistent i den forretningsmessige oppfølgingen av selskapene. Departementet viser til at verdivurderingene som foretas av selskapene på jevnlig basis, brukes som utgangspunkt for å vurdere om det er behov for å endre eiers forventninger til avkastning på investert kapital. I denne sammenhengen tas det blant annet hensyn til selskapenes mål, strategi og risikoprofil, og de samme kriteriene ligger til grunn for vurderinger av behovet for endringer i utbytteforventninger.

Når det gjelder behandling og oppfølging av § 10-saker og -planer, viser departementet til at de § 10-sakene som legges fram for samferdselsministeren, som regel er av så ulik karakter at kravene til oppfølging varierer fra sak til sak og hvilken fase

selskapet befinner seg i. Når det gjelder grunnprinsippene for behandling av § 10-sakene, har departementet likevel sett behov for å avklare hvordan departementet håndterer denne særskilte saksbehandlingen på en juridisk forsvarlig og hensiktsmessig måte. Med grunnlag i den juridiske vurderingen, anser departementet den nåværende praksis for behandling av § 10-saker som tilfredsstillende.

Departementet viser til at når det gjelder behandling og oppfølging av § 10-planer, formaliseres departementets vurderinger av innholdet i disse planene jevnlig gjennom Eiermeldingene, og at det derfor finnes en klar rutine for hvordan § 10-planene behandles. Når det gjelder § 10-planene som ikke direkte benyttes som grunnlag for Eiermeldinger, finnes det ifølge departementet ikke noen særskilte felles rutiner for behandlingen av disse. Planene følges opp gjennom normale saksbehandlingsrutiner og benyttes aktivt som en del av Eierdialogen med selskapene. Departementet er enig med Riksrevisjonen i at også denne formen for behandling og oppfølging er nyttig å klargjøre, og vil tydeliggjøre denne praksisen i den kommende revideringen av departementets retningslinjer for forvaltning av statens eierinteresser i det enkelte selskap.

Når det gjelder dokumentasjonen av Eierdialogen, har departementet blant annet lagt økt vekt på å systematisere dokumentasjonen av eierskapsutøvelsen og Eierdialogen i henhold til sakenes karakter og med en hensiktsmessig periodisering. For eksempel er det etablert egne årlige saksmapper for arbeidet med styrevalg, generalforsamlinger mv. I forbindelse med reformarbeidet i samferdselssektoren er det også gjort grundige vurderinger av kravene til behandling av eiersaker som vurderes som forretningsmessig sensitive, herunder håndtering av innsideinformasjon.

Samferdselsdepartementet viser i svarbrevet også til andre eksempler på at departementet har videreutviklet interne rutiner og praksis for å styrke eierskapsutøvelsen.

---

### 3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at Samferdselsdepartementet har prioritert arbeidet med å etablere tydeligere retningslinjer og praksis for styrevalgarbeidet, noe som vil kunne gi mer systematiske, grundige og etterprøvbare styrevalgprosesser.

Riksrevisjonen merker seg også de øvrige tiltakene Samferdselsdepartementet har iverksatt for å styrke eierskapsutøvelsen, og forutsetter at departementet fortsatt har oppmerksomhet om å videreutvikle rutiner og praksis for å sikre god eierskapsutøvelse.

Saken er avsluttet.



# Styring, måloppnåelse og resultatrapportering knyttet til forebygging av infeksjoner i spesialisthelsetjenesten

## – Dokument 3:2 (2013–2014)

---

### 1 Innledning

I Dokument 3:2 (2013–2014) rapporterte Riksrevisjonen om at *Nasjonal strategi for forebygging av infeksjoner i helsetjenesten og antibiotikaresistens (2008–2012)* hadde hatt begrenset effekt i helseforetakene. Riksrevisjonens undersøkelse viste at andelen sykehusinfeksjoner ikke var redusert i strategiperioden, og Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene kunne ikke på en systematisk måte redegjøre for hvordan arbeidet med strategien hadde påvirket nivået på sykehusinfeksjoner og smittevernarbeidet i helseforetakene.

Ved behandlingen av Dokument 3:2 (2013–2014) viste kontroll- og konstitusjonskomiteen i sine merknader til kontrollens funn og Riksrevisjonens vurderinger om at strategiens effekter i helseforetakene var svært begrenset. Videre merket komiteen seg at de fire undersøkte helseforetakene viste store forskjeller i forekomsten av sykehusinfeksjoner, og at Riksrevisjonen vurderte at det fortsatt var et potensial for å forbedre arbeidet med smittevern i helseforetakene. Helse- og omsorgsdepartementet ble bedt om å redegjøre for hvordan komiteens merknader er fulgt opp.

---

### 2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 20. mars 2015 Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for hvordan komiteens merknader er fulgt opp. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 28. april 2015.

Etter strategiens utløp i 2012 har departementet funnet det formålstjenlig å skille områdene *sykehusinfeksjoner* og *antibiotikaresistens* fra hverandre i den videre oppfølgingen.

Når det gjelder oppfølgingen av sykehusinfeksjoner, har departementet vurdert at det ikke er behov for å lage en ny strategi på området. Departementet viser til Meld. St. 10 (2012–2013) God kvalitet – trygge tjenester der det går fram at infrastrukturen i kampen mot antibiotikaresistens og helsetjenesteassosierte infeksjoner nå mer eller mindre er på plass i Norge. Departementet mener imidlertid at det gjenstår noen utfordringer. Smittevernarbeidet i helseinstitusjoner er for lite robust, og det mangler implementering av infrastruktureltiltak, spesielt i kommunene. For å imøtekomme disse utfordringene ble den nasjonale pasientsikkerhetskampanjen "I trygge hender (2011–2013)" igangsatt. Dette arbeidet er videreført i 2014 i det 5-årige nasjonale pasientsikkerhetsprogrammet. Alle helseforetak er pålagt gjennom oppdragsdokumentet å implementere tiltakspakkene i pasientsikkerhetsprogrammet.

Departementet viser til at norske sykehus, som ledd i pasientsikkerhetsprogrammet, kartlegger pasientskader ved bruk av en internasjonal anerkjent metode Global Trigger Tool (GTT). Hensikten med kartleggingen er at ledere i helseforetakene skal kunne følge forekomsten av pasientskader i virksomheten over tid. Prosedyren er ikke tilstrekkelig presis for å sammenligne resultater mellom helseforetak.

Departementet viser videre til at Norsk overvåkingssystem for antibiotikabruk og helsetjenesteassosierte infeksjoner (NOIS) er det mest robuste overvåkingssystemet for å følge utviklingen i helsetjenesteassosierte infeksjoner. Sykehusene i Norge har siden 2005 rapportert til NOIS-registeret i Folkehelseinstituttet.

En av de nasjonale kvalitetsindikatorerne er prevalens av sykehusinfeksjoner. Indikatoren gir et øyeblikkstill over antall påviste sykehusinfeksjoner i forhold til antall innlagte pasienter på et gitt tidspunkt. Målingen gjennomføres to ganger i året. Andelen sykehusinfeksjoner er på nasjonalt nivå redusert fra 6 prosent høsten 2012 til 4,7 prosent høsten 2014.<sup>17</sup> Andelen sykehusinfeksjoner er redusert i alle de fire regionale helseforetakene i samme periode.<sup>18</sup>

Riksrevisjonen gjorde i 2012–2013-kontrollen en dybdeundersøkelse i to regionale helseforetak og omfattet Universitetssykehuset Nord-Norge (UNN) HF, Helgelands-sykehuset HF, Helse Bergen HF og Helse Stavanger HF. Tall fra Helsedirektoratet viser at andelen sykehusinfeksjoner er redusert i alle de fire helseforetakene i perioden fra 4. kvartal 2012 til 4. kvartal 2014.

---

### 3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at det har vært en reduksjon i nivået på sykehusinfeksjoner i perioden etter 2012. Prevalensundersøkelsene viser at andelen sykehusinfeksjoner er redusert i alle de fire regionale helseforetakene i 2014 sammenlignet med 2012. Utviklingen har vært tilsvarende også i de fire helseforetakene som ble undersøkt.

Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet mener det fortsatt gjenstår noen utfordringer knyttet til smittevernsarbeidet i helseinstitusjoner. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor viktig at departementet følger opp at det nasjonale pasientsikkerhetsprogrammet som ble etablert i 2014, får ønsket effekt.

Saken er avsluttet.

17) Kilde: Helsedirektoratet (helsenorge.no) og Nasjonalt folkehelseinstitutt

18) Det mangler tall for Helse Midt-Norge RHF for 4. kvartal 2012 og 2. kvartal 2013 (helsenorge.no)

# Status for gjennomføring av omstillingsoppdraget til Oslo universitetssykehus HF – Dokument 3:2 (2013–2014)

---

## 1 Innledning

Riksrevisjonens undersøkelse viste at omstillingen ved Oslo universitetssykehus HF (OUS) ikke har ført til klare forbedringer verken i pasientbehandlingen eller i ressursutnyttelsen. Videre viste undersøkelsen at OUS i omstillingsperioden ikke hadde hatt en sterk nok overordnet styring på tvers av klinikkene for å fjerne flaskehalser og sørge for faglige gevinster av omstillingen. Det hadde heller ikke blitt utarbeidet noen gevinstrealiseringsplan som beskriver når og på hvilke områder Helse- og omsorgsdepartementet og Helse Sør-Øst RHF forventer tydelige forbedringer ved OUS.

Ved behandlingen av Dokument 3:2 (2013–2014) viste kontroll- og konstitusjonskomiteen i sine merknader til kontrollens funn og Riksrevisjonens vurderinger om at det er få klare forbedringer i pasientbehandlingen og ressursutnyttelsen i OUS fra omstillingen startet i 2009 og fram til utgangen av 2012. Komiteen viste til at det ved OUS gjenstår å innføre mange bedre og mer effektive behandlingskjeder som en del av omstillingen, og at det er et betydelig potensial for å utnytte bedre fagkompetanse og arbeidsformer fra de tidligere adskilte fagmiljøene. Komiteen merket seg at OUS har hatt en for svak overordnet styring på tvers av klinikkene for å fjerne flaskehalser og for å sørge for faglige gevinster av omstillingen. Videre merket komiteen seg spørsmålet fra Riksrevisjonen om når og på hvilke områder Helse- og omsorgsdepartementet og Helse Sør-Øst RHF forventer tydelige forbedringer ved OUS. Komiteen påpekte at det er alvorlig at en så omfattende omstilling gjennomføres uten en plan for forbedring i pasientbehandlingen, eller andre presiseringer på hva som skal bli bedre, og til hvilken tid dette skal gjennomføres.

---

## 2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 20. mars 2015 Helse- og omsorgsdepartementet redegjøre for de endringer og tiltak som er gjort for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 28. april 2015, samt i brev av 5. august 2015 etter oppfølgingsspørsmål fra Riksrevisjonen i brev av 25. juni 2015.

Helse- og omsorgsdepartementet påpeker at det ikke har stilt egne krav til OUS om gevinster av omstillingen. Departementet viser til at den økonomiske rammen tildelt fra Helse Sør-Øst RHF til OUS reflekterer krav til effekt av omstillingen.

Departementet opplyser at OUS har vedtatt flere planer som hver for seg tar opp deler ved omstillingen, blant annet plan for utnyttelse av bygningsmassen, plan for pasientsikkerhet, plan for forskningsområdet, samt økonomisk langtidsplan som skisserer investeringer i bygg, medisinsk-teknisk utstyr og IKT.

Videre opplyser departementet at OUS har arbeidet med å utvikle gode systemer for styring og kontroll siden etableringen, og følger krav fra Helse Sør-Øst RHF knyttet til god virksomhetsstyring og oppfølging på styringsparametere. For å sikre sterkere overordnet styring på tvers av klinikkene, startet OUS blant annet et prosjekt i 2014 for å vurdere endringer i organiseringen. Prosjektet skal være avsluttet i 2016. Departementet påpeker at innføringen av felles pasientadministrativt system og pasientjournal (DIPS) i oktober 2014 har gitt bedre grunnlag for gode pasientforløp og samspill på tvers av tidligere sykehusgrenser og nåværende klinikker. I 2014

gjennomførte konsernrevisjonen i Helse Sør-Øst en revisjon av Hjerte-lunge-kar-klinikken, som belyste svakheter i virksomhetsstyringen. OUS har på bakgrunn av dette satt i gang forbedringsarbeid sentralt og i de øvrige klinikkene. Ifølge departementet vil dette også kunne få betydning for overordnet styring på tvers av klinikkene.

For å fjerne flaskehalser har OUS økt kapasiteten innen radiologi og patologi i 2014. Det forventes ikke full effekt før i 2015. Videre viser departementet til at operasjonskapasiteten og postoperativ kapasitet er økt gjennom 2014. Det har imidlertid vært utfordringer med sengekapasiteten i 2014 ved enkelte klinikker.

Når det gjelder effekter av omstillingen i form av bedre pasientbehandling og ressursutnyttelse, viser departementet til at kompliserte prosesser tar tid før de gir full effekt.

Kvalitetsindikatorene som publiseres på helsenorge.no, viser varierende utvikling ved OUS etter 2012. Departementet viser til at et annet utvalg kvalitetsindikatorer, som er innen områder det har vært særlig oppmerksomhet mot, viser en positiv utvikling ved OUS fram til 2014. Videre viser departementet til at flere fagmiljøer har blitt samlet. Departementet peker på at det ikke er lett å kvantifisere "bedre pasientbehandling" til tross for nasjonale og interne kvalitetsregistre.

Departementet viser til at OUS oppfylte sitt økonomiske styringskrav i 2014 og leverte et positivt økonomisk resultat i 2014. I 2015 er det budsjettert med overskudd. Samdata måler produktivitet i sykehusene blant annet ved å se på kostnad per DRG (Diagnose Relatert Gruppe). Samdata-rapporten for 2013 viser at OUS har hatt en reduksjon i kostnader per DRG på 2,9 prosent fra 2012 til 2013. Nedgangen skyldes en kombinasjon av at behandlingskostnaden er gått ned og at aktiviteten er økt.

---

### 3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at Helse- og omsorgsdepartementet ikke har stilt egne krav om gevinster av omstillingen ved OUS, men at OUS har vedtatt flere planer for å følge opp deler av omstillingen og satt i gang ulike tiltak som ikke er slutført.

Riksrevisjonen har også merket seg at departementet mener at det vil ta tid før en kan forvente full effekt av omstillingen i form av bedre pasientbehandling og effektiv drift.

Riksrevisjonen registrerer at det ikke er mulig å si noe entydig om utviklingen i pasientbehandlingen ved OUS etter 2012. Riksrevisjonen registrerer samtidig at OUS har oppfylt sitt økonomiske styringskrav i 2014, og at det samlet sett har vært en positiv utvikling i kostnader per DRG fra 2012 til 2013. Det er imidlertid ikke mulig å vite hvor mye av den positive utviklingen som er effekter av omstillingen.

Riksrevisjonen forutsetter at OUS iverksetter tiltak innen områder hvor det fremdeles er potensial for å utnytte gevinster av omstillingen. OUS sin størrelse og betydning tilsier at både Helse Sør-Øst RHF og Helse- og omsorgsdepartementet har tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot dette arbeidet også i årene som kommer. Riksrevisjonen vil følge med på utviklingen ved OUS, og vil i de årlige risikovurderingene vurdere om det er behov for en ny undersøkelse på området.

Saken er avsluttet.

# De regionale helseforetakenes registrering av ventetider – Dokument 3:2 (2012–2013) og Dokument 3:2 (2014–2015)

---

## 1 Innledning

I Dokument 3:2 (2012–2013) rapporterte Riksrevisjonen om at det fortsatt var mangelfull kvalitet på rapporteringen av ventetider, og risiko for at registreringen av ventetider ikke var i samsvar med regelverket.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling til Dokument 3:2 (2012–2013) 12. mars 2013, jf. Innst. 234 S (2012–2013). Saken ble fulgt opp i Dokument 3:2 (2014–2015). Riksrevisjonen merket seg at departementet har påbegynt flere tiltak for å bedre kvaliteten på ventelistestatistikken, og det er nødvendig at departementet følger tett opp det videre arbeidet med riktig registrering av ventetid.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling til Dokument 3:2 (2014–2015) 17. februar 2015 jf. Innst. 179 S (2014–2015). Komiteen delte Riksrevisjonens vurdering av at det er nødvendig at Helse- og omsorgsdepartementet følger tett opp det videre arbeidet med å sikre riktig registrering av ventetid og at saken følges opp.

---

## 2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 20. mars 2015 departementet om å redegjøre for status på iverksetting av de aktuelle tiltakene, og å gi en beskrivelse av hvilke eventuelle effekter tiltakene så langt har hatt for kvaliteten på ventelistestatistikken. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 28. april 2015.

Departementet viser til at Helsedirektoratets rapport *Kvalitet i Ventelistedata* ble publisert i april 2014. Denne ble i løpet av 2014 drøftet i ulike nasjonale og regionale fora. Helsedirektoratet arbeider også med oppdatering av prioriteringsveiledere og et revidert ventelisterundskriv som skal tydeliggjøre regler for registrering av ventelistedata.

Departementet viser til at det er etablert grundigere rapportering av data om pakkeforløp for kreftpasienter fra 1. januar 2015. Dette gjør det mulig å måle på flere tidspunkter i forløpet. Departementet viser også til at Norsk pasientregister arbeider med å videreutvikle ventelistestatistikken, og at det i dette arbeidet er stor oppmerksomhet mot stor differanse mellom tidspunkt for avvikling fra venteliste og dato for aktuell prosedyre. Dårlig kvalitet på enkelte innrapporterte variabler gjør det vanskelig for Norsk pasientregister å vurdere om helseforetakene avviker pasienten fra ventelisten på riktig tidspunkt. Helsedirektoratet har meldt saken inn til Nasjonal IKT-systemeierforum, og saken ble behandlet i juni 2014.

Departementet påpeker at Helsedirektoratets nyere analyser av ventelistestatistikk viser at det fortsatt er store forskjeller i registreringspraksis. Departementet gjør oppmerksom på at noen av tiltakene ennå ikke er ferdigbehandlet og satt i system, slik at det er for tidlig å si noe om den samlede effekten tiltakene har for kvaliteten på ventelistestatistikken.

---

### 3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har iverksatt eller påbegynt flere tiltak for å bedre ventelistestatistikken. Samtidig har Riksrevisjonen merket seg at det fortsatt er store forskjeller i registreringspraksis, og at det er for tidlig å si noe om effekten tiltakene har for kvaliteten på ventelistestatistikken. Lik og korrekt registreringspraksis er en forutsetning for å kunne vurdere utviklingen i ventetider på tvers av helseforetak. Ventetider er sentral styringsinformasjon og påvirker muligheten pasientene har til å planlegge pasientforløp og velge behandlingssted. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor nødvendig at departementet fortsatt følger tett opp arbeidet med å sikre riktig registrering av ventetid.

Saken blir fulgt opp.

# Kapitaloppbygging og forvaltning av omløpsmidler i selskaper forvaltet av universiteter og høyskoler

## – Dokument 3:2 (2013–2014)

---

### 1 Innledning

Riksrevisjonens undersøkelse om kapitaloppbygging og forvaltning av omløpsmidler i selskaper forvaltet av universiteter og høyskoler viste at de 18 undersøkte selskapene hadde store verdier plassert som omløpsmidler. Undersøkelsen viste at det var store variasjoner i selskapenes avkastning på omløpsmidlene, og mange av selskapene hadde betydelige omløpsmidler som over tid ikke hadde oppnådd en markedsmessig avkastning. Flere selskaper hadde hatt en negativ realrente i deler av undersøkelsesperioden.

Ved behandlingen av Dokument 3:2 (2013–2014) stilte komiteen seg positiv til at departementet ville følge opp Riksrevisjonens bemerkninger overfor eierinstitusjonene. Komiteen viste videre til at Riksrevisjonen understreket betydningen av at eierinstitusjonene følger opp at selskapenes finansiering er hensiktsmessig og bidrar til effektiv og økonomisk forsvarlig drift.

---

### 2 Kunnskapsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 23. april 2015 Kunnskapsdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 22. mai 2015.

Kunnskapsdepartementet viser i sitt svar til et brev som departementet 20. desember 2013 sendte til universiteter og høyskoler. I dette brevet ga departementet uttrykk for at det deler Riksrevisjonens vurdering av at finansieringen av selskapene skal være hensiktsmessig og bidra til effektiv og økonomisk forsvarlig drift. Videre la departementet til grunn at kapitalsituasjonen i selskapene skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapenes situasjon. Dette forutsetter at institusjonen som forvalter eierskapet foretar en individuell og konkret vurdering av finansieringen av hvert selskap, og følger opp dette i tråd med prinsipper for godt eierskap.

Kunnskapsdepartementet vil innhente informasjon om hvordan institusjonene har fulgt opp brevet av 20. desember 2013. Departementet legger opp til å omtale dette i statsrådets beretninger om forvaltningen av eierskapet i selskapene for 2015 eller på annen egnet måte.

---

### 3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen viser til at Kunnskapsdepartementet i brev av 20. desember 2013 har informert universiteter og høyskoler om forventninger knyttet til finansiering og kapitalsituasjonen i selskapene, og merker seg at departementet vil innhente informasjon om hvordan dette er fulgt opp av institusjonene. Riksrevisjonen forutsetter at departementet på egnet måte vil gi Riksrevisjonen informasjon om hvordan eierinstitusjonene følger opp at selskapenes finansiering er hensiktsmessig og bidrar til

effektiv og økonomisk forsvarlig drift. Riksrevisjonen vil følge med på dette gjennom den årlige kontrollen med selskapene.

Saken er avsluttet.



## NSBs godsvirksomhet – Dokument 3:2 (2013–2014)

---

### 1 Innledning

Riksrevisjonens undersøkelse viste at CargoNet over tid har hatt et negativt resultat, noe som igjen har påvirket NSB-konsernets resultater og utbytte til staten. Etter Riksrevisjonens vurdering hadde staten i liten grad lyktes med tiltak for å forbedre rammevilkårene for godstrafikk på jernbane.

Ved behandlingen av Dokument 3:2 (2013–2014) viste kontroll- og konstitusjonskomiteen i sine merknader til Riksrevisjonens vurderinger.

---

### 2 Samferdselsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 28. april 2015 Samferdselsdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 5. juni 2015.

Samferdselsdepartementet viser i brevet til at i henhold til målet med statens eierskap i NSB skal selskapet drives på forretningsmessig grunnlag og med sikte på å levere konkurransemessig avkastning. Departementet har på bakgrunn av Riksrevisjonens konklusjon i 2014 gjennomført en vurdering av om fortsatt og vedvarende redusert utbyttegrunnlag fra NSBs godsvirksomhet vil innebære ulovlig subsidiering. Departementet har på bakgrunn av denne vurderingen kommet til at det ikke har forekommet ulovlig statsstøtte. Departementet gir uttrykk for at staten som eier vil fortsette å operere som en privat rasjonell investor i tråd med markedsinvestorprinsippet for å unngå ulovlig statsstøtte. I alle kontaktmøter mellom departementet og NSB i 2014 og 2015 har CargoNet, med oppfølging av innsparingsplan og strategi, vært et særskilt tema.

Departementet opplyser videre at CargoNet i 2014 la fram en tiltaksplan med et mål om å redusere kostnadene med 160 mill. kroner. Dette utgjør om lag 15 % av selskapets samlede kostnader. CargoNets resultat for 2014 og første tertial 2015 viser at selskapet har gjennomført innsparingene i samsvar med planen. I desember 2014 vedtok styret i NSB å gi konsernsjefen fullmakt til å tilføre CargoNet inntil 250 mill. kroner i ny egenkapital og videreføre langsiktige lån og trekkrettighet fra konsernbanken. Per mai 2015 er det overført 100 mill. kroner i ny egenkapital til CargoNet. Styrets vedtak i desember 2014 var ifølge departementet basert på forretningsmessige vurderinger. Departementet uttaler at det vil fortsette å følge utviklingen i CargoNet tett, og at selskapet ligger an til å oppnå lønnsom drift i 2015.

Samferdselsdepartementet gir uttrykk for at det løpende vurderer de overordnede rammebetingelsene for godstransport med tog og fremmer nødvendige forslag til politikkendringer i forbindelse med Nasjonal transportplan og de årlige statsbudsjettene. Dette er ikke en del av eierstyringen.

---

### 3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at CargoNet er et sentralt tema i Samferdselsdepartementets eieroppfølging av NSB. Riksrevisjonen merker seg også at Samferdselsdepartementet har fulgt opp Riksrevisjonens anbefaling om å få gjennomført en vurdering av om fortsatt og vedvarende utbyttegrunnlag fra NSBs godsvirksomhet vil innebære ulovlig subsidiering. Departementet har på bakgrunn av denne vurderingen konkludert med at det ikke har forekommet ulovlig statsstøtte til NSBs godsvirksomhet. Ifølge departementet ligger selskapet an til å oppnå lønnsom drift i 2015.

Saken er avsluttet.

## Vedlegg

---



## Vedlegg 1: Brev og rapport til sak 1 om pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader i selskaper med statlige eierinteresser

---

1.1 Riksrevisjonens brev til statsråden i Nærings-  
og fiskeridepartementet

1.2 Statsrådens svar

1.3 Rapport fra utvidet kontroll om  
pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader i  
selskaper med statlige eierinteresser





**Riksrevisjonen**

|                   |                 |
|-------------------|-----------------|
| Vår saksbehandler |                 |
| Cathrine Neegaard | 22241470        |
| Vår dato          | Vår referanse   |
| 25.09.2015        | 2015/01454-6    |
| Deres dato        | Deres referanse |

Statsråd Monica Mæland  
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET  
Postboks 8090 Dep  
0032 OSLO

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

### **Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014**

Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader i selskaper med statlige eierinteresser, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2015–2016).

Saksframstillingen er basert på en rapport som departementene fikk et utkast til 29. juni, og på departementenes svar 19.-24. august 2015.

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

Rapportutkastet har også vært forelagt Helse- og omsorgsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Finansdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Anbefalingene i dokumentet til Stortinget omfatter alle departementene, og vi ber om at Nærings- og Fiskeridepartementet innhenter og innarbeider eventuelle synspunkter fra de øvrige departementene i sitt svar.

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

Dette brevet med vedlegg er også sendt per e-post. Vi ber vennligst om å få svar tilsendt både per post og per e-post til [postmottak@riksrevisjonen.no](mailto:postmottak@riksrevisjonen.no). Videre ber vi om at det elektroniske svaret sendes i word-format.

Svarfrist: 14. oktober 2015

For riksrevisorkollegiet



Per-Kristian Foss  
riksrevisor



Riksrevisjonen  
Postboks 8130 Dep  
0032 OSLO

Deres ref  
2015/01454-6

Vår ref  
14/7168

Dato  
14.10.2015

### **Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av selskaper med statlige eierinteresser**

Jeg viser til Riksrevisjonens brev fra 25.9.2015 om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av selskaper med statlige eierinteresser for 2014. Riksrevisjonen ber om en redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp deres merknader og anbefalinger.

Riksrevisjonen peker på at det i mange selskaper er store forskjeller mellom balanseførte og reelle netto pensjonsforpliktelsene, at pensjon for mange selskaper er av vesentlig betydning, og at reelle pensjonsforpliktelser og -kostnader til dels har stor innvirkning på resultat og kapitalstruktur. Riksrevisjonen peker også på at departementene som forvalter statens direkte eierskap i ulik grad har oversikt over hvordan pensjonsforpliktelsene og -kostnadene påvirker selskapenes økonomiske stilling.

Riksrevisjonen anbefaler på denne bakgrunnen at departementene systematisk vurderer hvilken påvirkning de reelle pensjonsforpliktelsene og -kostnadene har på selskapenes økonomiske stilling, oppfordrer selskapene til å synliggjøre dette i regnskapene og at Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) vurderer hvordan kunnskap og erfaring om pensjon kan deles mellom departementene.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at departementene som forvalter direkte statlig eierskap systematisk bør vurdere betydningen av blant annet pensjonsforpliktelser og -kostnader på selskapenes økonomi. Hvor avgjørende pensjonsrelaterte forhold er vil variere fra selskap til selskap. Departementene må ha tilstrekkelig forståelse av selskapenes økonomiske stilling til å vurdere dette. Som eier følger NFD løpende opp selskapenes økonomiske situasjon og utvikling, bl.a. i forbindelse med generalforsamlinger, kvartalsmøter og verdivurderinger. Selskapenes pensjonsforpliktelser og -kostnader er en del av det økonomiske bildet. I lys av Riksrevisjonens funn kan det være hensiktsmessig å løfte pensjon ytterligere på agendaen i eierdialogen for enkelte selskaper der dette anses særlig relevant.



For de fleste selskapene fremgår pensjonsforpliktelsene i balansen eller i regnskapets noter. Enkelte selskaper er imidlertid unntatt fra å rapportere deler av dette i regnskapet. Dette følger av lovverk og regnskapsstandard, og gjelder ikke selskaper med statlig eierandel spesielt. Staten som eier forventer at selskapene med statlig eierandel er åpne om sentrale forhold knyttet til virksomheten generelt, herunder pensjon. For enkelte selskaper, der det eventuelt er grunn til å tro at informasjonen om pensjoner med fordel kan utdypes i regnskapet, kan det være aktuelt å ta dette opp i eierdialogen.

NFD søker for øvrig å bidra til kunnskapsoppbygging og deling av kunnskap og erfaring på om pensjoner og andre forhold, blant annet gjennom felles arrangementer blant departementene som forvalter statlig eierskap. Dette arbeidet vil fortsette.

Samferdselsdepartementet (SD) slutter seg til Riksrevisjonens anbefaling om behovet for kunnskapsdeling og erfaringsutveksling om pensjon på tvers av eierdepartementene. Videre er SD på generelt grunnlag enig med Riksrevisjonen i anbefalingen om at departementene systematisk bør vurdere hvilken påvirkning de reelle pensjonsforpliktelsene og -kostnadene har på selskapenes økonomiske stilling. SD peker imidlertid på at eierdepartementenes oppfølging bør tilpasses risikoen på området, dvs. en vurdering av sannsynlighet og konsekvens for at selskapenes pensjon vil påvirke deres resultater og kapitalstruktur på en uhensiktsmessig måte.

SD peker for øvrig på at departementene tidligere har gitt kommentarer til Riksrevisjonens rapportutkast. Riksrevisjonen viser i sin saksfremstilling til at departementenes kommentarer i hovedsak er innarbeidet i den endelige rapporten og i saksfremstillingen. Fordi departementene ikke gis anledning til å se den endelige rapporten før den legges frem i Dokument 3:2 (2015-2016), og det heller ikke av saksfremstillingen er klart hvorvidt kommentarene er innarbeidet, er det krevende å vurdere om kommentarene er tatt til følge av Riksrevisjonen. SD peker også på det er krevende å etterprøve og vurdere den metodiske kvaliteten på kontrollen når det samlede grunnlaget for datainnhenting ikke gjøres kjent (spørreskjemaer/spørsmålsmaler er ikke vedlagt rapporten).

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) viser til at de har tett oppfølging av helseforetakenes pensjonskostnader og -premier, samt følger utviklingen i helseforetakenes ikke-resultatførte estimatavvik, og at foretakene følger gjeldende regnskapsregler og -standarder. HOD viser også til at selskapene som omfattes av undersøkelsen er av svært forskjellig karakter, herunder størrelse, og at dette kan forklare omfanget på avvik Riksrevisjonen peker på.

Landbruks- og matdepartementet gir uttrykk for at det vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner i den ordinære dialogen med selskapene.

Med hilsen



Monica Mæland

## Vedlegg 1.3: Rapport fra utvidet kontroll om pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader i selskaper med statlige eierinteresser

### 1 Innledning

#### 1.1 Bakgrunn for undersøkelsen

Det norske pensjonssystemet er bygget opp av pensjon fra folketrygden, tjenstepensjon og avtalefestet pensjon (AFP) samt eventuell individuell sparing. Alderspensjon fra folketrygden skal gi et rimelig inntektsnivå på bakgrunn av tidligere inntekt og sikre alle et minimumsnivå av pensjon. Tjenstepensjon, AFP og eventuell individuell sparing skal supplere folketrygden. Tjenstepensjon og eventuell AFP er en del av den samlede kompensasjonen fra arbeidsgiver for utført arbeid.

Det er et overordnet krav i regnskapsloven at årsregnskapet skal gi et rettviseende bilde av selskapets eiendeler og gjeld, finansiell stilling og resultat.<sup>19</sup> Pensjonsforpliktelser anses som gjeld, mens pensjonsmidler anses som eiendeler. Regnskapsføring av pensjoner reguleres av regnskapsstandarter. Hvilke regnskapsstandarter som følges, har betydning for hvordan pensjon regnskapsføres. Enkelte av standarterne gir anledning til å holde hele eller deler av forpliktelsen utenfor balansen, slik at de reelle pensjonsforpliktelsene<sup>20</sup> ikke framkommer av selskapenes balanse eller regnskapets noter. Valg av regnskapsstandarter og hvordan pensjon regnskapsføres er selskapenes beslutning. Dette gjelder alle selskaper uavhengig av om staten har eierinteresser i selskapet.

Mange av selskapene benytter seg av den muligheten som regnskapsstandarterne gir til å holde deler av de totale pensjonsforpliktelsene utenfor balansen. Samtidig har størrelsen på pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader for mange selskaper økt de siste årene, blant annet som en følge av endrede økonomiske og demografiske beregningsforutsetninger.<sup>21</sup> Det er derfor usikkert om selskapenes avsetninger til pensjoner gir et riktig bilde av selskapets forpliktelser. Dersom det tas hensyn til de reelle pensjonsforpliktelsene, vil det kunne ha konsekvenser for selskapenes kapitalstruktur<sup>22</sup>. Både pensjonskostnader og -forpliktelser har betydning for og kan påvirke selskapenes drift og økonomiske situasjon, blant annet størrelsen på utbytte og kapitalbehov.

Eier skal følge opp selskapenes økonomi og blant annet sørge for at selskapenes kapitalstruktur er tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon. Manglende synliggjøring av de reelle forpliktelsene i balansen, kombinert med et komplisert regelverk, gjør informasjon om pensjon lite tilgjengelig. Det kan gjøre det vanskelig for både selskapene og eierne å følge opp selskapets økonomi.<sup>23</sup> Det kan også føre til at pensjonsutfordringene ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet, til tross for at pensjoner kan ha stor økonomisk betydning for selskapene. Omfanget av pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader, og hvordan dette påvirker selskapenes økonomiske stilling, har ikke tidligere vært undersøkt for selskaper med statlige eierinteresser. Eiers oppfølging av pensjonsområdet har heller ikke vært belyst tidligere.

19) Regnskapsloven § 3-2a.

20) For definisjon av reelle forpliktelser, se punkt 1.5.

21) Med pensjonskostnader menes de årlige kostnadene selskapene har knyttet til pensjon. Med pensjonsforpliktelser menes de økonomiske forpliktelsene selskapene har knyttet til de ansattes framtidige pensjonsytelser.

22) Begrepet kapitalstruktur viser til kombinasjonen av egenkapital og gjeld som brukes til å finansiere selskapets eiendeler.

23) En doktorgradsavhandling av Finn Kinserdal fra 2006 viste at de færreste analytikere hadde oversikt over regelverket for regnskapsføring av pensjoner og betydningen av dette, samt at dette i begrenset grad ble tatt hensyn til i analytikernes vurdering av selskapene.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å synliggjøre omfanget av balanseførte og reelle pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader i selskaper med statlige eierinteresser. Det har videre vært et mål å synliggjøre hvordan de reelle forpliktelsene og kostnadene påvirker selskapenes økonomiske stilling, og å vurdere om departementene har en tilstrekkelig oppfølging av pensjon i selskapene.<sup>24</sup>

Undersøkelsens formål belyses gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad er det avvik mellom selskapenes balanseførte og reelle pensjonsforpliktelser?
- 2 I hvilken grad påvirker de reelle pensjonsforpliktelsene og pensjonskostnadene selskapenes økonomiske situasjon?
- 3 I hvilken grad følger eier opp selskapenes pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader?

## 1.3 Revisjonskriterier

### 1.3.1 Krav til regnskapet

Norske aksjeselskaper, allmennaksjeselskaper og statsforetak er regnskapspliktige i henhold til regnskapslovens bestemmelser.<sup>25</sup> Regnskapsplikten gjelder også særlovs-selskapene.<sup>26</sup> Det er et overordnet krav i regnskapsloven at årsregnskapet skal gi et rettviseende bilde av eiendeler og gjeld, finansiell stilling og resultat. Dersom bestemmelsene i kapittel 4 til 7 i regnskapsloven i særlige unntakstilfeller er uforenlig med at årsregnskapet skal gi et rettviseende bilde, skal bestemmelsene fravikes for å gi et rettviseende bilde.<sup>27</sup> Årsregnskapet skal utarbeides i tråd med god regnskapsskikk.<sup>28</sup> Norske selskaper kan velge mellom å avlegge regnskapene i tråd med norske eller internasjonale regnskapsstandarder (IFRS<sup>29</sup>). Børsnoterte selskaper må avlegge regnskapene i tråd med IFRS.

Selskapenes valg av regnskapsstandard avgjør hvordan pensjon skal regnskapsføres. Selskaper som avlegger regnskap etter IFRS, følger standarden *International Accounting Standard 19 Employee Benefits* (IAS19). Selskaper som avlegger regnskap etter god norsk regnskapsskikk, følger i hovedsak *Norsk regnskapsstandard 6 Pensjonskostnader* (NRS6), alternativt *Norsk regnskapsstandard 8 God regnskapsskikk for små foretak* (NRS8), men de kan også velge å benytte IAS19.

### 1.3.2 Krav til oppfølging av selskaper med statlige eierinteresser

Fordelingen av ansvar og myndighet mellom eier, styre og daglig ledelse i virksomhetene reguleres i selskapslovgivningen. Eier skal utøve sin myndighet gjennom generalforsamlingen, foretaksmøtet eller tilsvarende.<sup>30</sup> Virksomhetens årsregnskap og

24) Undersøkelsen omfatter i utgangspunktet alle selskaper og øvrige fristilte virksomheter underlagt Riksrevisjonens selskapskontroll. Dette inkluderer 22 selveiende studentsamskipnader, som er underlagt tilsyn fra Kunnskapsdepartementet. Alle virksomhetene er heretter omtalt som selskaper uavhengig av organisasjonsform og tilknytning til staten.

25) Lov om årsregnskap mv. § 1-2.

26) Folketrygdfondet (lov om folketrygdfondet § 12), regionale helseforetak (lov om helseforetak m.m. § 43), studentsamskipnadene (lov om studentsamskipnader § 7), Innovasjon Norge (lov om Innovasjon Norge § 33), Norfund (lov om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland § 25). Det legges også til grunn at Norsk Tipping AS og Vinmonopolet er regnskapspliktige etter regnskapsloven i kraft av å være aksjeselskaper.

27) Lov om årsregnskap § 3-2a.

28) Lov om årsregnskap §4-6. Sammenhengen mellom regnskapsloven og god regnskapsskikk er omhandlet i Ot.prp. nr. 42 (1997–1998) *Om lov om årsregnskaper mv.* punkt 6.8, NOU 2003:23 *Evaluering av regnskapsloven* punkt 2.8.

29) International Financial Reporting Standards.

30) Statens prinsipper for godt eierskap, punkt 3. Finnes i Meld. St. 13 (2010–2011), s. 28 og Meld. St. 27 (2013–2014), s. 67.

årsberetning, utdeling av utbytte og revisors beretning behandles av generalforsamlingen eller tilsvarende.<sup>31</sup>

I Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi* presiseres det at eierdepartementenes oppgaver innebærer oppfølging av selskapenes økonomiske resultater og utvikling for øvrig. I Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap* framkommer det at statens hovedmål i de forretningsmessige selskapene er å maksimere verdiene av statens investeringer. I de sektorpolitiske selskapene skal målene for statens eierskap oppnås mest mulig effektivt. Dette danner bakgrunnen for statens eieroppfølging. Av både Meld. St. 13 (2010–2011) og Meld. St. 27 (2013–2014) framkommer det at den økonomiske oppfølgingen av selskapene bør/skal styrkes.

Selskapenes pensjonsforpliktelser har betydning for kapitalstrukturen. Ifølge statens eierstyringsprinsipper skal selskapenes kapitalstruktur være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon.<sup>32</sup> Aksjeloven stiller krav om at selskapene til enhver tid skal ha en egenkapital og en likviditet som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten.<sup>33</sup> Av *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 10 framgår det at staten skal legge særlig vekt på blant annet at selskapets finansiering er hensiktsmessig i forhold til selskapets formål og eierskap.<sup>34</sup> Ved fastsettelse av langsiktige utbytteforventninger for selskapene skal blant annet selskapets kapitalstruktur vurderes. Ved fastsettelse av årlig utbytte skal i tillegg lønnsomhet og likviditet m.m. vurderes.<sup>35</sup> I aksjeselskaper, statsforetak og de fleste særlovsselskaper er statens økonomiske ansvar begrenset til innskutt egenkapital.<sup>36</sup> Dette gjelder ikke helseforetakene, der eier i henhold til lov om helseforetak § 7 hefter ubegrenset for helseforetakenes forpliktelser. Eier hefter også for Innovasjon Norges forpliktelser i henhold til lov om Innovasjon Norge § 9. Et lovendringsforslag som innebærer en begrensning i eieransvaret for selskapets økonomiske forpliktelser, ble imidlertid fremmet for Stortinget i Prop. 89 L (2014–2015).

Av økonomireglementet § 10 framgår det at statens eierinteresser, innenfor gjeldende lover og regler, skal forvaltes i samsvar med prinsipper for god eierstyring, og at styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses statens eierandel og selskapets egenart, risiko og vesentlighet.

#### *Krav til oppfølging av studentsamskipnader*

Av lov om studentsamskipnader framgår det at studentsamskipnadene er selveiende rettssubjekter.<sup>37</sup> Oppfølgingen av samskipnadene er derfor ikke omfattet av prinsippene for god eierstyring, men de er underlagt departementets tilsyn. Departementet har ansvar for å føre et overordnet tilsyn med at studentsamskipnadene utfører sine lov-pålagte oppgaver og hvordan offentlige midler benyttes.<sup>38</sup> Tilsyn og kontroll skal normalt gjennomføres etterskuddsvis og på et overordnet nivå.<sup>39</sup>

31) Lov om aksjeselskaper § 5-1 og § 5-5. Tilsvarende krav til fordeling av ansvar og myndighet finnes i lov om allmennaksjeselskap, lov om statsforetak, lov om helseforetak og særlovene for Folketrygdfondet, Innovasjon Norge, Norfund og Norsk Tipping. For Vinmonopolet fastsettes årsregnskapet av bedriftsforsamlingen.

32) Statens prinsipper for godt eierskap, punkt 5. Finnes i Meld. St. 13 (2010–2011), s. 28 og Meld. St. 27 (2013–2014), s. 67.

33) Lov om aksjeselskaper § 3-4. Tilsvarende krav er satt til allmennaksjeselskap (lov om allmennaksjeselskap § 3-4) og statsforetak (lov om statsforetak § 12).

34) Reglement for økonomistyring i staten § 10.

35) Meld. St. 13 (2010–2011) s. 51–52. Meld. St. 27 (2013–2014) s. 69–70, 73–75.

36) Lov om aksjeselskap § 1-2, lov om allmennaksjeselskap § 1-2, lov om statsforetak § 4a, lov om folketrygdfondet § 7 og lov om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland § 3 (Norfund). Det legges til grunn at eier ikke hefter for forpliktelsene til Norsk Tipping AS og Vinmonopolet siden dette ikke er eksplisitt nevnt i selskapenes særlover.

37) Lov om studentsamskipnader § 2.

38) Lov om studentsamskipnader § 12. Forskrift om studentsamskipnader § 23 og 24.

39) Forskrift om studentsamskipnader § 25.

#### 1.4 Metode og gjennomføring

Undersøkelsen omfatter i utgangspunktet alle selskaper og øvrige fristilte virksomheter som er underlagt Riksrevisjonens selskapskontroll. Alle virksomhetene er heretter omtalt som selskaper. Selskaper som ikke har hatt drift i hele perioden fra 2012 til 2014, er solgt/avviklet eller er under salg/avvikling, som har færre enn to ansatte eller ikke har tjenestepensjon, er tatt ut av undersøkelsen.<sup>40</sup> Totalt inngår 103 selskaper underlagt 12 departementer i undersøkelsen, se vedlegg 1 for en oversikt.<sup>41</sup> Av disse er 49 heleide og 32 deleide selskaper samt 22 selveiende studentsamskipnader. For 24 av selskapene er eierskapet forvaltet av andre enn departementene. Selskapene er organisert som aksjeselskap, allmennaksjeselskap, statsforetak, helseforetak eller andre typer særlovsselskap.

Undersøkelsen omfatter årene 2012–2014, med særlig vekt på 2014. Det er benyttet nominelle tall i analysene. For selskaper med konsernstruktur er det benyttet tall på konsernnivå.

For å belyse problemstillingene er det innhentet regnskapsdata fra selskapenes godkjente årsregnskaper og regnskapsdata direkte fra selskapene. Videre er det gjennomført en spørreundersøkelse til selskapene og innhentet annen informasjon fra selskapenes årsrapporter.<sup>42</sup> Informasjon fra eierdepartementene og eierinstitusjonene er innhentet gjennom skriftlige spørsmål og påfølgende møter med åtte av departementene.<sup>43</sup> Det er utarbeidet én samlet saksframstilling for hvert enkelt departement. Saksframstillingene er verifisert av departementene. Sentrale dokumenter knyttet til eieroppfølgingen av selskapene er også gjennomgått.<sup>44</sup>

Datagrunnlaget er i hovedsak basert på egenrapportert informasjon fra selskapene. Selskapene har i tillegg fått oversendt datagrunnlaget til verifisering og kvalitetssikring i tre runder.<sup>45</sup> Det har ikke vært mulig for revisjonen å dobbeltsjekke alle oppgitte data, men det er gjort en rekke kontroller og stikkprøver. Åpenbare feil og mangler i datasettet er rettet opp basert på standarder, årsregnskap og dialog med selskapene.

For å belyse *i hvilken grad det er avvik mellom selskapenes balanseførte og reelle pensjonsforpliktelser*, er selskapenes balanseførte og reelle pensjonsforpliktelser for 2012–2014 undersøkt. Selskapenes pensjonsordninger presenteres netto i balansen, det vil si differansen mellom brutto pensjonsforpliktelser og pensjonsmidler, eventuelt justert for estimatavvik og planendringer. Dersom et selskap har mer enn én pensjonsordning, er det i undersøkelsen valgt å behandle disse samlet, selv om dette ikke gjøres i regnskapene. De *reelle pensjonsforpliktelser* er selskapets beste estimat på netto pensjonsforpliktelser (brutto pensjonsforpliktelser minus pensjonsmidler) inkludert arbeidsgiveravgift, basert på selskapets valgte beregningsforutsetninger og en forutsetning om fortsatt drift og videreføring av pensjonsordningene. I tillegg er det undersøkt hvilke hovedtyper pensjonsordninger selskapene har, hvilke regnskapsstandarder de følger, og hvilke konsekvenser dette har for regnskapsføring av forpliktelser. Videre har undersøkelsen sett på hvilke beregningsforutsetninger selskapene har benyttet, revisjonsberetningene for 2013 og avtalefestet pensjon (AFP). Det er

40) I tillegg er Norges Bank tatt ut av undersøkelsen.

41) Finansdepartementet (FIN), Forsvarsdepartementet (FD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Klima- og miljødepartementet (KLD), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Kulturdepartementet (KUD), Kunnskapsdepartementet (KD), Landbruks- og matdepartementet (LMD), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Olje- og energidepartementet (OED), Samferdselsdepartementet (SD) og Utenriksdepartementet (UD).

42) Spørreundersøkelsen ble sendt til 96 selskaper og hadde en svarprosent på 96 prosent. Spørreundersøkelsen ble ikke sendt ASA-selskapene.

43) Det har blitt avholdt møter med Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet.

44) Generalforsamlingsprotokoller og statsrådens beretning for 2013 (alle selskaper) og 2014 (utvalgte selskaper). I tillegg er Prop. 1 S (2014–2015) gjennomgått for utvalgte departementer (selskaper).

45) DNB og Norsk Hydro har ikke ønsket å oppgi eller verifisere innhentet informasjon. For disse to selskapene er årsregnskapet eneste informasjonskilde.

foretatt analyse av regnskapsdata inkludert beregninger av nøkkeltall og analyse av annen informasjon innhentet fra årsrapporter og direkte fra selskapene.

For å belyse *i hvilken grad de reelle pensjonsforpliktelsene og pensjonskostnadene påvirker selskapenes økonomiske situasjon*, er følgende undersøkt: hvor vesentlig pensjonsforpliktelsene er for selskapets økonomiske stilling, herunder selskapenes brutto pensjonsforpliktelse og andelen balanseførte og reelle pensjonsforpliktelser av total kapital og egen kapital. Det er beregnet en korrigert egen kapital for selskaper som ikke balansefører de reelle forpliktelsene. Videre er det undersøkt hvor vesentlig selskapenes pensjonskostnader er for selskapenes økonomi, og det er beregnet et korrigert årsresultat for selskaper som ikke regnskapsfører estimat- og planavvik løpende. For skattepliktige selskaper er korrigert egen kapital og korrigert årsresultat justert for skatteeffekt. Dette gjelder imidlertid ikke selskaper som har framførbare underskudd hvor det ikke er balanseført utsatt skattefordel (ikke er i skatteposisjon). Omfanget av pensjonspremier, likviditet og selskapenes oppfølging av pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader er også undersøkt. Det er foretatt analyse av regnskapsdata, inkludert beregninger av nøkkeltall, og analyse av annen informasjon innhentet fra årsrapporter og direkte fra selskapene.

For å belyse *i hvilken grad eier følger opp selskapenes pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader*, er eiers informasjonsgrunnlag undersøkt, videre om eier oppgir å ha kjennskap til selskapenes pensjonsforpliktelser og kostnader. Det er også undersøkt om pensjonsrelaterte problemstillinger er en del av eierdialogen, og om eier har vurdert hvordan pensjoner påvirker drift, finansiering og investering. Det er sett særskilt på hvordan eier følger opp selskaper med særlige pensjonsutfordringer. Departementenes oppfølging av underliggende eierinstitusjoner er også undersøkt. Studentsamskipnadene er behandlet separat under problemstilling 3, siden de som selveiende rettssubjekter kun er underlagt departementets tilsyn. Det er foretatt analyse av informasjon innhentet fra eierdepartementene/eierinstitusjonene og andre relevante dokumenter.

Det er benyttet ekstern bistand fra EY (Ernst & Young) i forbindelse med oppsett for innhenting av regnskapsdata og utforming av spørreundersøkelsen til selskapene. EY har også bidratt i kvalitetssikringen av analysene og begrepsbruken.

## 1.5 Bakgrunnsinformasjon om pensjon

### 1.5.1 Fakta om tjenestepensjon

Tjenestepensjon kan deles inn i to hovedtyper av ordninger: *innskuddsordninger* og *ytelsesordninger*, se faktaboks 1. Fordelingen av risiko og ansvar mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er forskjellig for de to hovedtypene av ordninger.

| Faktaboks 1 Tjenestepensjon                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Innskuddsordninger                                                                                                                                                   | Ytelsesordninger                                                                                                                                                                                                             |
| Framtidig pensjon er summen av innbetalt årlig innskudd, som regel en prosentsats av lønn pluss akkumulert avkastning. Innskuddet tilhører den enkelte arbeidstaker. | Framtidig pensjon er en fastsatt ytelse ved pensjonsalder, som regel en prosentsats av lønn ved pensjoneringstidspunkt (for eksempel en pensjonsytelse på 66 prosent av sluttlønn).                                          |
| Selskapenes pensjonskostnader er kjent. Den ansatte bærer risikoen for avkastning på innbetalte midler, og dermed størrelse på pensjonen.                            | Selskapets pensjonskostnader beregnes, og det reelle omfanget av pensjonsytelsen er ukjent. Det er selskapet og delvis livselskapet som bærer den økonomiske risikoen for utviklingen i økonomiske og demografiske faktorer. |

Alle selskapene som er omfattet av denne undersøkelsen, plikter å ha en tjenstepensjonsordning for sine ansatte. Selskapene har enten *offentlig tjenstepensjon*, som er en ytelsesordning, eller *privat tjenstepensjon*, som kan være både ytelses- og innskuddsordninger.

For mer informasjon om de ulike tjenstepensjonsordningene, se vedlegg 2.

### 1.5.2 Regnskapsføring av pensjon

Det avgjørende skillet i regnskapsføringen av pensjon er om pensjonsordningen er utformet som en innskuddsordning eller ytelsesordning.

For *innskuddsordninger* er selskapets pensjonskostnader kjente og forutsigbare, og selskapets pensjonsforpliktelse er fullt ut innfridd ved innbetalingen av innskuddet. Pensjonskostnadene kostnadsføres direkte, og vanligvis er årets innskudd lik årets pensjonskostnad. Det er derfor normalt ingen pensjonsforpliktelser som skal balanseføres.<sup>46</sup> Regnskapsføringen av innskuddsordninger er lik for alle regnskapsstandardene.

For *ytelsesordninger* er selskapets pensjonskostnader og samlede framtidige pensjonsforpliktelser ikke kjent og må beregnes. Den totale størrelsen på pensjonen avgjøres blant annet av avkastning, sluttlønn, levealder, regulering av pensjoner og regulering av ytelser fra folketrygden. Beregningen er komplisert og inneholder en rekke usikkerhetsmomenter på grunn av avstanden i tid mellom opptjening og utbetaling av pensjonsytelsen. Pensjonsforpliktelsene balanseføres som en *nettostørrelse*, noe som vil si at selskapene balansefører differansen mellom *brutto pensjonsforpliktelser* og *pensjonsmidler*.<sup>47</sup> Regnskapsføringen for øvrig avhenger av om selskapene følger standardene IAS19, NRS6 eller NRS8 for regnskapsføring av pensjon.

Det er et generelt regnskapsprinsipp at kostnadene skal regnskapsføres når de oppstår.

### IAS19 Employee Benefits og NRS6 Pensjonskostnader

Det er i hovedsak samsvar mellom kravene til regnskapsføring i IAS19 og NRS6, men de to standardene har også vesentlige forskjeller blant annet knyttet til behandling av ulike estimat- og planavvik.

*Pensjonskostnadene* som resultatføres, er en beregnet størrelse og består av nåverdien av årets opptjening, arbeidsgiveravgift, rentekostnader på forpliktelsen og renteinntekt på midlene, administrasjonskostnader samt periodens resultatføring av estimat- og planavvik.<sup>48</sup> Pensjonskostnadene påløper samtidig som lønnskostnadene. Hovedprinsippet er at kostnadene skal regnskapsføres det året forpliktelsen oppstår. Pensjonskostnadene kan avvike vesentlig fra pensjonspremien.

*Pensjonsforpliktelsene* beregnes ved hjelp av *økonomiske og demografiske beregningsforutsetninger*.<sup>49</sup> og forpliktelsene diskonteres til dagens verdi.<sup>50</sup> Selskapene fastsetter selv beregningsforutsetningene, og valgene av beregningsforutsetninger påvirker størrelsen på forpliktelsene. Forutsetningene skal være realistiske, innbyrdes konsistente og oppdaterte, og basert på faktiske forhold i hver enkelt pensjonsordning. Forutsetningene skal videre bygge på beste estimat og være nøytrale/objektive, det vil si ikke over- eller undervurdere forpliktelsen.<sup>51</sup> Norsk regnskapsstiftelse utgir

46) Norsk regnskapsstandard 6 Pensjonskostnader (2012) vedlegg 1 punkt 18.

47) Pensjonsmidler er midler som er avsatt for å dekke selskapets pensjonsforpliktelser.

48) Norsk regnskapsstandard 6 Pensjonskostnader (2012), punkt 63.

49) Økonomiske forutsetninger (diskonteringsrente, forventet avkastning på pensjonsmidler, lønnsutvikling, regulering av løpende pensjon, regulering av folketrygdens grunnbeløp) og aktuariemessige forutsetninger (demografiske faktorer som dødelighet, uførhet mv. og frivillig avgang mv.).

50) Norsk regnskapsstandard 6 Pensjonskostnader (2012), punkt 49.

51) Norsk regnskapsstiftelse (2015) *Veiledning Pensjonsforutsetninger*, s. 2–3. Norsk regnskapsstandard 6 Pensjonskostnader (2012), punkt 53.



veiledende beregningsforutsetninger, som kan benyttes som grunnlag for selskapenes fastsettelse av forutsetninger.<sup>52</sup>

Endringer i pensjonsforpliktelsene som skyldes endringer i beregningsforutsetningene og avvik mellom forventet og faktisk utvikling i beregningsforutsetningene, regnes som endringer i regnskapsestimater og omtales som *estimatendringer*. Endringer i pensjonsforpliktelsene som skyldes endringer i selve pensjonsordningen eller pensjonsplanen, omtales som *planendringer*. Håndtering av estimat- og planavvik er en av de viktigste forskjellene mellom IAS19 og NRS6:

- I henhold til NRS6 bør virkningen av estimatavvik inngå i resultatet for den perioden de oppstår. Det er likevel i tillegg til umiddelbar resultattføring, tillatt å fordele (*amortisere*) virkningen av estimatavvik systematisk over den gjenværende opptjeningstiden, eller en kortere periode (*utsatt resultattføring*). I tillegg er det mulig å benytte *utsatt resultattføring med korridor*, der akkumulert virkning på inntil 10 prosent av det som er størst av pensjonsforpliktelser og pensjonsmidler, kan unntas resultattføring.<sup>53</sup> Virkningen av planendringer skal resultattføres umiddelbart, eller fordeles over tid (utsatt resultattføring) dersom den er betinget av fortsatt opptjening.<sup>54</sup> Bruk av utsatt resultattføring innebærer at de reelle forpliktelsene ikke kommer fram i selskapenes balanse som en følge av det ikke-resultattførte estimat- og planavviket.
- I henhold til IAS19 skal estimatavviket regnskapsføres over utvidet resultat når det oppstår, og planendringer må kostnadsføres umiddelbart.<sup>55</sup> Dette innebærer at de reelle pensjonsforpliktelsene skal balanseføres.

*Pensjonsmidlene* vurderes til virkelig verdi. Pensjonsforpliktelsen balanseføres som en nettostørrelse for hver enkelt pensjonsordning. Det vil si at det er differansen mellom de beregnede forpliktelsene og de avsatte midlene som balanseføres, korrigert for utsatt resultattføring av estimat- og planavvik.<sup>56</sup> I regnskapets noter skal det inkluderes informasjon om selskapets pensjonsordninger, brutto pensjonsforpliktelser, pensjonsmidler, virkning av utsatt resultattføring av estimat- og planavvik, netto pensjonsforpliktelser, beregning av pensjonskostnader og beregningsforutsetninger.<sup>57</sup>

Flerforetaks ytelsesordninger skal regnskapsføres som innskuddsordninger dersom det ikke foreligger tilstrekkelig informasjon for å beregne og allokere pensjonsforpliktelsen.<sup>58</sup> Dette gjelder blant annet pensjonsordninger i SPK uten *fiktivt fond*<sup>59</sup>. Pensjonsordninger i SPK med fiktivt fond regnskapsføres som ordinære ytelsesordninger.

### **NRS8 God regnskapsskikk for små foretak**

*Små foretak*<sup>60</sup> kan velge å følge NRS8. Standarden gir selskapene anledning til ikke å balanseføre sikrede (fondsbaserte) pensjonsforpliktelser. Usikrede forpliktelser skal

52) De veiledende forutsetningene tar utgangspunkt i et typisk norsk foretak med foretakspensjonsordning med ansatte som i snitt er i førtiårene med pensjonsgrunnlag på 350 000–450 000 og en vektet varighet på pensjonsforpliktelsen på 20–25 år, jf. Norsk regnskapsstiftelse (2015) *Veiledning Pensjonsforutsetninger*.

53) Norsk regnskapsstandard 6 *Pensjonskostnader* (2012), punkt 54–55.

54) Norsk regnskapsstandard 6 *Pensjonskostnader* (2012), punkt 56.

55) *International accounting standard 19 Employee benefits* (2013), punkt 57. Norsk regnskapsstiftelse (2012) *Veiledning IAS 19 Ytelser til ansatte*, punkt 41.

Fram til 2013 var det etter IAS19 tillatt med utsatt resultattføring av estimat- og planavvik.

56) Norsk regnskapsstandard 6 *Pensjonskostnader* (2012), punkt 45, 64.

Pensjonsforpliktelsene skal spesifiseres i balansen som langsiktig gjeld, og eventuelle midler skal spesifiseres som anleggsmidler.

57) Norsk regnskapsstandard 6 *Pensjonskostnader* (2012), punkt 73.

58) Norsk regnskapsstandard 6 *Pensjonskostnader* (2012), punkt 23.

59) Et fiktivt fond opprettes for å simulere en vanlig fondsbasert ytelsesordning med brutto forpliktelser og pensjonsmidler. Åpningsbalansen for det fiktive fondet tilsvarte selskapets pensjonsforpliktelser på tidspunktet for åpningsbalansen. Det er departementet som avgjør om det skal opprettes fiktivt fond.

60) Jf. regnskapsloven § 1-6 (må være mindre enn to av følgende kriterier: salgsinntekter på 70 mill. kroner, balanse på 35 mill. kroner, antall årsverk 50).



balanseføres. Dersom selskapets sikrede pensjonsforpliktelser ikke balanseføres, er premien å anse som pensjonskostnaden, og skal resultatføres.<sup>61</sup>

Dersom unntaksreglene for små foretak følges, er ikke selskapets forpliktelser synliggjort i selskapets balanse.

### Framtidige endringer i regnskapslov og standarder

Norsk regnskapsstiftelse har utarbeidet et forslag til *ny regnskapsstandard for øvrige foretak* basert på IFRS med nødvendige norske tilpasninger.<sup>62</sup> I forslaget foreslås det en harmonisering av NRS6 mot IAS19 slik at amortisering av estimat- og planavvik, inkludert korridorprinsippet, ikke lenger vil være tillatt. Det foreslås en femårs overgangperiode for innregning av virkningen. Forslaget innebærer at beste estimat på pensjonsforpliktelsene skal synliggjøres i selskapets balanse. Videre foreslås det å fjerne selskapenes mulighet til selv å velge prinsipp for å fastsette diskonteringsrenten.<sup>63</sup> Endringene vil føre til endret balanse og kapitalstruktur for alle selskapene som benytter seg av disse prinsippene i dag.

Forslaget til ny regnskapsstandard ble sendt på høring våren 2014, men videre behandling er foreløpig utsatt. Dette henger sammen med at et nytt regjeringsoppnevnt utvalg skal utrede ny regnskapslov. Ny regnskapsstandard vil tilpasses den reviderte regnskapsloven og tre i kraft fra samme tidspunkt.<sup>64</sup>

### 1.5.3 Fakta om avtalefestet pensjon

I tillegg til tjenestepensjon kan selskapene ha avtalefestet pensjon (AFP), som er tariffestede ytelsesordninger. Det skilles mellom *offentlig AFP* og *privat AFP*, se faktaboks 2.

#### Faktaboks 2 Avtalefestet pensjon

| Privat AFP                                                                                                                                                            | Offentlig AFP                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Ny privat AFP</i> er et livsvarig tillegg til alderspensjonsytelser. AFP kan tas ut fra fylte 62 år, og må tas ut i sammenheng med alderspensjon fra folketrygden. | <i>Offentlig AFP</i> er en tidlig-pensjonsordning der den ansatte selv velger eventuelt å gå av med førtidspensjon fra 62 til 67 år. AFP erstatter da lønnsinntekt. |
| Ytelsen kan kombineres med arbeid.                                                                                                                                    | Uttak av AFP kan ikke kombineres med arbeid.                                                                                                                        |
| Ordningen administreres av fellesordningen for AFP.                                                                                                                   |                                                                                                                                                                     |
| Gammel AFP-ordning utfases i perioden 2011–2015.                                                                                                                      |                                                                                                                                                                     |

Samtlige AFP-ordninger er ytelsesordninger. Ordningene er enten *foretaksspesifikke* (offentlig AFP) eller *flerforetaksordninger* (offentlig og privat AFP), der flere selskaper deltar i en samlet ordning.<sup>65</sup>

For mer informasjon om de ulike tjenestepensjonsordningene, se vedlegg 2.

### Regnskapsføring av avtalefestet pensjon

Samtlige AFP-ordninger regnes som ytelsesordninger etter NRS6 og IAS19. Forpliktelser, midler og kostnader knyttet til AFP skal i utgangspunktet regnskapsføres

61) Norsk regnskapsstandard 8 God regnskapsskikk for små foretak (2014), punkt 6.1.1.1.

62) Øvrige foretak er foretak som etter regnskapsloven § 1-5 og § 1-6 ikke er små eller store.

63) Norsk regnskapsstiftelse (2014) Høringsnotat til ny norsk regnskapsstandard, 2.4.2014.

64) Norsk regnskapsstiftelse (2015) Årsrapport 2014.

Nettkilde: [www.regnskapsstiftelsen.no/d9644341/ny-regnskapsstandard-erstatter-alle-eksisterende-standarder](http://www.regnskapsstiftelsen.no/d9644341/ny-regnskapsstandard-erstatter-alle-eksisterende-standarder) 23.04.15.

65) Norsk regnskapsstandard 6 Pensjonskostnader (2012), vedlegg 1 punkt 66, 77–82.

som andre ytelsesbaserte ordninger så lenge forpliktelsen kan måles og *allokeres*<sup>66</sup> pålitelig. Dersom det ikke foreligger nok informasjon til å regnskapsføre ordningen som en ytelsesbasert ordning, skal selskapet regnskapsføre ordningen som om den var innskuddsbasert.<sup>67</sup> Selskaper som følger NRS8, kan velge å unnlate å balanseføre AFP-forpliktelsene selv om det foreligger en pålitelig måling.<sup>68</sup>

#### 1.5.4 Begrepsdefinisjoner

I undersøkelsen benyttes begrepet *reelle pensjonsforpliktelser*. Reelle pensjonsforpliktelser er selskapenes netto pensjonsforpliktelser. Det vil si brutto pensjonsforpliktelse inkludert arbeidsgiveravgift – pensjonsmidler = netto pensjonsforpliktelse. Med *reelle pensjonsforpliktelser* menes altså selskapenes beste estimat på *netto pensjonsforpliktelser inkludert arbeidsgiveravgift*, basert på selskapets valgte beregningsforutsetninger og en forutsetning om fortsatt drift og videreføring av pensjonsordningene.

Når selskapenes balanseførte eller reelle pensjonsforpliktelser omtales, er det netto forpliktelser som omtales, med mindre det er tydelig spesifisert at det dreier seg om selskapenes brutto forpliktelser.

Departementer som forvalter eierskap, omtales som eierdepartementer, mens andre virksomheter som forvalter eierskap, omtales som eierinstitusjoner. Begrepet eier benyttes om både eierdepartementer og eierinstitusjoner.

Øvrige begreper defineres når de introduseres.

## 2 Resultatet av undersøkelsen

### 2.1 I hvilken grad er det avvik mellom selskapenes balanseførte og reelle pensjonsforpliktelser?

#### 2.1.1 Selskapenes tjenstepensjonsordninger

Tabell 1 gir en oversikt over hvilke typer pensjonsordninger selskapene har, og hvilken regnskapsstandard de benytter for å regnskapsføre pensjonsytelser.

| Tabell 1 Selskapenes pensjonsordninger og benyttet regnskapsstandard (2014) |                  |                         |                |            |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------------|-------------------------|----------------|------------|
|                                                                             | Innskuddspensjon | Både innskudd og ytelse | Ytelsespensjon | Total      |
| IAS19                                                                       | 1                | 13                      | 9              | 23         |
| NRS6                                                                        | 5                | 22                      | 27             | 54         |
| NRS8                                                                        | 6                | 4                       | 16             | 26         |
| <b>Total</b>                                                                | <b>12</b>        | <b>39</b>               | <b>52</b>      | <b>103</b> |

Tabell 1 viser at i 2014 hadde 91 av selskapene i undersøkelsen ytelsesordninger, alene eller i kombinasjon med innskuddsordninger, mens 12 selskaper bare hadde innskuddsordninger.

66) Allokering vil si fordeling av forpliktelse på enkeltelskaper og deltakere i en flerforetaksordning etter et bestemt prinsipp.

67) Norsk regnskapsstandard 6 *Pensjonskostnader* (2012), vedlegg 1 punkt 66, 78–79. Norsk regnskapsstiftelse (2012) *Veiledning IAS 19 Ytelser til ansatte*, s. 4.

68) Norsk regnskapsstandard 8 *God regnskapsskikk for små foretak* (2014), punkt 6.1.1.1.

36 av selskapene i undersøkelsen har av historiske grunner ytelsesordninger i Statens pensjonskasse (SPK).<sup>69</sup> Åtte av disse har lukket sine SPK-ordninger for nye medlemmer. 22 av selskapene har fått opprettet fiktive fond eller har fonderte ordninger i SPK, og er selv ansvarlig for finansieringen av sine pensjonsforpliktelser på lik linje som for andre ytelsesordninger. Ti av selskapene har derimot ikke fått opprettet fiktivt fond.<sup>70</sup> Se vedlegg 4 for en oversikt over selskaper med pensjonsordninger i SPK.

Av 91 selskaper med ytelsesordninger følger 20 selskaper standarden NRS8 for regnskapsføring av pensjoner, mens 71 selskaper benytter standardene NRS6 eller IAS19.<sup>71</sup> Tre av selskapene som følger NRS6, regnskapsfører sin ytelsesordning som en innskuddsordning.<sup>72</sup> Dette betyr at 68 selskaper i den statlige porteføljen balansefører hele eller deler av sin pensjonsforpliktelse.

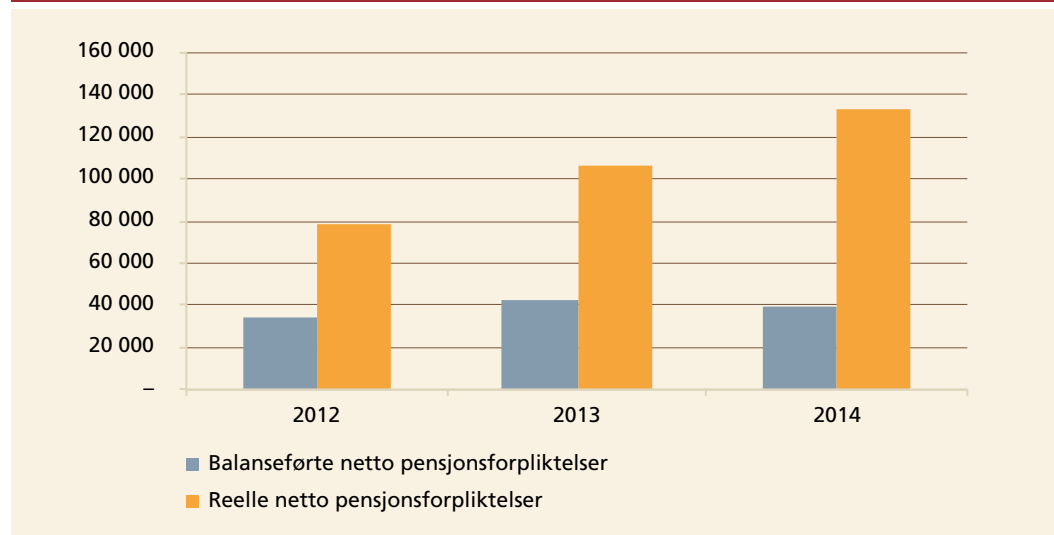
For mer informasjon om selskapenes pensjonsordninger og hvilke regnskapsstandarder det enkelte selskap benytter, se vedlegg 3.<sup>73</sup>

### 2.1.2 Balanseførte og reelle netto pensjonsforpliktelser i den statlige selskapsporteføljen

For de tolv selskapene som bare har innskuddsordninger, er forpliktelsene innfridd ved innskuddet, og det er ingen forpliktelser som skal regnskapsføres.<sup>74</sup>

Figur 1 viser omfanget av de samlede balanseførte og reelle pensjonsforpliktelsene for selskapene som følger IAS19 og NRS6. Selskapene som følger NRS8, balansefører ikke sine pensjonsforpliktelser.

**Figur 1 Balanseførte og reelle netto pensjonsforpliktelser for selskapene som følger IAS19 og NRS6, tall i mill. kroner**



69) Disse selskapene har tidligere vært en del av staten eller hatt en tett tilknytning til staten, og har beholdt sine pensjonsordninger i SPK. De regionale helseforetakene har kun en mindre andel ansatte med særlige ordninger i SPK, eksempelvis gjennom apotekerordning.

70) KD: HiÅl Maritime Operasjoner, Simula, Unis. KLD: Framsenteret. LMD: ITAS, ITAS eierdrift, Kimen, Staur gård. NFD: Electronic Chart Centre. OED: Enova.

71) Tre selskaper som avlegger regnskapet i henhold til NRS8, balansefører sine pensjonsordninger i tråd med NRS6. I den øvrige omtalen er disse selskapene omtalt som NRS6-selskaper. Dette er Samfunns- og næringslivsforskning, Samskipnaden i Nord-Trøndelag og Senter for økonomisk forskning.

72) KD: Simula, UNIS. OED: Enova.

Selskapene har flerforetaksplaner i SPK og har ikke fått opprettet fiktivt fond. Det foreligger ikke tilstrekkelig informasjon til å regnskapsføre ordningen som en ytelsesbasert ordning, og ordningen skal derfor regnskapsføres som en innskuddsordning (jf. NRS6 punkt 23 og NRS6 vedlegg punkt 55).

73) Fem selskaper har endret standard for fra NRS6 til IAS19 i undersøkelsesperioden, i tillegg har ett selskap endret fra NRS6 til NRS8.

74) KD: Agderforskning, HiST Kompetanse, HiÅl maritime operasjoner, Lifandis, Prekubator TTO, Sem gjestegård. LMD: Statskog. NFD: Andøya Space Center, Argentum, Kings Bay, Norges Sjømatråd, Space Norway.

Figur 1 viser at de 68 selskapene som balansefører sine ytelsesordninger etter NRS6 og IAS19, hadde samlede reelle pensjonsforpliktelser på 133,6 mrd. kroner for 2014.<sup>75</sup> De *balanseførte pensjonsforpliktelser*<sup>76</sup> utgjorde 39,3 mrd. kroner.<sup>77</sup> Selskapene balanseførte om lag 30 prosent av de reelle forpliktelserne. Samlet hadde selskapene en underdekning av forpliktelserne på 94,3 mrd. kroner. Det er imidlertid stor variasjon mellom selskapene når det gjelder andelen pensjonsforpliktelser som er balanseført.

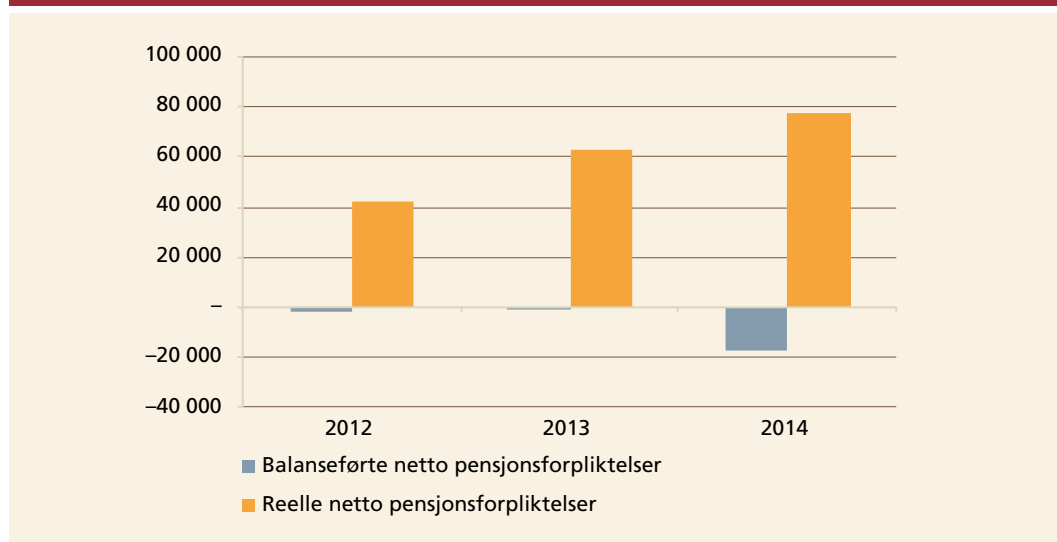
Fra 2012 til 2014 har de samlede reelle forpliktelser økt med 55,5 mrd. kroner, mens de balanseførte pensjonsforpliktelserne bare har økt med 4,7 mrd. kroner. Den store økningen i reelle pensjonsforpliktelser følger blant annet av endrede økonomiske og demografiske forutsetninger, blant annet nedgang i diskonteringsrenten og økt levealder. For 53 selskaper har de reelle pensjonsforpliktelser økt med mer enn 50 prosent fra 2012 til 2014. Ni selskaper har hatt en nedgang i sine forpliktelser, og dette er i hovedsak på grunn av endrede pensjonsordninger.<sup>78</sup>

### Balanseførte og reelle netto pensjonsforpliktelser for selskaper som følger IAS19

De 22 selskapene som følger IAS19, balansefører de reelle pensjonsforpliktelser basert på beste estimat, og regnskapsfører eventuelle estimat- og planavvik umiddelbart. Selskapenes balanseførte og reelle pensjonsforpliktelser er dermed sammenfallende. Samlet hadde IAS19-selskapene reelle pensjonsforpliktelser på 56,3 mrd. kroner for 2014. Fra 2012 til 2014 økte pensjonsforpliktelserne for IAS19-selskapene med 20,2 mrd. kroner.<sup>79</sup> Det er store forskjeller i omfanget av pensjonsforpliktelser mellom selskapene. Se vedlegg 5 for mer informasjon om det enkelte selskaps regnskapsstandard og pensjonsforpliktelser.

### Balanseførte og reelle netto pensjonsforpliktelser for selskaper som følger NRS6

**Figur 2 Balanseførte og reelle netto pensjonsforpliktelser for selskapene som følger NRS6, tall i mill. kroner**



75) Samtlige ordninger og selskaper er nettobehandlet.

76) Balanseført pensjonsforpliktelse er differansen mellom nåverdi av brutto pensjonsforpliktelse og verdien av pensjonsmidler som er avsatt til dekning av forpliktelser, justert for eventuelle ikke resultatførte estimatavvik og planendringer.

77) Samlet balanseførte selskapene for 2014: 38 mrd. kroner i netto pensjonsmidler og 77,3 mrd. kroner i netto pensjonsforpliktelser.

78) HOD: Vinmonopolet. KD: Samskipnaden i Bergen, Samskipnaden i Ås. NFD: Nofima, Store Norske. SD: Avinor, Baneservice. I tillegg kommer Andøya Space Center og Statskog som ikke er del av de 68 selskapene siden de ikke hadde balanseførte forpliktelser i 2014.

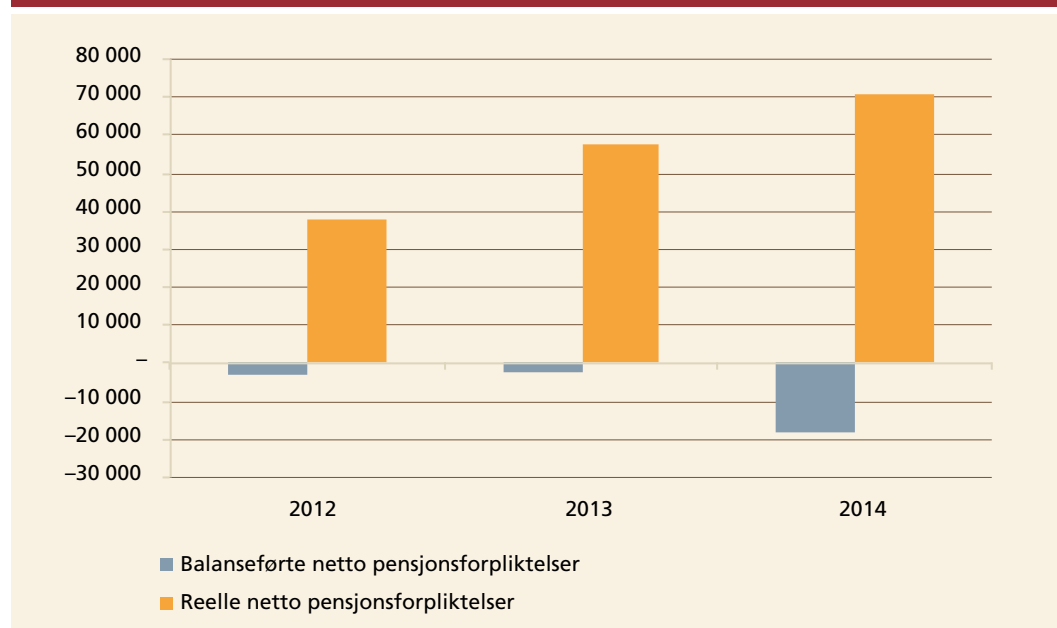
79) Dette inkluderer at fem selskaper har endret regnskapsprinsipp fra NRS6 til IAS19.

46 selskaper balansefører sine ytelsesordninger etter NRS6. Figur 2 viser at i 2014 hadde disse selskapene samlet reelle pensjonsforpliktelser på 77,3 mrd. kroner, mens de samlet balanseførte 17 mrd. kroner i netto pensjonsmidler. Til tross for at det for selskapene samlet sett er balanseført netto pensjonsmidler, har de fleste av selskapene balanseførte pensjonsforpliktelser. Dette skyldes at de regionale helseforetakene har balanseførte netto pensjonsmidler.

For alle NRS6-selskapene unntatt fem selskaper har de reelle forpliktelsene økt fra 2012 til 2014.<sup>80</sup> Se vedlegg 5 for informasjon om det enkelte selskaps pensjonsforpliktelser.

De fire regionale helseforetakene følger NRS6 for regnskapsføring av pensjon. De regionale helseforetakene har mange ansatte og betydelige pensjonsforpliktelser.

**Figur 3 Utvikling i de regionale helseforetakenes balanseførte og reelle netto pensjonsforpliktelser, tall i mill. kroner**

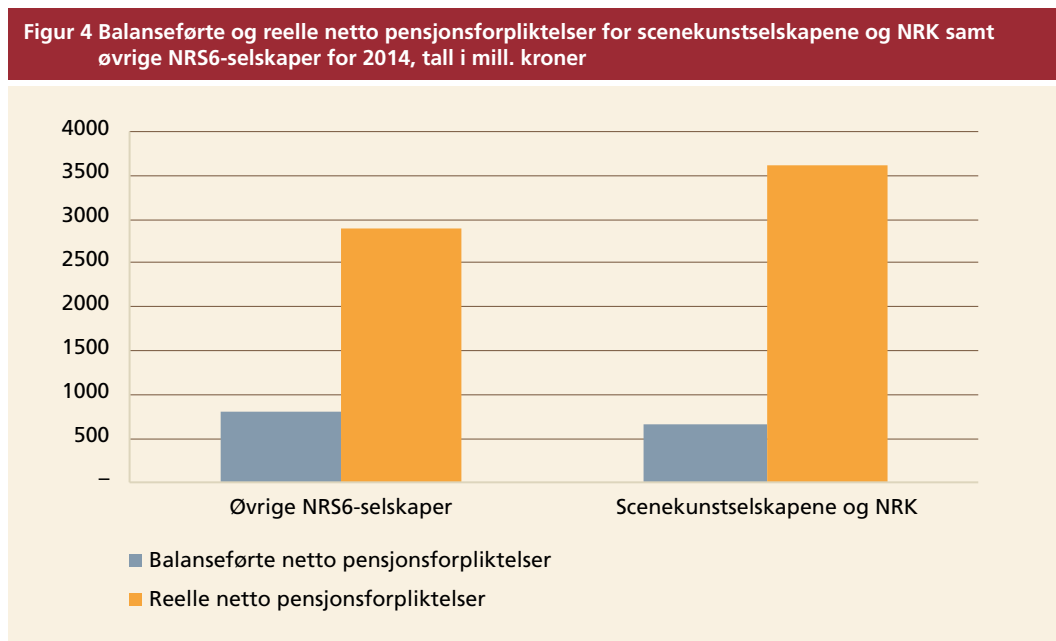


Figur 3 viser at de regionale helseforetakene for 2014 samlet hadde reelle forpliktelser på 70,8 mrd. kroner, mens de balanseførte forpliktelsene var på –18,4 mrd. Samlede ikke-balanseførte forpliktelser var dermed 89,2 mrd. kroner.<sup>81</sup> Årsaken til det store avviket mellom de balanseførte og reelle pensjonsforpliktelsene er at de regionale helseforetakene benytter seg av muligheten NRS6 gir til utsatt resultatføring. Videre viser figur 3 at helseforetakenes reelle forpliktelser er nesten doblet fra 2012 til 2014, og estimat- og planavviket har vokst betydelig.

80) KD: Samskipnaden i Bergen, Samskipnaden i Ås. NFD: Nofima, Store Norske. SD: Baneservice.

81) 13,8 mrd. kroner for Helse Midt-Norge RHF, 9,9 mrd. kroner for Helse Nord RHF, 49 mrd. kroner for Helse Sør-Øst RHF og 16,5 mrd. kroner for Helse Vest RHF.

Figur 4 viser balanseførte pensjonsforpliktelser for NRS6-selskapene unntatt helseforetakene.



*Scenekunstselskapene og NRK* følger også NRS6 for regnskapsføring av pensjon. Samlet har de vesentlige pensjonsforpliktelser. Figur 4 viser at denne gruppen selskaper hadde reelle pensjonsforpliktelser på 3,6 mrd. kroner for 2014, hvorav 3 mrd. kroner ikke ble balanseført.<sup>82</sup> De øvrige 39 selskapene som følger NRS6, hadde reelle pensjonsforpliktelser på 2,9 mrd. kroner for 2014, hvorav 2,1 mrd. kroner ikke ble balanseført.<sup>83</sup>

Det er stor variasjon i andelen pensjonsforpliktelser som blir balanseført for selskapene som følger NRS6. For 36 av 46 selskaper utgjorde de balanseførte pensjonsforpliktelsene mindre enn 50 prosent av de reelle forpliktelsene for 2014. Dette inkluderer 16 selskaper som balansefører netto pensjonsmidler, samtidig som de har reelle pensjonsforpliktelser.<sup>84</sup> Bare 9 selskaper balansefører mer enn 50 prosent av sine reelle forpliktelser.<sup>85</sup> Årsaken til differansen mellom balanseførte pensjonsforpliktelser og reelle pensjonsforpliktelser er utstrakt bruk av utsatt resultatføring av estimat- og planavvik. Bare ett av selskapene resultatfører alle estimatavvik umiddelbart.<sup>86</sup> De øvrige 45 selskapene har valgt utsatt resultatføring av estimatavvik, vanligvis med korridor. For planavvik har i overkant av halvparten av selskapene valgt å utsette resultatføringen, mens de resterende selskapene resultatfører eventuelle planavvik umiddelbart. I henhold til NRS6 oppgir selskapene de ikke-resultatførte estimat- og planavvikene i pensjonsnotene i årsregnskapet.

82) Scenekunstselskapene består av Den Nationale Scene, Den Norske Opera & Ballett, Nationaltheatret, Rogaland Teater og Trøndelag Teater.

83) Inkluderer ikke de regionale helseforetakene.

84) HOD: Helse Midt-Norge, Helse Nord, Helse Sør-Øst, Helse Vest. KD: IRIS, Norges Arktiske studentsamskipnad, NORUT, NTNU Samfunnsforskning, Samskipnaden i Agder, Samskipnaden i Bergen, Samskipnaden i Oslo, Samskipnaden i Telemark, Uni Research. KUD: Den Nationale Scene, Den Norske Opera & Ballett, Trøndelag Teater.

85) FD: AIM Norway. KD: Invent2, Samskipnaden i Buskerud, Samskipnaden i Vestfold, Senter for økonomisk forskning. NFD: Nammo, Nofima, Store Norske. OED: Petoro.

86) NFD: Store Norske.

### **Balanseførte og reelle netto pensjonsforpliktelser for selskaper som følger NRS8**

De 20 selskapene som følger NRS8, har valgt ikke å balanseføre sine sikrede pensjonsforpliktelser, noe standarden gir anledning til.<sup>87</sup> For disse selskapene er ikke pensjonsforpliktelsene synliggjort i balansen.

Elleve av NRS8-selskapene oppgir å ha fått beregnet selskapets pensjonsforpliktelser.<sup>88</sup> Bare fire selskaper har rapportert tallene til Riksrevisjonen, og disse har samlet reelle pensjonsforpliktelser på 53 mill. kroner.<sup>89</sup> For de øvrige selskapene er de reelle pensjonsforpliktelsene ukjente.

### **Selskapenes valg av beregningsforutsetninger**

For selskaper med ytelsesordninger som følger NRS6 og IAS19, beregnes pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader ved hjelp av økonomiske og demografiske forutsetninger, og den estimerte forpliktelsen diskonteres til dagens verdi. Beregningen gjøres vanligvis av en uavhengig aktuar. Aktuarens ansvar er å foreta en korrekt beregning av selskapets pensjonsforpliktelser basert på opplysninger fra selskapet. Beregningene skal foretas i samsvar med Norsk aktuarstandard. Aktuaren foretar normalt en rimelighetsvurdering av forutsetningene, men selskapet har ansvaret for fastsettelsen.<sup>90</sup>

Samtlige selskaper som følger IAS19 og NRS6, oppgir at de har aktuarberegnet sine vesentligste pensjonsforpliktelser for 2014.

Valg av beregningsforutsetninger påvirker størrelsen på forpliktelsene. En høy diskonteringsrente gir for eksempel lavere pensjonsforpliktelser enn lav diskonteringsrente. Forutsetningene skal ikke over- eller undervurdere forpliktelsene. Norsk regnskapsstiftelse utgir veiledning for beregningsforutsetninger to ganger årlig. Avvik fra veiledende beregningsforutsetninger kan være en tilpasning til selskapets pensjonsordning og demografi, men kan også skyldes ulik oppfatning av makroøkonomiske forhold. Det kan imidlertid også være et bevisst valg for å styre størrelsen på pensjonsforpliktelsene, og dermed selskapets resultat og egenkapital.

Gjennomgangen i denne undersøkelsen viser at selskapene i hovedsak benytter de veiledende beregningsforutsetningene. Det er liten spredning i valg av beregningsforutsetninger, også i de tilfellene hvor veiledningen ikke følges.

Gjennomgangen viser at selskapene i hovedsak benytter en diskonteringsrente basert på obligasjoner med fortrinnsrett (OMF-rente).<sup>91</sup> Selskaper som følger NRS, kan selv velge prinsipp for fastsetting av diskonteringsrente, mens selskaper som følger IAS19, skal benytte OMF-renten. OMF-renten er gjennomgående høyere enn statsobligasjonsrenten, og gir dermed en lavere pensjonsforpliktelse. Videre viser gjennomgangen at for 2014 valgte ti selskaper å følge veiledningen for beregningsforutsetninger per 31.08.2014, noe som ga lavere pensjonsforpliktelser enn veiledningen per 31.12.2014.<sup>92</sup> I tillegg benyttet 15 selskaper én eller flere beregningsforutsetninger som isolert sett ga lavere pensjonsforpliktelser enn veiledningen per 31.12.2014.<sup>93</sup>

87) Se vedlegg 3 for en oversikt over selskapenes pensjonsordninger og regnskapsstandard.

88) KD: Bergen Teknologioverføring, Havbruksstasjonen i Tromsø, Møreforskning, Prekubator TTO, Samfunns- og næringslivsforskning, Senter for økonomisk forskning, Samskipnaden i Hedmark, Samskipnaden i Nord-Trøndelag, Samskipnaden Stord/Haugesund. KUD: Carte Blanche. NFD: Andøya Space Center.

89) KD: Møreforskning, Samskipnaden i Hedmark, Samskipnaden Stord/Haugesund. KUD: Carte Blanche.

90) Den norske revisorforening og Den norske aktuarforening (2013) *Pensjonsordninger – regnskap og skatt*.

91) Bare tre selskaper har valgt å benytte en lavere diskonteringsrente enn OMF-renten. Dette er: HOD: Vinmonopolet. NFD: Hydro, Statkraft.

92) **Høyere diskonteringsrente, høyere lønnsvekst og høyere g-regulering.** KD: NTNU samfunnsforskning, Samskipnaden for Sunnmøre, Samskipnaden i Agder, Samskipnaden i Stavanger, Samskipnaden i Telemark, Samskipnaden i Ås. KUD: Norsk Tipping. NFD: Investinor, Nammo, Store Norske.

93) **Diskonteringsrente (høyere – 6 selskaper):** KD: NSD. NFD: DNB, Yara. OED: Statoil. SD: Avinor, NSB. **Lønnsvekst (lavere – 8 selskaper):** NFD: Ambita, Hydro, Kongsberg Gruppen, Mesta, Telenor. OED: Statoil, SD: Baneservice, Posten. **G-regulering (høyere – 3 selskaper):** NFD: Ambita, Yara. SD: NSB, Posten.

14 selskaper benyttet én eller flere beregningsfaktorer som isolert sett ga høyere pensjonsforpliktelser enn veiledningen per 31.12.2014.<sup>94</sup> Se vedlegg 6 for frekvensdiagrammer av selskapenes valg av beregningsforutsetninger.

**Tabell 2 Eksempel på hvordan endringer i beregningsforutsetningene påvirker brutto pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader for et selskap som har brukt veiledende forutsetninger for 2014 (sensitivitetsanalyse)**

| Brutto pensjonsforpliktelse (mill. kroner) | Diskonteringsrente | Lønnsvekst | Regulering av opptjent pensjon i folketrygden (g-regulering) |
|--------------------------------------------|--------------------|------------|--------------------------------------------------------------|
| <i>Basisforutsetninger</i>                 | 2,3 %              | 2,75 %     | 2,5 %                                                        |
| Med basisforutsetningene                   | 100                | 100        | 100                                                          |
| Økning med 1 prosentpoeng                  | 82                 | 111        | 97                                                           |
| Reduksjon med 1 prosentpoeng               | 124                | 90         | 102                                                          |

| Pensjonskostnad (mill. kroner) | Diskonteringsrente | Lønnsvekst | Regulering av opptjent pensjon i folketrygden (g-regulering) |
|--------------------------------|--------------------|------------|--------------------------------------------------------------|
| <i>Basisforutsetninger</i>     | 2,3 %              | 2,75 %     | 2,5 %                                                        |
| Med basisforutsetningene       | 13,4               | 13,4       | 13,4                                                         |
| Økning med 1 prosentpoeng      | 11,4               | 15,9       | 12,6                                                         |
| Reduksjon med 1 prosentpoeng   | 16,0               | 11,2       | 13,9                                                         |

Kilde: NRS-veiledning om pensjonsforutsetninger per 31.12.2014.

Tabell 2 viser hvordan endringer i beregningsforutsetningene påvirker størrelsen på selskapenes pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader. En økning i diskonteringsrente og g-regulering reduserer selskapets pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader, mens en reduksjon i disse faktorene gir en økning i forpliktelser og kostnader. Motsatt gir en økning i lønnsvekst økte forpliktelser og kostnader, mens en reduksjon i lønnsvekst gir en reduksjon. Størrelsen på pensjonsforpliktelsene er mest sensitiv for endringer i diskonteringsrente og lønnsvekst.

#### Noteopplysninger om pensjon for NRS6- og IAS-19-selskaper

På grunn av *nettoføring* av pensjonsforpliktelsene i resultatregnskap og balanse, og mulighet for utsatt resultatføring av estimat- og planavvik, er selskapene pålagt å oppgi tilleggsinformasjon i regnskapets noter slik at det er mulig å vurdere selskapets pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader, og selskapets drift og økonomiske stilling.<sup>95</sup>

Det er stilt krav til innholdet i opplysningene, men det er ikke utarbeidet et standardoppsett for noteopplysninger. Gjennomgangen av selskapenes pensjonsnoter viser at notene varierer svært mye i form og innhold. Selskapene som følger IAS19, har gjerne omfattende og grundige pensjonsnoter som inkluderer sensitivitetsanalyser av hvordan selskapets forpliktelser påvirkes av endrede beregningsforutsetninger. For selskapene som følger NRS6, varierer pensjonsnotene i kvalitet og innhold, mens selskapene som følger unntaksreglene for små selskaper, som oftest ikke har pensjonsnoter. Den store variasjonen i notene gjør det vanskelig å sammenligne selskaper, og innholdet blir vanskeligere tilgjengelig for brukerne av regnskapet.

94) Diskonteringsrente (lavere – ingen).

Lønnsvekst (høyere – 9 selskaper): HOD: Norsk Helsenett. KD: Invent2, OsloTech, Uninett, Unirand. KUD: Trøndelag Teater. SD: NSB. NFD: GIEK Kredittforsikring, Yara.

G-regulering (lavere – 5 selskaper): NFD: Hydro, Innovasjon Norge, Mesta. OED: Statoil. SD: Avinor.

95) Norsk regnskapsstandard 6 Pensjonskostnader (2012), punkt 66 og 73.



### Revisorgodkjennelse av selskapenes regnskaper

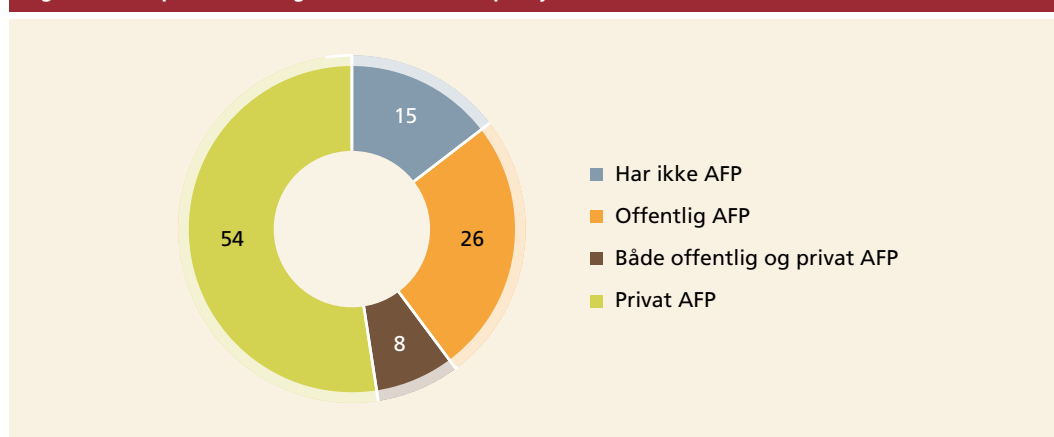
Revisors ansvar er å vurdere om regnskapet gir et riktig bilde av selskapets økonomiske situasjon og er i samsvar med anvendt regelverk for finansiell rapportering.<sup>96</sup> Revisor kontrollerer normalt ikke aktuarberegningene, men vurderer vanligvis forutsetningene og grunnlagsdataene pensjonsberegningene bygger på, og om pensjonsstørrelsene er om lag som forventet.<sup>97</sup>

Undersøkelsen viser at samtlige selskaper har revisorgodkjente regnskap for 2013. Bare NRK fikk beretning med forbehold for 2013. Grunnlaget for revisors forbehold er at det ikke er i samsvar med god regnskapsskikk kun å avsette for deler av de beregnede AFP-forpliktelsene (667 av 807 mill. kroner). NRKs revisor, KPMG, mener hele forpliktelsen bør avsettes så lenge selskapet mener det foreligger en forpliktelse. Dette ville medført et dårligere resultat, høyere forpliktelser og 140 mill. kroner lavere egenkapital. Revisor hadde tilsvarende forbehold for 2014. NRK fikk også beretning med forbehold for 2012. PWC, som da var selskapets revisor, mente derimot at NRK ikke skulle regnskapsføre pensjonsforpliktelsene knyttet til selskapets AFP-ordning siden det etter revisors mening ikke forelå tilstrekkelig pålitelige estimer for å beregne forpliktelsene. Dette ville medført lavere forpliktelser og høyere egenkapital, samt lavere pensjonskostnader.

#### 2.1.3 AFP-forpliktelser i den statlige selskapsporteføljen

Figur 5 viser hvor mange av selskapene som har AFP-ordninger.

Figur 5 Selskapenes ordninger for avtalefestet pensjon



Som vist i figur 5, har de fleste selskapene i undersøkelsen AFP, totalt 88 selskaper. 62 av selskapene har privat AFP, mens 34 selskaper har offentlig AFP. Enkelte selskaper har både offentlig og privat AFP. 15 selskaper opplyser at de ikke har AFP-ordning. Se vedlegg 3 for mer informasjon om det enkelte selskaps pensjonsordninger.

Samtlige AFP-ordninger er ytelsesordninger etter NRS6 og IAS19, og skal regnskapsføres som dette så lenge forpliktelsene kan måles og allokeres pålitelig. *Offentlig AFP* beregnes og regnskapsføres normalt integrert med selskapenes ytelsesordninger. For de fleste selskapene som har offentlig AFP, reflekteres derfor selskapets AFP-forpliktelser i balansen. For *privat AFP* har det vært omfattende diskusjon om hvordan ordningen skal regnskapsføres.

96) Revisorloven § 5-6.

97) Den norske aktuarforening og Den norske revisorforening (2013) *Pensjonsordninger – regnskap og skatt*.

### Regnskapsføring av privat AFP

I 2010 konkluderte både Norsk regnskapsstiftelse og Finanstilsynet med at ny privat AFP-ordning var en ytelsesordning, og at forpliktelsene burde balanseføres, noe både arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner var mot.<sup>98</sup> I 2011 nedsatte Finansdepartementet en arbeidsgruppe som utredet problemstillinger knyttet til regnskapsføring av ny privat AFP. Arbeidsgruppen påpekte at mange forhold trakk i retning av at ordningen kan regnskapsføres som en innskuddsordning, blant annet manglende informasjon om totalforpliktelsene og at forpliktelsene ikke kan allokere pålitelig. Av Aktuarforeningens og Norsk regnskapsstiftelses hørings svar til rapporten framgår det at de mener det er mulig å beregne og sannsynligvis allokere forpliktelsene for ny privat AFP-ordning tilstrekkelig for regnskapsformål.<sup>99</sup> Også Finansanalytikerforeningen mener det bør være mulig å beregne forpliktelsene, og at dette bør framgå av regnskapene.<sup>100</sup> Finansdepartementet har ikke lagt til rette for beregning av forpliktelsene i ny privat AFP-ordning eller arbeidet videre med mulige allokering snøkler for forpliktelser. På bakgrunn av arbeidsgruppens rapport og høringsuttalelsene uttalte Finansdepartementet i Nasjonalbudsjettet 2014 at det ikke er grunnlag for å konkludere med at det er en plikt til å balanseføre ny AFP-ordning i privat sektor.<sup>101</sup>

Det foreligger per i dag ikke pålitelige beregninger av forpliktelsene for ny privat AFP-ordning.<sup>102</sup> 60 av de 62 selskapene med ny privat AFP oppgir at de regnskapsfører ordningen som en innskuddsordning, og balansefører dermed ikke ordningens forpliktelser. To av selskapene, Statoil og NRK, har vurdert at det er mulig å estimere AFP-forpliktelsene med tilstrekkelig pålitelighet for regnskapsføringen. De regnskapsfører ordningen som en ytelsesordning og balansefører derfor sin andel av forpliktelsene. I sin årsrapport for 2013 oppgir NRK at "den regnskapsmessige behandlingen av AFP-ordningen tar utgangspunkt i et prinsipp om at NRK ønsker en forsvarlig pensjonsavsetning på et usikkert framtidig pensjonsområde". Statoils og NRKs regnskap gir et bedre bilde av selskapenes totale pensjonsforpliktelser enn for selskaper som ikke balansefører sine AFP-forpliktelser.

For å illustrere omfanget av selskapenes AFP-forpliktelser knyttet til ny privat AFP er det i denne revisjonen foretatt en beregning, med utgangspunkt i NRKs beregnede AFP-forpliktelser for 48 av selskapene i undersøkelsen.<sup>103</sup> Beregningene er gjort for selskaper som kun har privat AFP og ikke er allmennaksjeselskaper. Pensjonsforpliktelsene knyttet til ny privat AFP-ordning for disse selskapene og NRK estimeres til å være 3,9 mrd. kroner for 2014. For selskapene som regnskapsfører AFP-ordningene som en innskuddsordning, framkommer ikke selskapenes totale forpliktelser av balansen. En balanseføring av selskapenes AFP-forpliktelser vil ha betydning for omfanget av de samlede forpliktelsene.

98) Norsk regnskapsstiftelse (2010) *Uttalelse om regnskapsføring av ny privat AFP*, 23.3.2010. Finanstilsynet (2010) *Regnskapsføring av ny AFP-ordning i privat sektor*. Brev til Finansdepartementet, 01.11.2010.

99) Den norske aktuarforening (2012) *Høringsuttalelse om regnskapsføring av ny AFP-ordning i privat sektor*, 16.3.2012. Norsk regnskapsstiftelse (2012) *Høringsuttalelse om regnskapsføring av ny AFP-ordning i privat sektor*, 16.3.2012.

100) Norske finansanalytikerforening (2012) *Høringsuttalelse om regnskapsføring av ny AFP-ordning i privat sektor*, 20.02.2012.

101) Meld. St. 1 (2013–2014) *Nasjonalbudsjettet 2014*, s. 80.

102) Den norske aktuarforening og Den norske revisorforening (2013) *Pensjonsordninger – regnskap og skatt*.

103) Dette er gjort ved å beregne en andel av NRKs totale AFP-forpliktelser per ansatt i NRK, og deretter gange opp beløpet med selskapenes årsverk.

## 2.2 I hvilken grad påvirker de reelle pensjonsforpliktelsene og -kostnadene selskapenes økonomiske situasjon?

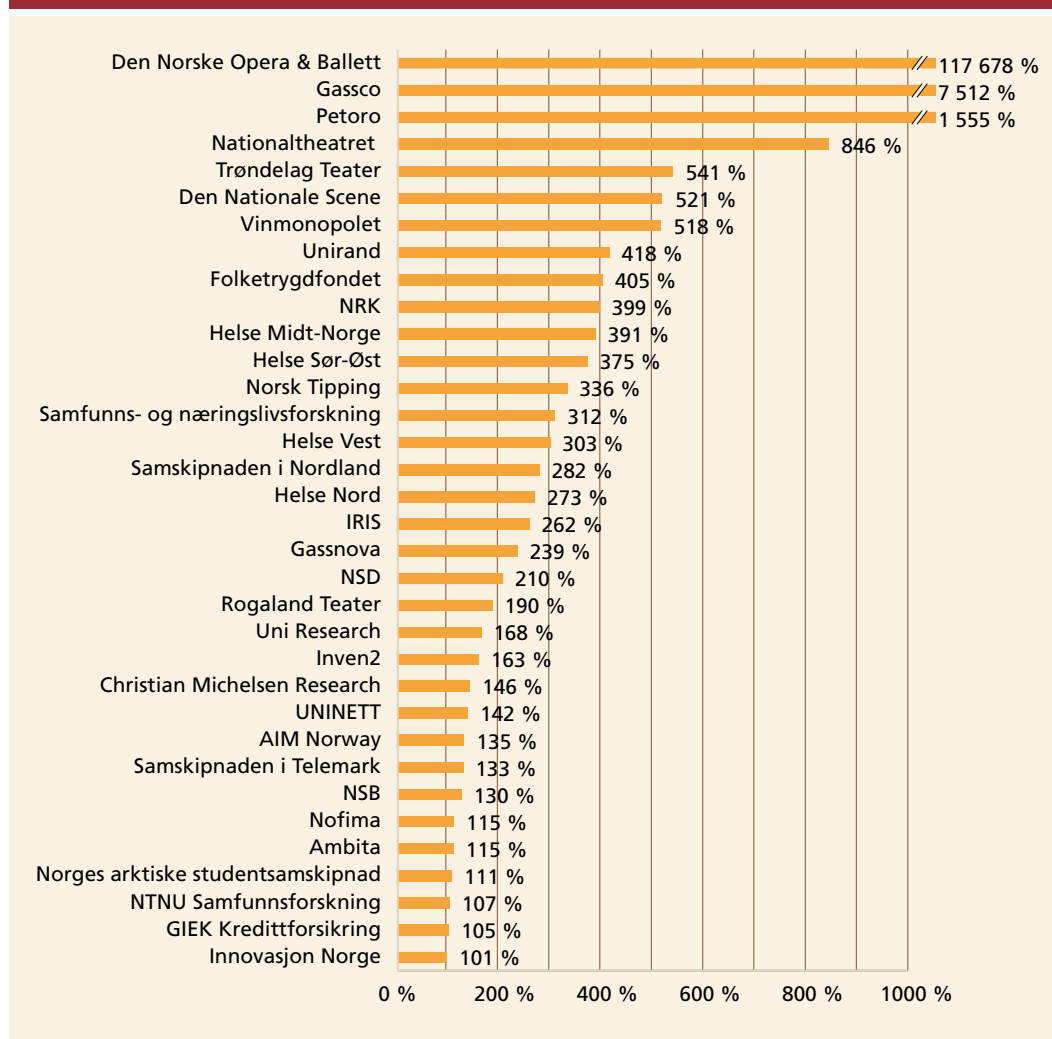
### 2.2.1 Pensjonsforpliktelsesens påvirkning på økonomisk situasjon

#### Selskapenes risikoeksponering mot pensjon

Det er begrenset sammenheng mellom utviklingen i *brutto pensjonsforpliktelser* og pensjonsmidler. Derfor reflekterer balanseførte netto pensjonsforpliktelser i liten grad selskapenes risikoeksponering. Forholdet mellom selskapets brutto pensjonsforpliktelser og selskapets egenkapital viser hvor eksponert selskapet er for endringer i pensjonsforpliktelsene. Selskapenes brutto pensjonsforpliktelser beregnes ved bruk av økonomiske og demografiske beregningsfaktorer, og er ikke fratrasket eventuelle pensjonsmidler. Endringer i bruttoforpliktelsene inntreffer som en følge av endringer i diskonteringsrente, g-regulering, lønnsendringer og levealder med mer, i tillegg til årets opptjening.

34 av selskapene i undersøkelsen har brutto pensjonsforpliktelser som overstiger selskapets egenkapital. Figur 6 viser forholdet mellom brutto pensjonsforpliktelse og egenkapital for disse selskapene.

Figur 6 Brutto pensjonsforpliktelsens andel av selskapets egenkapital\*



\* Tabellen viser kun selskaper der brutto pensjonsforpliktelse er større enn egenkapitalen.

Selskapenes risikoeksponering varierer, og selskapene med høyest risikoeksponering er mest sårbare for endringer i økonomiske og demografiske beregningsforutsetninger. Sensitivitetsanalysen (jf. punkt 2.1.2 og tabell 2) viser at en reduksjon i diskonteringsrenten på 1 prosentpoeng i eksemplet gir en økning i pensjonsforpliktelsen på 24 prosent. Figur 6 viser at 15 av de 34 selskapene har en brutto pensjonsforpliktelse som er mer enn tre ganger så stor som selskapets egenkapital. Dette gjelder selskaper under *Finansdepartementet*, *Helse- og omsorgsdepartementet*, *Kulturdepartementet*, *Kunnskapsdepartementet* og *Olje- og energidepartementet*.

#### **Andel balanseførte og reelle netto pensjonsforpliktelser av totalkapitalen**

Pensjonsforpliktelsene føres som gjeld i selskapets balanse, og andelen netto pensjonsforpliktelser av totalkapitalen, her omtalt som *forpliktelsesandel*, antyder hvor vesentlig pensjon er for selskapet. Selskapenes *balanseførte* netto pensjonsforpliktelser utgjorde totalt sett en liten andel av totalkapitalen i 2014 (4,9 prosent).<sup>104</sup> De *reelle* netto pensjonsforpliktelsene utgjorde en vesentlig høyere andel, 24,8 prosent. Selskaper som følger IAS19, hadde gjennomgående lavere reell forpliktelsesandel enn selskaper som følger NRS6, henholdsvis gjennomsnittlig om lag 10 prosent for IAS19-selskapene og 32 prosent for NRS6-selskapene.<sup>105</sup> Den balanseførte forpliktelsesandelen for NRS6-selskapene var i snitt 2,6 prosent i 2014.<sup>106</sup>

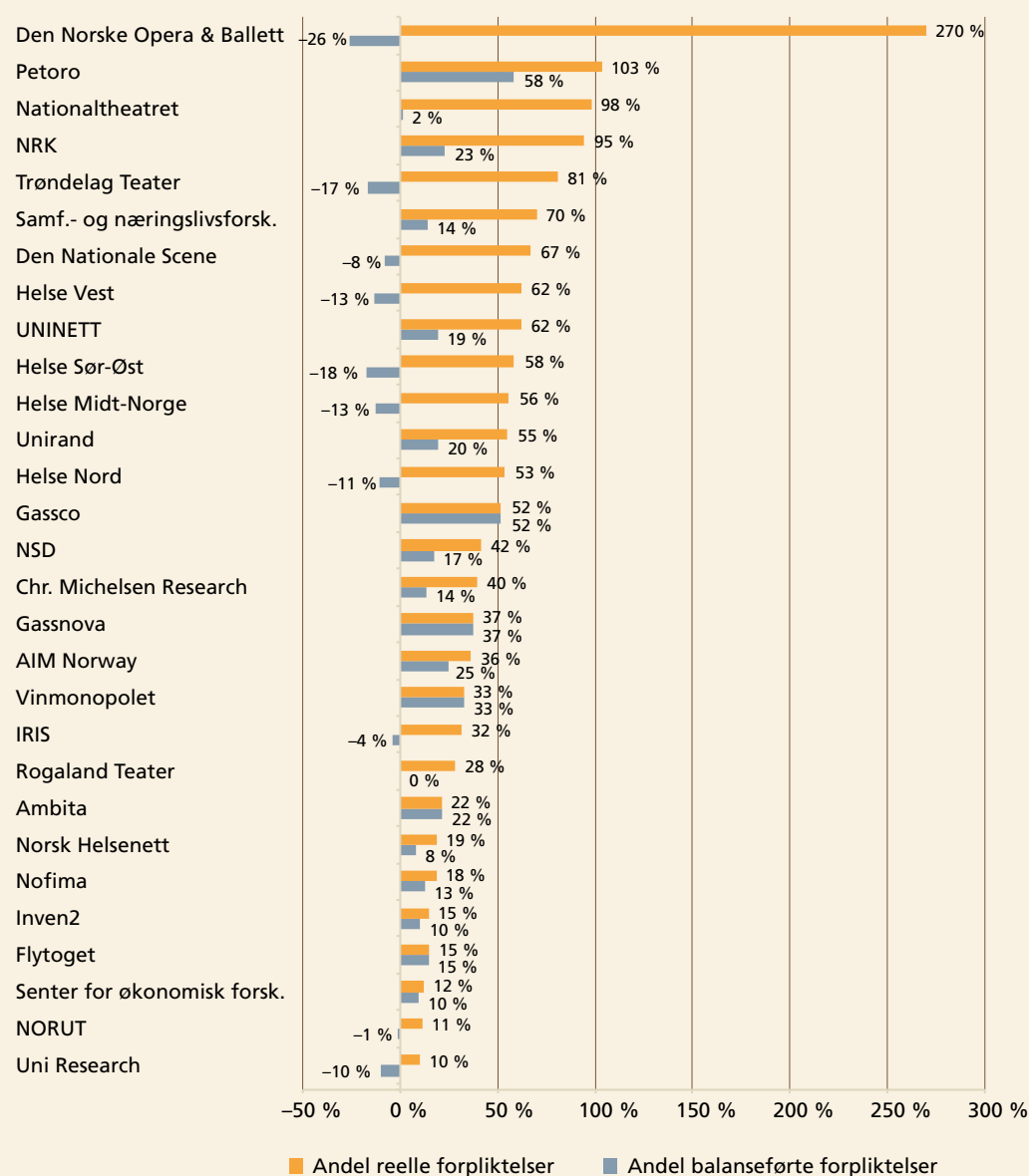
Figur 7 gir en oversikt over selskaper med en reell forpliktelsesandel på 10 prosent eller mer, totalt 29 selskaper, og illustrerer samtidig andelen balanseførte pensjonsforpliktelser.

104) 68 selskaper balansefører pensjonsforpliktelser. Av disse fører 22 etter IAS19 og 46 etter NRS6. Enova, Simula og UNIS, som regnskapsfører sine ytelsesordninger som innskuddsordninger, er ikke inkludert.

105) Balanseført = reell forpliktelsesandel for IAS19-selskapene: 2013: 7,2 %, 2012: 5,8 %. Reell forpliktelsesandel for NRS6-selskapene: 2013: 25,6 %, 2012: 17,6 %.

106) Balanseført forpliktelsesandel NRS6: 2013: 5,2 %, 2012: 5,0 %.

**Figur 7 Forpliktelsesandel – andel balanseførte og reelle netto pensjonsforpliktelser av totalkapitalen (2014)\***



\* Tabellen viser bare selskapene i utvalget som har reelle pensjonsforpliktelser som utgjør 10 prosent eller mer av totalkapitalen.

For mange selskaper utgjør pensjonsforpliktelsene en betydelig andel av balansen. *Petoro*, *Gassco* og *Gassnova* har høyest balanseført forpliktelsesandel. For *Gassco* og *Gassnova* er de balanseførte forpliktelsene lik de reelle forpliktelsene. *Petoro*s reelle forpliktelser overstiger totalkapitalen og utgjør 103 prosent av denne.

14 selskaper har reell netto pensjonsforpliktelse som utgjør mer enn halvparten av totalkapitalen. For sju av disse selskapene viser balansen netto pensjonsmidler. *Den Norske Opera & Ballett* har desidert høyest reell pensjonsforpliktelsesandel. Det framstår i balansen som om selskapet har netto pensjonsmidler (vist som negativ forpliktelse i figuren), mens selskapet i realiteten har en netto reell forpliktelse som er nesten tre ganger så stor som totalkapitalen. I tillegg til *Den Norske Opera & Ballett* har *Trøndelag Teater*, *Den Nasjonale Scene* og de fire regionale helseforetakene balanseført netto pensjonsmidler samtidig som den reelle forpliktelsesandelen er over 50 prosent.

Se vedlegg 5 for en oversikt over selskapenes balanseførte og reelle pensjonsforpliktelser.

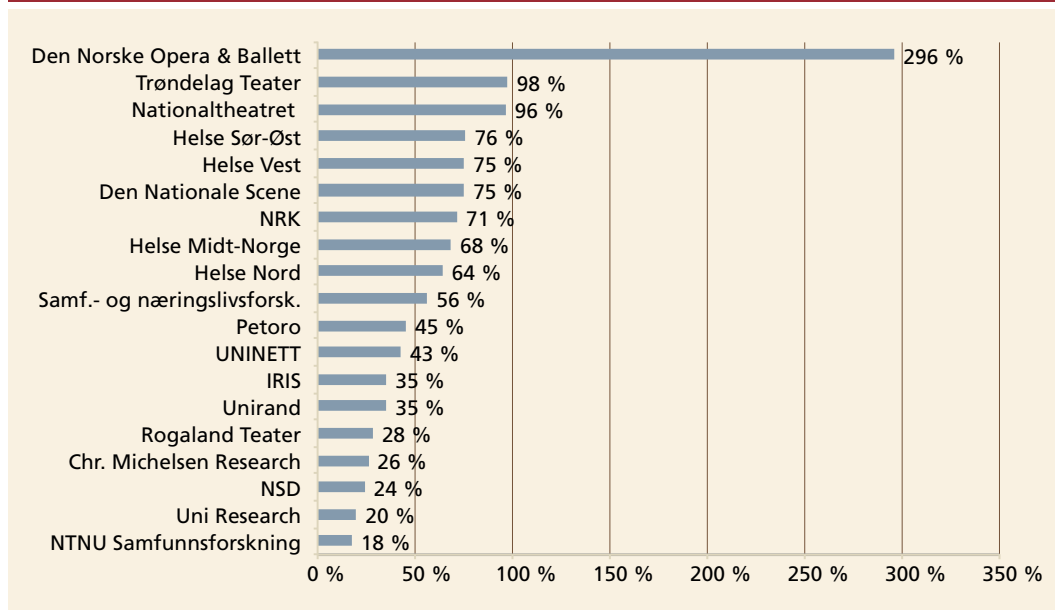
### Korrigert egenkapitalandel

Dersom de reelle pensjonsforpliktelsene inkluderes i balansen, for eksempel som følge av en regelendring eller overgang til regnskapsføring etter IAS19, vil egenkapitalandelen påvirkes. En reduksjon i egenkapitalandel kan medføre lav eller negativ egenkapital. Dette kan begrense selskapets handlingsrom når det gjelder drift, investeringer og finansiering. Det kan for eksempel medføre kutt og endringer i drift, utsettelse eller kansellering av investeringer, dårligere lånevilkår og kredittrating. Dersom ikke effektivisering eller kutt i drift og investeringer er mulig eller ønskelig, kan det bli nødvendig med egenkapitalinnskudd. Elleve selskaper oppgir i spørreundersøkelsen at det ved balanseføring av totale pensjonsforpliktelser er risiko for at det blir behov for egenkapitaltilførsel.<sup>107</sup> Videre er egenkapitalen selskapets buffer ved svikt i inntjeningen, og den utgjør grunnlaget for eventuell utbytteutbetaling, som er av særlig betydning for selskaper med forretningsmessige mål.

En balanseføring av reelle pensjonsforpliktelser vil for alle NRS6-selskapene medføre en reduksjon i egenkapitalandel i 2014. Reduksjonen i egenkapital er beregnet ved å trekke fra det ikke-balanseførte avviket, det vil si differansen mellom den balanseførte og den netto reelle pensjonsforpliktelsen. Det ikke-balanseførte avviket er justert for skatt ved at selskaper som er i skatteposisjon, får redusert sitt avvik tilsvarende selskapskattesatsen i 2014, for de fleste 27 prosent.

Reduksjonen i egenkapitalandel varierer i stor grad mellom selskapene i utvalget. For drøyt halvparten av NRS6-selskapene (27 av 46) ville egenkapitalandelen i mindre grad blitt endret (endring < 15 prosentpoeng), mens for 19 selskaper ville balanseføring av totale pensjonsforpliktelser gitt en reduksjon i egenkapitalandelen for 2014 på 15 prosentpoeng eller mer. Figur 8 viser reduksjonen i egenkapitalandel dersom de reelle pensjonsforpliktelsene ble balanseført for selskaper med en endring på 15 prosentpoeng eller mer.

**Figur 8 Reduksjon i egenkapitalandel ved balanseføring av reelle pensjonsforpliktelser (prosentpoeng, 2014)\***

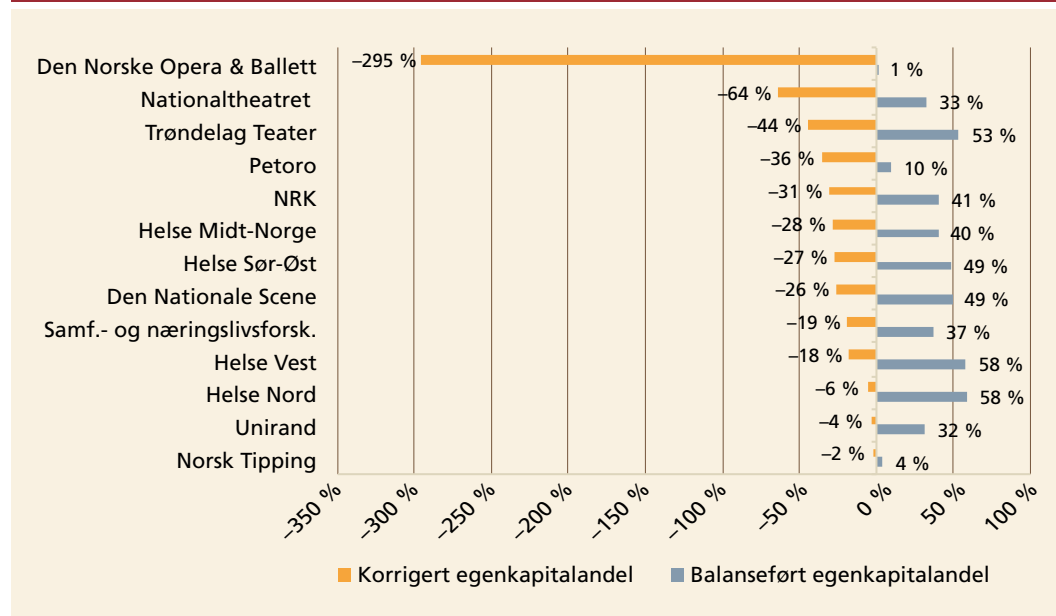


\* Tabellen viser selskaper med en endring i egenkapitalandelen som er større eller lik 15 prosentpoeng.

107) HOD: Helse Sør-Øst, Helse Vest. KD: Bergen Teknologioverføring, IRIS. KUD: Den Nationale Scene, Carte Blanche, Den Norske Opera & Ballett, Nationaltheatret, NRK, Trøndelag Teater. NFD: Innovasjon Norge.

Figur 8 viser selskaper med en reduksjon i egenkapitalandelen på mer enn 15 prosentpoeng. Ti selskaper får en reduksjon på mer enn 50 prosentpoeng i egenkapitalandel. Det er *scenekunstselskapene*, *NRK* og *de regionale helseforetakene* som får størst reduksjon i egenkapitalandelen.

Figur 9 Selskaper med negativ korrigert egenkapitalandel (2014)



Figur 9 viser at balanseføring av reelle pensjonsforpliktelser medfører at 13 selskaper ville fått negativ korrigert egenkapital i 2014.<sup>108</sup> Dette er fire *scenekunstselskaper*, *de regionale helseforetakene*, *NRK*, *Norsk Tipping*, *Petoro*, *Samfunns- og næringslivsforskning* og *Unirand*. Den negative egenkapitalandelen varierer fra -2 prosent til -295 prosent.

Ingen av selskapene med negativ korrigert egenkapital er underlagt krav om utbytteutbetaling.

Se vedlegg 5 for en oversikt over alle selskapenes egenkapitalandel og reelle egenkapitalandel.

## 2.2.2 Pensjonskostnadenes påvirkning på økonomisk situasjon

### Resultatførte og reelle pensjonskostnader

Regnskapsstandardene angir hvordan selskapenes pensjonskostnader skal beregnes og regnskapsføres. Dette framkommer som de *resultatførte* pensjonskostnadene i selskapenes regnskaper. De resultatførte pensjonskostnader inngår som en del av lønns- og personalkostnadene, og framkommer av resultatregnskapet under driftskostnader. Pensjonskostnaden har direkte innvirkning på selskapets drifts- og årsresultat, ved at en økning i kostnad reduserer resultatet tilsvarende. For innskuddsordninger er pensjonskostnaden en kjent, faktisk størrelse, mens den for ytelsesordninger er en beregnet størrelse og sier ikke noe om de reelle pensjonskostnadene for året.

108) Negativ beregnet egenkapitalandel i 2013: HOD: Helse Midt-Norge, Helse Sør-Øst. KD: Samfunns- og næringslivsforskning, Samskipnaden i Nordland, Unirand. KUD: Den Nationale Scene, Den Norske Opera & Ballett, Nationaltheatret, Norsk Tipping, NRK, Trøndelag Teater. NFD: Nofima 2012: HOD: Helse Midt-Norge. KUD: Den Norske Opera & Ballett, Nationaltheatret, NRK, Trøndelag Teater. NFD: Nofima. OED: Gassco.

Omfanget av pensjonsforpliktelser har konsekvenser for omfanget av pensjonskostnader. Eventuelle ikke-resultatførte estimat- og planavvik påvirker pensjonskostnadene direkte, ettersom avviket kan resultatføres over tid (*amortiseres*), i tillegg til at det påvirker nivået på forventede premieinnbetalinger. Også endringer i beregningsforutsetningene påvirker pensjonskostnadene ved at endringer i selve forpliktelsen i sin tur endrer kostnadene og forventede premier. Selskapenes *reelle* pensjonskostnad er beregnet ved å legge årets estimat- og planavvik til den resultatførte pensjonskostnaden, og er et bedre uttrykk for selskapenes pensjonskostnader for 2014 enn de resultatførte pensjonskostnadene.<sup>109</sup> Store, ikke-balanseførte estimat- og planavvik vil med andre ord innebære en stor reell pensjonskostnad. Dette kan få betydelige konsekvenser for selskapets resultat. For de fleste selskapene framkommer ikke de reelle pensjonskostnadene i resultatregnskapet.

I 2012 hadde selskapene samlet sett en *resultatført* pensjonskostnad på om lag 19,2 mrd. kroner, mens den resultatførte pensjonskostnaden i 2014 var om lag 6,3 mrd. kroner.<sup>110</sup> Årsaken til reduksjonen er i hovedsak at *de regionale helseforetakene* i 2014 resultatførte negative tall for pensjonskostnad på grunn av innføringen av nye uførepensjonsregler og levealdersjusteringer i 2014 som ga en positiv engangseffekt i regnskapsført pensjonsforpliktelse/-kostnad. *Helse Sør-Øst* fikk for eksempel redusert sin pensjonskostnad fra om lag 7,3 mrd. kroner i 2013 til –1,2 mrd. kroner.<sup>111</sup> *Statoil* opplevde også en markant reduksjon i pensjonskostnad (1,2 mrd. kroner) fra 2013 til 2014. For 45 selskaper ble pensjonskostnaden redusert fra 2012 til 2014, mens den økte for 58 selskaper.

Den *reelle* pensjonskostnaden var samlet sett om lag 37,2 mrd. kroner i 2014.

Se vedlegg 5 for en oversikt over selskapenes balanseførte og reelle pensjonskostnader.

Helse- og omsorgsdepartementet påpeker i sin tilbakemelding på utkast til rapport at årsaken til de store avvikene mellom de regionale helseforetakenes balanseførte og reelle pensjonskostnader i 2014 skyldes at de har fulgt Norsk regnskapsstiftelses veiledning fra august 2014 om regnskapsføringen av virkning av levealdersjustering for offentlige tjenstepensjonsordninger for personer født i 1954 og senere. Veiledningen anga at den regnskapsmessige effekten skulle behandles som en planendring og i sin helhet håndteres med virkning fra begynnelsen av 2014.

### **Pensjonskostnadsandeler**

De resultatførte og reelle pensjonskostnadenes andel av driftskostnadene og driftsinntektene, *pensjonskostnadsandelene*, viser hvor vesentlige pensjonskostnadene er for selskapet.

Flesteparten av selskapene hadde i 2014 en relativt lav andel resultatført pensjonskostnad av driftskostnader. For 69 selskaper utgjorde de *resultatførte* pensjonskostnadene mellom 0 og 5 prosent av driftskostnadene. For 23 selskaper var andelen mellom 5 og 10 prosent. *Den Norske Opera & Ballett* hadde den høyeste andelen resultatført pensjonskostnad av driftskostnadene med om lag 16 prosent. 10 selskaper hadde negativ pensjonskostnadsandel. I gjennomsnitt var 2,6 prosent av selskapenes driftskostnader knyttet til pensjon.

109) Årets estimat- og planavvik utgjøres av differansen mellom årets og fjorårets avvik. Avviket er justert for skatteeffekt for selskapene som er i skatteposisjon.

110) De resultatførte pensjonskostnadstallene som er benyttet, er innhentet direkte fra selskapene. Tallene skal i utgangspunktet inkludere kostnader for alderspensjon (både ytelse og innskudd), AFP og arbeidsgiveravgift. Dette er ikke tilfellet for alle selskapene. Tallene avviker i noen tilfeller fra det som oppgis i resultatregnskapet, trolig som følge av disse forskjellene i hva som er inkludert, noe som gjør det vanskeligere å sammenligne tallene.

111) Helse Sør-Øst (2015) *Årsrapport 2014*.



Hvis den *reelle* pensjonskostnaden legges til grunn, øker gjennomsnittlig pensjonskostnadsandel av driftskostnadene til 5,7 prosent.<sup>112</sup> Antall selskaper med en pensjonskostnadsandel over 10 prosent øker til 26. Seks selskaper får en andel over 20 prosent.<sup>113</sup>

For de fleste selskapene, 81 selskaper, utgjorde den *resultatførte* pensjonskostnaden 5 prosent eller mindre av driftsinntektene i 2014. For 19 selskaper var andelen mellom 5 og 10 prosent, mens tre selskaper, *Den Norske Opera & Ballett*, *Lifandis* og *Petoro* hadde en noe høyere andel.<sup>114</sup> I 2014 benyttet selskapene i gjennomsnitt 2,8 prosent av driftsinntektene til å dekke resultatførte pensjonskostnader. Når de *reelle* pensjonskostnadene legges til grunn, øker den gjennomsnittlige andelen av driftsinntekter til 6,0 prosent. Variasjonen blant selskapene er større enn ved resultatført pensjonskostnadsandel av driftsinntektene. 61 selskaper hadde en reell pensjonskostnadsandel av driftsinntektene på 5 prosent eller mindre, 16 selskaper lå mellom 5 og 10, mens 26 selskaper hadde høyere pensjonskostnadsandel enn dette. Enkelte selskaper har en negativ andel, noe som innebærer at pensjonskostnaden, som i disse tilfellene utgjør en inntekt, vil øke driftsinntektene.<sup>115</sup>

### Korrigert årsresultat

Revisjonen har beregnet hvordan den reelle pensjonskostnaden påvirker selskapenes årsresultat for 2014, ved at årets estimat- og planavvik er trukket fra det resultatførte årsresultatet. Avviket er justert for skatteeffekt for selskapene som er i skatteposisjon. Samlet sett korrigeres årsresultatet for NRS6-selskapene med ytelsesordninger fra pluss 17,3 mrd. kroner til minus 13,7 mrd. kroner.<sup>116</sup> Tabell 3 viser hvordan det enkelte selskaps pensjonskostnad påvirkes av årets estimat- og planavvik, og hvordan den reelle pensjonskostnaden endrer årsresultatet. Selskapene er sortert etter størrelsen på differansen mellom resultatført og reell pensjonskostnad. Selskaper med negativ korrigert egenkapital er markert med fet skrift.

112) GIEK Kredittforsikring har en ekstremverdi på 712 % og er utelatt fra gjennomsnittsberegningen.

113) HOD: Helse Vest: 25,9 %. KD: Samfunns- og næringslivsforskning: 20,1 %, UNINETT: 20,3 %.

KUD: Den Norske Opera & Ballett: 23,7 %. NFD: GIEK Kredittforsikring: 711,8 %. OED: Petoro: 26,2 %.

114) KUD: Den Norske Opera & Ballett: 16,5 %. KD: Lifandis: 21,4 %. OED: Petoro: 10,3 %.

115) FIN: Folketrygdfondet: -0,2 %. KD: Havbruksstasjonen i Tromsø: -9,9 %, Samskipnaden i Ås: -0,9 %. NFD: Andøya Space Center: -26,4 %, GIEK Kredittforsikring: -23 %, Investinor: -3,9 %, Nofima: -13,4 %, Store Norske Spitsbergen Kulkompani: -29,4 %.

116) Inkluderer ikke Enova, Simula og UNIS.

**Tabell 3 Resultatført og reell pensjonskostnad og årsresultat for selskaper med en reduksjon i årsresultat på 50 prosent eller mer (tall i 1000)\***

| Selskap                                   | Resultat-<br>ført<br>pensjons-<br>kostnad | Reell<br>pensjons-<br>kostnad<br>(før skatt) | Differanse resul-<br>tatført og reell<br>PK = årets<br>estimat- og<br>planavvik<br>(skattejustert) | Resultat-<br>ført års-<br>resultat | Korrigert<br>årsresultat<br>(skattejustert) | Prosentvis<br>svakkelse |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------|
| Helse Sør-Øst                             | -1 192 496                                | 12 741 182                                   | 13 933 678                                                                                         | 6 251 832                          | -7 681 846                                  | 223 %                   |
| Helse Vest                                | -526 875                                  | 7 789 708                                    | 8 316 583                                                                                          | 2 709 166                          | -5 607 417                                  | 307 %                   |
| Helse Midt-Norge                          | -506 736                                  | 3 762 556                                    | 4 269 292                                                                                          | 2 251 761                          | -2 017 531                                  | 190 %                   |
| Helse Nord                                | -320 069                                  | 2 615 811                                    | 2 935 880                                                                                          | 1 664 543                          | -1 271 337                                  | 176 %                   |
| NRK                                       | 435 029                                   | 1 080 179                                    | 645 150                                                                                            | 8 229                              | -636 921                                    | 7 840 %                 |
| Innovasjon Norge                          | 46 476                                    | 236 981                                      | 190 505                                                                                            | 298 420                            | 107 915                                     | 64 %                    |
| AIM Norway                                | -26 799                                   | 81 998                                       | 108 797                                                                                            | 51 602                             | -57 195                                     | 211 %                   |
| Den Norske Opera<br>& Ballett             | 120 164                                   | 193 137                                      | 72 973                                                                                             | -16 979                            | -89 952                                     | 430 %                   |
| Petoro                                    | 30 154                                    | 96 273                                       | 66 119                                                                                             | -5 953                             | -72 072                                     | 1 111 %                 |
| UNINETT                                   | 27 451                                    | 79 009                                       | 51 558                                                                                             | -7 919                             | -59 476                                     | 651 %                   |
| Nationaltheatret                          | 12 537                                    | 44 285                                       | 31 748                                                                                             | 4 198                              | -27 550                                     | 756 %                   |
| Samskipnaden i<br>Trondheim               | 14 574                                    | 46 317                                       | 31 743                                                                                             | 56 613                             | 24 870                                      | 56 %                    |
| Uni Research                              | 27 029                                    | 57 219                                       | 30 190                                                                                             | 8 521                              | -21 668                                     | 354 %                   |
| Samskipnaden i<br>Bergen                  | 14 765                                    | 37 344                                       | 22 579                                                                                             | -2 358                             | -24 936                                     | 958 %                   |
| Samskipnaden i<br>Oppland                 | 2 376                                     | 23 291                                       | 20 915                                                                                             | 12 788                             | -8 127                                      | 164 %                   |
| Christian Michelsen<br>Research           | 21 194                                    | 41 438                                       | 20 244                                                                                             | -13 864                            | -34 108                                     | 146 %                   |
| Den Nationale<br>Scene                    | 2 314                                     | 21 947                                       | 19 633                                                                                             | 12 489                             | -7 144                                      | 157 %                   |
| Northern Research<br>Institute Tromsø     | 5 722                                     | 22 708                                       | 16 986                                                                                             | -2 323                             | -19 309                                     | 731 %                   |
| Norges arktiske<br>studentsamskipnad      | 10 732                                    | 24 329                                       | 13 597                                                                                             | 5 079                              | -8 518                                      | 268 %                   |
| NTNU Samfunns-<br>forskning               | -1 199                                    | 9 776                                        | 10 975                                                                                             | 5 867                              | -5 108                                      | 187 %                   |
| NSD                                       | -1 227                                    | 9 599                                        | 10 826                                                                                             | 13 520                             | 2 694                                       | 80 %                    |
| Samfunns- og<br>næringslivs-<br>forskning | 4 829                                     | 14 526                                       | 9 697                                                                                              | 2 401                              | -7 296                                      | 404 %                   |
| Inven2                                    | 6 523                                     | 15 139                                       | 8 616                                                                                              | 9 107                              | 491                                         | 95 %                    |
| Norsk Helsenet                            | 8 708                                     | 17 063                                       | 8 355                                                                                              | 10 293                             | 1 938                                       | 81 %                    |
| Trøndelag Teater                          | 8 971                                     | 16 304                                       | 7 333                                                                                              | 2 615                              | -4 717                                      | 280 %                   |
| Unirand                                   | 10 588                                    | 15 861                                       | 5 273                                                                                              | 1 705                              | -3 568                                      | 309 %                   |
| Samskipnaden i<br>Nord-Trøndelag          | 1 810                                     | 6 761                                        | 4 951                                                                                              | 3 793                              | -1 158                                      | 131 %                   |
| Samskipnaden i<br>Telemark                | 3 588                                     | 7 727                                        | 4 139                                                                                              | 3 587                              | -552                                        | 115 %                   |
| OsloTech                                  | 1 884                                     | 5 083                                        | 3 199                                                                                              | -602                               | -3 801                                      | 531 %                   |
| Samskipnaden i<br>Agder                   | 4 803                                     | 7 707                                        | 2 904                                                                                              | -3 658                             | -6 563                                      | 79 %                    |
| Senter for øko-<br>nomisk forskning       | 148                                       | 1 004                                        | 856                                                                                                | 84                                 | -771                                        | 1 013 %                 |

\* Tabellen viser bare selskaper med ytelsesordninger som følger NRS6. Enova, Simula og UNIS, som fører sine ytelsesordninger som en innskuddsordning, er heller ikke inkludert. For disse selskapene vil resultatførte og reelle pensjonskostnader være like.

Tabell 3 viser de 31 selskapene som får en reduksjon på mer enn 50 prosent i årsresultatet som en følge av den reelle pensjonskostnaden. 18 av disse får et negativt årsresultat. I tillegg hadde åtte et negativt årsresultat i utgangspunktet. De reelle pensjonskostnadene gir til dels svært betydelige svekkelser av årsresultatet for mange selskaper. Dette gjelder i særdeleshet for *de fire regionale helseforetakene* og *scene-kunstselskapene*, som har store ikke-balanseførte avvik, men også en rekke andre. Det største utslaget finnes hos Helse Sør-Øst, der differansen mellom resultatført og reell pensjonskostnad er nærmere 14 mrd. kroner. Dette reduserer selskapets årsresultat fra et overskudd på 6,3 mrd. kroner til et reelt underskudd på 7,7 mrd. kroner. De store estimatavvikene i helseforetakene kan, foruten endrede beregningsforutsetninger, delvis være en konsekvens av tidligere års underestimering av lønnsveksten. En sammenligning av faktisk lønnsvekst i helseforetakene og foretakenes valgte lønnsvekstsats i pensjonsberegningen de siste tre årene viser at foretakene har underestimert den årlige lønnsveksten.

Med unntak av *AIM Norway* og *Innovasjon Norge*, som kan bli pålagt å betale utbytte på hele eller deler av sin virksomhet, er ingen av selskapene med stor reduksjon i årsresultatet underlagt krav om utbytteutbetaling. Innovasjon Norge har som eneste selskap betalt utbytte i undersøkelsesperioden (om lag 11 mill. kroner fra lavrisikordningen hvert år i 2012 og 2013). Dette utgjør en begrenset andel av selskapets resultat etter skatt, som var på henholdsvis 185 og 164 mill. kroner.<sup>117</sup> En reduksjon i årsresultat som en følge av høyere reelle pensjonskostnader enn det som er resultatført, ville dermed i liten grad medført redusert statlig utbytte.

Se vedlegg 5 for en oversikt over alle selskapenes årsresultat og korrigert årsresultat.

### Pensjonspremier

Pensjonspremien er det selskapene betaler inn til pensjonsordningen og som sammen med avkastning på pensjonsmidlene skal dekke selskapenes framtidige forpliktelser samt administrasjonen av ordningen. For innskuddsordninger er pensjonspremien i hovedsak lik årets innskudd, med mindre det er gjort tilleggsinnbetalinger. For ytelsesordninger er pensjonspremien derimot en beregnet størrelse. Eventuell gradvis inndekning av over-/underfinansiering av pensjonsforpliktelsene (estimatavvik) inngår som en del av premien. Underfinansiering av selskapets pensjonsordninger øker derfor pensjonspremien. Gjennom reguleringspremie eller tilleggspremie dekkes reguleringen av opptjente pensjonsrettigheter og løpende pensjoner (lønnsoppgjørets effekt på pensjonsforpliktelsen). Betalingen av pensjonspremien påvirker selskapenes kontantstrøm og likviditet.

For innskuddsordninger og selskaper med ytelsesordninger som følger NRS8, er årets innbetaling/premie lik årets pensjonskostnad. For selskaper med ytelsesordninger som følger NRS6 og IAS19, er det liten sammenheng mellom årets resultatførte pensjonskostnad og årets betalte premie. Dette medfører at selskapene kan ha til dels store premieinnbetalinger, noe som påvirker selskapenes kontantstrøm og likviditet, samtidig som det i resultatregnskapet framgår at årets pensjonskostnad er vesentlig lavere eller negativ. For 2014 hadde 53 selskaper en pensjonsinnbetaling som var høyere enn de resultatførte kostnadene, mens 40 selskaper hadde en premieinnbetaling som var lavere enn de resultatførte kostnadene.<sup>118</sup>

Helse- og omsorgsdepartementet påpeker i sin tilbakemelding at flere selskaper, inkludert de regionale helseforetakene, valgte å innarbeide den regnskapsmessige effekten av pensjonsreformen (planendring) i 2014, og at for disse selskapene gir

<sup>117</sup>) Statens eierberetning 2013 og Statens eierberetning 2014.

<sup>118</sup>) Åtte selskaper har samme premie som kostnad; for to selskaper mangler det data.

2014 ikke et bilde av den ordinære situasjonen. Dersom de regionale helseforetakene ikke hadde gjort dette, vil deres regnskapsførte pensjonskostnader i 2014 overstegte deres premieinnbetaling.

Fra 2012 til 2014 har samlet pensjonspremie økt fra 19 mrd. kroner til 19,3 mrd. kroner. 82 selskaper har fått økt premien, med en medianøkning på 26 prosent, mens 18 selskaper har fått redusert sin premie. I 2014 var premiesatsen for AFP på 2,2 prosent av utbetalt lønn mellom 1 og 7,1 G. Fellesordningen for AFP offentliggjør ikke anslag på framtidige premiesatser, men det er ventet at premien vil øke. Eksempelvis omtaler Samskipnaden i Oppland at Fellesordningen legger til grunn at premien for ny AFP må økes over tid på grunn av økte utbetalinger og oppbygging av premiefond.<sup>119</sup>

### Likviditet

Om et selskap kan håndtere høye pensjonskostnader eller drives videre på tross av lav/negativ egenkapital, avhenger blant annet av om selskapet kan møte sine løpende utgifter og betalingsforpliktelser. 36 av 94 selskaper oppgir i spørreundersøkelsen at likviditeten påvirkes negativt eller svært negativt av pensjonskostnadene og/eller -forpliktelsene.<sup>120</sup>

Av de 13 selskapene med negativ korrigert egenkapital viser 7 tegn på svak likviditet.<sup>121</sup> Dette er de fire *regionale helseforetakene*, *Den Norske Opera & Ballett*, *Nationaltheatret* og *Trøndelag Teater*.<sup>122</sup> For NRK, *Den Nationale Scene* og *Norsk Tipping* er likviditetssituasjonen sammensatt. Noen nøkkeltall tyder på tilfredsstillende likviditet, mens andre antyder at likviditeten er svak. *Petoro*, *SNF* og *Unirand* anses å ha tilfredsstillende likviditet.

## 2.2.3 Selskapenes oppfølging av pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader

### Selskapenes kjennskap til og vurdering av pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader

For å kunne håndtere eventuelle pensjonsutfordringer er det nødvendig for selskapene å ha kjennskap til hvordan pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader reelt sett påvirker selskapets økonomiske stilling. Litt over halvparten av selskapene med ytelsesordninger, om lag 54 prosent, oppgir at de har vurdert *pensjonsforpliktelsenes* påvirkning på selskapets økonomi totalt sett og/eller spesifiserte sider ved selskapets økonomi.<sup>123</sup> 66 prosent av selskapene har foretatt tilsvarende vurderinger av *pensjonskostnadenes* påvirkning.<sup>124</sup> Av selskapene med negativ korrigert egenkapital / stor endring i årsresultat oppgir *Christian Michelsen Research*, *Senter for økonomisk forskning* og *Studentsamskipnadene i Nord-Trøndelag* og *Oppland* at det ikke er foretatt noen analyser av påvirkningen av pensjon i undersøkelsesperioden.

119) Samskipnaden i Oppland (2015) *Årsrapport 2014*.

120) 35 selskaper oppgir at likviditeten påvirkes negativt / svært negativt av pensjonskostnadene. 13 selskaper oppgir at likviditeten påvirkes negativt / svært negativt av pensjonsforpliktelsene. Tolv av disse selskapene har svart negativt / svært negativt på begge.

121) Det er gjort en samlet vurdering av fire nøkkeltall for likviditet: likviditetsgrad 1 (omløpsmidler / kortsiktig gjeld), likviditetsgrad 3 (mest likvide midler / kortsiktig gjeld) og størrelse og andel arbeidskapital (arbeidskapital/driftsinntekter).

122) Blant disse har fem svart i spørreundersøkelsen at likviditeten er påvirket negativt / svært negativt, mens to, Helse Nord og Trøndelag Teater, oppgir at likviditeten ikke er påvirket av pensjon.

123) 45 selskaper. N = 83. En knapp tredel av selskapene har vurdert forpliktelsenes påvirkning på selskapets drift (31 %) og finansiering (29 %). 10 % har vurdert forpliktelsenes påvirkning på investeringsaktivitetene.

124) 62 selskaper. N = 94. 46,8 % prosent har analysert kostnadenes virkning på driften, mens 39,4 % har vurdert kostnadenes påvirkning på likviditeten. Vurderinger av hvordan investeringer og finansiering påvirkes, er gjort i noe mindre grad, henholdsvis 13 prosent og 26 prosent.

15 selskaper oppgir at selskapets drift, investeringer og finansiering har blitt påvirket negativt av *pensjonsforpliktelsene*.<sup>125</sup> 13 selskaper oppgir at driften har blitt negativt påvirket av selskapets pensjonsforpliktelser (i hovedsak redusert lønnsomhet og reduksjon i drift/ansatte). Tilsvarende oppgir henholdsvis tre og åtte selskaper at investeringer og finansiering (i hovedsak soliditet) har blitt negativt påvirket. Fem av selskapene som ville fått negativ reell egenkapitalandel i 2014, oppgir at pensjonsforpliktelsene har hatt negative konsekvenser for selskapet totalt sett og/eller for drift, investeringer og finansiering.<sup>126</sup>

32 selskaper oppgir at selskapets drift, investeringer og finansiering har blitt påvirket negativt av *pensjonskostnadene*.<sup>127</sup> 27 selskaper oppgir at driften har blitt negativt påvirket av selskapets pensjonskostnader (i hovedsak redusert lønnsomhet og reduksjon i drift/ansatte). Tilsvarende oppgir henholdsvis 11 og 14 selskaper at investeringer og finansiering (i hovedsak soliditet) har blitt negativt påvirket. Av selskapene med en reduksjon i årsresultat på over 50 prosent oppgir litt over halvparten at pensjonskostnadene ikke har noen påvirkning på drift, investeringer og finansiering.

64 selskaper, tilsvarende 68 prosent, oppgir at styret har diskutert omfanget og eventuelle konsekvenser av selskapets pensjonsforpliktelser og eller -kostnader/-premier i perioden 2012–2014.<sup>128</sup> Blant disse finnes samtlige av selskapene som har negativ korrigert egenkapital. Også de fleste av selskapene med negativt korrigert årsresultat oppgir at pensjon har vært et tema for styret.

#### **Selskapenes oppfølging av pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader**

22 selskaper har vedtatt endringer i sine pensjonsordninger som trer i kraft i perioden 2012–2015.<sup>129</sup> 13 av disse har gått eller skal gå over til innskuddsordninger, enten helt eller delvis.<sup>130</sup> I tillegg kommer selskaper som har vedtatt endringer i ordningene som først trer i kraft i 2016 eller senere (eksempelvis NRK). Dette følger den generelle utviklingen i tjenstepensjonsmarkedet der en stadig større andel av arbeidstakere i privat sektor omfattes av innskuddsordninger.<sup>131</sup> I de fleste selskapene som allerede har endret sine pensjonsordninger fra ytelse til innskudd, har de ansatte fått kompensasjon i form av lønn eller andre ansattgoder. Fem selskaper lukket eller avviklet lederpensjonsordninger over 12G.<sup>132</sup> I tillegg oppgir mange selskaper at de har innledet forhandlinger med de ansatte om endringer i pensjonsvilkårene/ordningene med sikte på å redusere pensjonsforpliktelsene og/eller pensjonskostnadene.

De 13 selskapene med negativ korrigert egenkapital har ulike rammebetingelser. Dette har betydning for hvordan pensjon påvirker selskapenes økonomi.

- *De regionale helseforetakene* mottar bevilgninger over statsbudsjettet for å finansiere sin virksomhet. For at helseforetakene skal kunne håndtere sine pensjonskostnader og pensjonspremier har Helse- og omsorgsdepartementet utarbeidet et budsjett-

125) N = 83. HOD: Helse Midt-Norge, Helse Vest. KD: Samskipnaden i Trondheim, Samskipnaden i Østfold, Oslotech. KUD: Den Norske Opera & Ballett, NRK, Trøndelag Teater. NFD: Ambita, GIEK Kredittforsikring, Innovasjon Norge, Nofima, Store Norske. SD: Avinor, NSB.

126) HOD: Helse Midt-Norge, Helse Vest. KUD: Den Norske Opera & Ballett, NRK, Trøndelag Teater.

127) N = 94. HOD: Helse Midt-Norge, Helse Sør-Øst. KD: IRIS, Møreforskning, Nordlandsforskning, Norges arktiske student-samskipnad, NORUT, NTNU-TTO, Samskipnaden i Agder, Samskipnaden i Indre Finnmark, Samskipnaden i Oppland, Samskipnaden i Oslo, Samskipnaden i Trondheim, Samskipnaden i Østfold, Simula, Oslotech, Uninett. KUD: Den Norske Opera & Ballett, Nationaltheatret, NRK, Rogaland Teater, Trøndelag Teater. NFD: Ambita, Andøya Space Center, GIEK Kredittforsikring, Innovasjon Norge, Nofima, Store Norske. OED: Gassnova. SD: Avinor, Baneservice, NSB.

128) N = 94.

129) KD: Christian Michelsen Research, Møreforskning, NTNU Technology Transfer, Oslotech, Simula Research Laboratory, Samskipnaden i Nesna, Samskipnaden i Oslo, Samskipnaden i Vestfold, Samskipnaden i Ås, Uni Research, UNINETT. LMD: Statskog. NFD: Andøya Space Center, Ambita, Mesta, Nofima, Siva, Space Norway, Statkraft, Store Norske. SD: NSB, Posten Norge.

130) KD: Oslotech, Samskipnaden i Nesna, Samskipnaden i Oslo, Samskipnaden i Ås, Uni Research, UNINETT. LMD: Statskog. NFD: Andøya Space Center, Ambita, Mesta, Nofima, Statkraft, Store Norske.

131) Veland, Geir (2013) *Tjenstepensjonsmarkedet 2011–2012* (Fafo-notat 2013:21).

132) KD: Simula. NFD: Ambita, Siva, Statkraft. SD: NSB.

teknisk opplegg, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009). Opplegget sørger for at de regionale helseforetakene har likviditet til å betale pensjonspremiene (gjennom driftskreditt), og at de skal gå i balanse ved at det gis tilskudd tilsvarende pensjonskostnaden. Som en følge av den ekstraordinære reduksjonen i pensjonskostnader for 2014, ble én tredel av reduksjonen håndtert gjennom det budsjett-tekniske opplegget, mens to tredeler av kostnadsreduksjonen ble disponert for å styrke egenkapitalen. Finansieringsopplegget påvirker ikke pensjonsforpliktelsene.<sup>133</sup> De regionale helseforetakene har ikke anledning til å ta opp lån av andre enn staten.

I styrets årsberetning for 2013 og 2014 er det for de fire regionale helseforetakene kommentert særskilt på pensjonsutfordringene ved å synliggjøre estimatavviket, og flere av dem har sett dette opp mot egenkapitalen. Helse Midt-Norge og Helse Sør-Øst påpeker i tillegg at estimatavviket vil påvirke foretaksgruppenes framtidige likviditet i form av innbetalinger til pensjonsordningen. Tre av de regionale helseforetakene oppgir til Riksrevisjonen at de ikke vil ha en forsvarlig egenkapital dersom de reelle forpliktelsene må balanseføres. *Helse Nord* viser imidlertid til at det følger av helseforetaksloven at selskapet ikke kan gå konkurs, og at negativ beregnet egenkapital derfor ikke har noen reelle konsekvenser.

- *Norsk Tipping* anser selskapets egenkapital som forsvarlig selv om selskapet må balanseføre samtlige forpliktelser. Egenkapitalandelen må ses i sammenheng med akkumuleringen av overskudd til utbetaling påfølgende år og selskapets særstilling som monopolselskap med stabile rammer. Krav om balanseføring av de reelle pensjonsforpliktelsene vil trolig ikke påvirke selskapets egenkapitalandel, men vil isteden medføre at overskuddet til overskuddsmottakerne vil reduseres tilsvarende.
- *NRK* finansieres i hovedsak av kringkastingsavgiften (lisensen). Det er nedfelt i vedtektene at selskapet normalt skal gå i balanse. NRK har ved én anledning (2009) fått gjennomslag for økt lisens for å dekke sine økte pensjonskostnader, men må for øvrig håndtere alle kostnader innenfor det vedtatte lisensnivået.

I vedlegg til lisensbrevet for 2016 omtaler NRK at pensjonskostnadene er mer enn doblet siden 2011, og at dette i hovedsak er på grunn av endrede forutsetninger knyttet til regnskapsføring, men også økte kostnader og avsetninger til ny AFP-ordning.

I styrets årsberetning for 2014 har NRKs styre uttalt at den eksisterende pensjonsordningen ikke er bærekraftig. Selskapets betydelige estimatavvik og mulige konsekvenser for selskapets egenkapital er ikke nevnt. NRK oppgir til Riksrevisjonen at selskapets egenkapital ikke er forsvarlig om de reelle forpliktelsene balanseføres. I styrets årsberetning redegjør NRKs styre også for selskapets regnskapsmessige håndtering av AFP-forpliktelsene. For å løse utfordringene med økende og uforutsigbare pensjonskostnader har NRK, etter forhandlinger med fagforeningene, vedtatt å avvike den ytelsesbaserte pensjonsordningen og gå over til innskuddspensjon fra 1.1.2016.

- *Scenekunstsselskapene* er i hovedsak tilskuddsfinansiert. Det framgår av tildelingsbrevene at Kulturdepartementet praktiserer som styringsprinsipp at eventuell tapt egenkapital skal gjenopprettes i løpet av ett år. Dette praktiseres ikke når årsaken til underskudd og/eller tap av egenkapital helt er forårsaket av endringer i beregninger av pensjonsforpliktelser fra det ene året til det andre. Departementet legger likevel

133) Se punkt 2.3.2 for flere detaljer om det budsjett-tekniske opplegget.

til grunn at institusjonene over tid treffer nødvendige tiltak slik at balansen mellom inntekter og kostnader, inkludert pensjonskostnader, forbedres.<sup>134</sup>

Scenekunstselskapene har ikke anledning til å ta opp eksterne, langsiktige lån uten først å legge dette fram for eier. Den Norske Opera & Ballett, Nationaltheatret og Trøndelag Teater har allerede eksterne lån knyttet til oppgraderinger/rehabiliteringer. Det er ikke knyttet betingelser om egenkapitalandel til disse.

For at *Den Norske Opera & Ballett* skal kunne håndtere sine løpende forpliktelser har Kulturdepartementet fra og med 2013 bevilget et årlig ekstraordinært likviditetstilskudd på 25 mill. kroner. Det samlede likviditetstilskuddet, samt avkastning, skal stå på en særskilt bankkonto. Midlene kan bare benyttes til å regulere likviditeten gjennom året og skal være intakt januar påfølgende år.<sup>135</sup> Departementet forutsetter samtidig at selskapet gjennomfører tiltak for å redusere sine kostnader.

De fire *scenekunstselskapene* med negativ korrigert egenkapital oppgir til Riksrevisjonen at selskapenes egenkapital ikke er forsvarlig om de reelle forpliktelsene balanseføres.<sup>136</sup> For samtlige selskaper omtales pensjoner som et økonomisk usikkerhetsmoment i styrenes årsberetning for 2014. For tre av selskapene nevnes estimatavviket særskilt.<sup>137</sup>

Det har vært sentrale forhandlinger mellom partene om å endre pensjonsordningene og vilkårene, inkludert særaldersgrense, for ansatte i opera/teater om endringer i pensjonsvilkårene/ordningene. Arbeidsgiversiden ønsket å redusere kostnadene og øke forutsigbarheten ved å avvikle ytelsesordninger og gå over til innskuddsordninger. Partene har imidlertid ikke kommet til enighet.<sup>138</sup>

- *Petoro* skal ivareta statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE) på et forretningsmessig grunnlag. Selskapets viktigste oppgave er å bidra til størst mulig verdiskapning i porteføljen, og all verdiskapning henføres staten gjennom SDØE-ordningen. Petoros virksomhet finansieres gjennom årlige bevilgninger fra Stortinget. Disse skal dekke selskapets driftskostnader og er ikke ment som grunnlag for opptjening av egenkapital. Selskapet skal planlegge sin virksomhet slik at mål og resultatkrav oppnås innenfor de budsjettmessige rammene. Rammene er fastsatt i det årlige oppdragsbrevet.<sup>139</sup> *Petoro* oppgir at midler til å dekke selskapets pensjonskostnader inngår i de årlige bevilgningene til selskapets drift. Ved lavere bevilgning enn det er søkt om, viser selskapet til at det er fare for at midler bevilget til å løse selskapets oppgaver må benyttes.<sup>140</sup> Selskapets pensjonsforpliktelser og -kostnader omtales ikke i styrets årsberetning.
- *Samfunns- og næringslivsforskning* (SNF) har som formål å være et nasjonalt forskningssenter for anvendt samfunns- og næringslivsrettet forskning. Selskapet er finansiert gjennom grunnbevilgning fra Norges forskningsråd og forskningsinntekter.

SNF oppgir til Riksrevisjonen at selskapet har vedtatt å gå over til en ny, hybrid pensjonsordning fra 1. juni 2016. Bakgrunnen for dette er at dagens ytelsesordning

134) Kulturdepartementet (2013) *Tildelingsbrev for 2014 til scenekunstinstitusjonene*.

135) Kulturdepartementet (2013) *Tildelingsbrev for 2014 til Den Norske Opera & Ballett*.

136) Den Nationale Scene, Den Norske Opera og Ballett, Nationaltheatret, Trøndelag Teater.

137) Den Norske Opera & Ballett, Nationaltheatret, Trøndelag Teater.

138) Nettkilde: [www.nrk.no/kultur/samtalene-om-pensjon-strandet-1.12359149](http://www.nrk.no/kultur/samtalene-om-pensjon-strandet-1.12359149), 13.5.2015.

139) Olje- og energidepartementet (2013) Oppdragsbrev for 2014 til *Petoro*.

140) Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

er kostbar, og at den nye ordningen vil gi større forutsigbarhet på pensjonskostnadene og -forpliktelsene.<sup>141</sup>

I styrets beretning for 2014 påpekes det at estimatavviket er høyere enn bokført egenkapital, og at overgang til ny hybridpensjon er ventet å redusere selskapets pensjonsforpliktelser- og kostnader. I statsrådens beretning for 2014 viser departementet til at NHH, som forvalter eierskapet, oppgir at selskapet har betydelige ikke-balanseførte forpliktelser. Videre at overgang til hybridpensjon er ventet å redusere pensjonsforpliktelsene og -kostnadene, og at NHH vurderer selskapets lønnsomhet, soliditet og likviditet som tilfredsstillende.

- *Unirand* har som formål å koordinere og tilrettelegge virksomhet som faller innenfor Universitetet i Oslo sine oppgaver, men som ikke er en del av kjernevirksomheten. Selskapet har ikke erverv til formål og er i hovedsak finansiert ved offentlige tilskudd.

Selskapet har store bankinnskudd, og både selskapet og UiO begrunner dette med selskapets pensjonsforpliktelser og dekning av forpliktelsene.<sup>142</sup> Departementet oppgir at selskapets likviditet er god siden de finansierende departementene normalt gir midler forskuddsvis.<sup>143</sup>

I styrets beretning for 2013 viser Unirand til at størrelsen på bankinnskuddene må ses på bakgrunn av pensjonsforpliktelsene. Størrelsen på estimatavviket synliggjøres imidlertid ikke. I styrets årsberetning for 2014 viser Unirand til at bankinnskuddene sikrer soliditet med tanke på kommende forpliktelser.

Åtte av de 13 selskapene med negativ korrigert egenkapital oppgir at de ikke anser egenkapitalen som forsvarlig når selskapets reelle pensjonsforpliktelser medregnes.<sup>144</sup> Fire andre selskaper oppgir det samme.<sup>145</sup>

Selskapene skal ha forsvarlig egenkapital ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i selskapet.<sup>146</sup> Hvilket egenkapitalnivå som er forsvarlig, vil variere og må vurderes konkret. Av forarbeidene til aksjelovgivningen framgår det at det er den reelle egenkapitalen som skal vurderes.<sup>147</sup> Selskapets reelle økonomiske forpliktelser (inkludert pensjonsforpliktelser) er uavhengig av om forpliktelsen balanseføres, og det er disse som må vurderes når den reelle egenkapitalen skal vurderes. Ved vurderingen skal forutsetningen om fortsatt drift legges til grunn, så sant dette "fremstår som mest sannsynlig".<sup>148</sup> Dersom selskapets egenkapital vurderes som uforsvarlig, utløses styrets handlingsplikt. Dette er i begrenset grad omtalt i styrets årsberetning. Mange av de 13 selskapene med negativ korrigert egenkapital har omtalt selskapets pensjonsutfordringer i årsrapporten for 2013.

141) Samfunns- og næringslivsforskning (2014), e-post til Riksrevisjonen, 24. juni 2014.

142) Unirand (2014) *Årsrapport 2013*. Statsrådens beretning for Unirand 2013.

143) Statsrådens beretning for Unirand 2013.

144) HOD: Helse Midt-Norge, Helse Sør-Øst, Helse Vest. KUD: Den Nationale Scene, Den Norske Opera og Ballett, Nationaltheatret, NRK, Trøndelag Teater.

145) Spørreundersøkelse til selskapene. KD: Bergen Teknologioverføring, Samskipnaden i Nesna. KUD: Carte Blanche. NFD: Innovasjon Norge.

146) Lov om aksjeselskaper/allmennaksjeselskaper § 3-5. For regionale helseforetak gjelder at egenkapitalen skal stå i forsvarlig forhold til foretakets virksomhet, jf. helseforetaksloven § 14.

147) NOU 1996:3 *Ny aksjelovgivning*, kapittel 6. Bestemmelsene skiller seg på dette punktet fra aksjeloven/allmennaksjeloven § 8-1, der det er den regnskapsmessige frie egenkapitalen som er avgjørende for selskapets adgang til å utdele utbytte.

148) Ot.prp. nr. 23 (1996–1997) *Om lov om aksjeselskaper (aksjeloven) og lov om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven)*.



## 2.3 I hvilken grad følger eier opp selskapenes pensjonsforpliktelser og -kostnader?<sup>149</sup>

### 2.3.1 Ansvarsdeling mellom eier, styre og administrasjon

Ansvarsdelingen mellom eier, styre og administrasjon ligger til grunn for eiers oppfølging av selskapenes pensjonsforpliktelser og -kostnader. Eier skal følge opp selskapenes økonomiske situasjon og kapitalstruktur. Eier kan kun utøve sin myndighet gjennom deltakelse i generalforsamlingen, foretaksmøtet eller tilsvarende, hvor eier også godkjenner selskapenes årsregnskaper. Selskapene er selv ansvarlige for å sikre at egenkapital og likviditet er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten, mens eier skal følge opp at selskapets finansiering er hensiktsmessig ut fra formålet. Arbeidsdelingen er ikke til hinder for at eier kan gjøre egne vurderinger av selskapenes kapitalisering og på denne måten bidra til en hensiktsmessig kapitalstruktur.<sup>150</sup>

Eierdepartementene understreker at styret og administrasjonen har hovedansvaret for å følge opp selskapenes pensjonsforpliktelser og -kostnader, blant annet synliggjøre eventuelle økonomiske konsekvenser, og informere eier dersom pensjon får vesentlig betydning for selskapenes finansiering eller kapitalstruktur. Eierdepartementene oppgir at de har begrenset mulighet til å påvirke selskapenes pensjonsforpliktelser og -kostnader. Eierdepartementene påpeker at eier likevel kan komme med synspunkter til driften som selskapene bør vurdere. Eventuelle synspunkter er å betrakte som innspill til selskapenes administrasjon og styre.

### 2.3.2 Eieroppfølging av selskapenes pensjonsforpliktelser og -kostnader

#### Eieroppfølging av pensjonsforpliktelser og -kostnader<sup>151</sup>

Undersøkelsen viser at samtlige eierdepartementer følger opp selskapenes økonomiske situasjon, men at særskilte analyser eller vurderinger av selskapenes pensjonsforpliktelser og -kostnader i begrenset grad inngår i denne oppfølgingen. I dialogen med selskapene er pensjon i liten grad et eget tema, med mindre det avdekkes forhold som er av vesentlig betydning for det enkelte selskaps økonomiske situasjon. I de fleste tilfellene hvor pensjon har vært et tema, er det selskapet som har tatt initiativ til dialogen.

Alle eierne oppgir at den viktigste kilden til informasjon om selskapenes pensjon er årsregnskapet, spesielt resultatregnskapet og balansen. I tillegg er møter og ulike typer skriftlig rapportering vanlig.<sup>152</sup> Blant eierinstitusjonene er de fleste representert i selskapenes styre, noe som er en viktig arena for informasjonsinnhenting.<sup>153</sup>

Eierne oppgir at de i hovedsak har god kjennskap til både de balanseførte og de reelle pensjonsforpliktelsene og -kostnadene i selskapene. For 76 prosent av selskapene, fordelt på ni eierdepartementer og sju eierinstitusjoner, oppgir eier å ha stor eller middels grad av kjennskap til pensjonsforpliktelsene og -kostnadene.<sup>154</sup> For de øvrige selskapene oppgir eier å ha kjennskap til pensjonskostnadene, mens kjennskapen til pensjonsforpliktelsene varierer.

149) Denne delen omfatter svar fra både eierdepartementene og virksomheter som forvalter eierskap av andre selskaper på vegne av staten. Forvaltere av eierskap omtales som *eierinstitusjoner*, mens både eierdepartementene og eierinstitusjoner omtales som *eier*.

150) Dette er også i tråd med kravene i aksjeloven § 3-4. Tilsvarende krav er satt til allmennaksjeselskap (allmennaksjeloven § 3-4) og statsforetak (statsforetaksloven § 12).

151) Denne delen omfatter alle selskaper med ytelse og/eller innskuddsordninger, totalt **79 selskaper**. For to selskaper har forvalter ikke besvart spørsmålene. De 22 studentsamskipnadene omtales i et eget avsnitt, se punkt 2.3.4.

152) *Møter* som nevnes, er kvartalsmøter, budsjettmøter, kontaktmøter, eierdialogmøter og andre oppfølgingsmøter (FD, FIN, HOD, KD, KMD, KUD, LMD, NFD, OED, SD, UD, NHH, Høgskolene i Sør-Trøndelag og Ålesund, Universitetene i Bergen og Stavanger). *Rapporteringer* som nevnes, er måneds-, kvartals- og tertialrapporteringer, samt budsjettsøknader (FD, FIN, HOD, KD, KUD, NFD, SD, Bioforsk).

153) NHH, NTNU, Universitetene i Stavanger, Agder, Oslo, Bergen og Nordland, Høgskolene i Sør-Trøndelag, Molde og Ålesund.

154) **Eierdepartementer:** FD, FIN, HOD, KD, KUD, NFD, OED, SD, UD. **Eierinstitusjoner:** Høgskolene i Sør-Trøndelag og Ålesund, NHH, NTNU, Universitetene i Agder, Nordland og Oslo.

For 26 av selskapene oppgir eier å ha vurdert pensjonsforpliktelses- og -kostnadenes konsekvenser for både drift, finansiering og investeringsaktiviteter i undersøkelsesperioden.<sup>155</sup> I tillegg har *Kulturdepartementet* for de seks scenekunstselskapene vurdert pensjonsforpliktelses- og -kostnadenes konsekvenser for selskapenes drift og finansiering. Scenekunstselskapene kan ikke ta opp lån uten godkjenning fra eier, det har derfor ikke vært relevant å foreta en vurdering av pensjonsforpliktelses- og -kostnadenes konsekvenser for investeringer.

Eierdepartementene anser at de har tilstrekkelig kompetanse til å kunne vurdere pensjonenes økonomiske betydning for selskapene, og at dagens nivå på oppfølgingen av pensjon er tilfredsstillende. Det foreligger ingen konkrete planer om å endre rutiner eller arbeidsmetoder. *Helse- og omsorgsdepartementet*, *Kulturdepartementet* og *Utenriksdepartementet* oppgir at de regelmessig benytter seg av ekstern bistand i sitt arbeid med å vurdere omfanget og betydningen av selskapenes pensjonsforpliktelser og -kostnader.<sup>156</sup> I tillegg oppgir tre eierdepartementer og eierinstitusjoner at de i perioden eller tidligere har gjennomført verdivurderinger av sine selskaper, og at pensjon normalt er en del av disse vurderingene, selv om det ikke er et eksplisitt utvalgt tema.<sup>157</sup>

I de to siste Eiermeldingene har det vært fokus på lønn til ledende ansatte, med en innstramning i hvilken type pensjonsopptjening eier støtter.<sup>158</sup> 32 selskaper opplyser at de i 2014 hadde pensjonsordninger med opptjeningsgrunnlag over 12 G.<sup>159</sup> Dette gjelder samtlige ASA-selskaper og nærmere halvparten av de heleide selskapene i undersøkelsen. Blant disse selskapene er det fem selskaper som har negativ korrigert egenkapital og fire selskaper som har en reduksjon på mer enn 50 prosent i årsresultatet.<sup>160</sup> Eierdepartementene har i sine svar i undersøkelsen lagt stor vekt på pensjon til ledende ansatte og at dette ofte tas opp som et eget tema i de regulære møtene med selskapene.<sup>161</sup>

### Oppfølging av selskaper med særlige pensjonsutfordringer

Blant de 13 selskapene med negativ korrigert egenkapital har eier oppgitt at pensjon har vært et tema i dialogen for 11 av selskapene.<sup>162</sup> Tilsvarende gjelder dette for 13 av de 24 selskapene med en reduksjon på mer enn 50 prosent i årsresultatet.<sup>163</sup> Videre har eier for 9 av de 13 selskapene med negativ korrigert egenkapital vurdert pensjonsforpliktelses- og konsekvenser for selskapet.<sup>164</sup> For de fire resterende selskapene har eier *ikke* foretatt noen vurderinger.<sup>165</sup> For 16 av de 24 selskapene med en reduksjon på mer enn 50 prosent i årsresultatet har eier foretatt vurderinger av pensjonsforpliktelses-

155) Selskaper under FD, HOD, KUD og NFD.

156) Enten konkret på området eller som en del av en generell gjennomgang av enkeltsselskapers årsrapport med noter.

157) FD, NFD, SD.

158) I Meld. St. 13 (2010–2011) ble det lagt vekt på at pensjonsvilkårene for ledende ansatte skulle være på linje med vilkårene for øvrige ansatte, mens kravet ble ytterligere skjerpet i Meld. St. 27 (2013–2014), hvor det presiseres at staten som eier heretter ikke bør støtte pensjonsopptjening ut over 12G. Nye retningslinjer for lønn og annen godtgjørelse til ledende ansatte i foretak og selskaper med statlig eierandel ble lansert med virkning fra 13. februar 2015.

159) HOD: Helse Midt-Norge, Helse Vest, Vinmonopolet. KD: Christian Michelsen Research, Inven2, OsloTech, Simula, UNINETT.

KMD: Kommunalbanken. KUD: Norsk Tipping, NRK. LMD: Statskog. NFD: Ambita, DNB, Flytoget, Hydro, Investinor, Kongsberg Gruppen, Mesta, Statkraft, Store Norske, Telenor, Yara. OED: Gassco, Petoro, Statoil, Statnett. SD: Avinor, Baneservice, NSB, Posten. UD: Norfund.

160) *Negativ egenkapital*: HOD: Helse Midt-Norge, Helse Vest. KUD: Norsk Tipping, NRK. OED: Petoro.

*Redusert årsresultat*: KD: Christian Michelsen Research, Inven2, OsloTech, UNINETT.

161) KD, KMD, KUD (NRK og Norsk Tipping), NFD, OED, SD, UD. Pensjon over 12G er ikke relevant for RHF-ene og scenekunstselskapene.

162) HOD: Helse Midt-Norge, Helse Nord, Helse Sør-Øst, Helse Vest. KUD: Den Nationale Scene, Den Norske Opera & Ballett, Nationaltheatret, NRK, Trøndelag Teater. OED: Petoro. NHH: Samfunns- og næringslivsforskning.

163) FD: AIM Norway. HOD: Helse Midt-Norge, Helse Nord, Helse Sør-Øst, Helse Vest. KUD: Den National Scene, Den Norske Opera & Ballett, Nationaltheatret, NRK, Trøndelag Teater. NFD: Innovasjon Norge. OED: Petoro. NHH: Samfunns- og næringslivsforskning.

164) HOD: Helse Midt-Norge, Helse Nord, Helse Sør-Øst, Helse Vest. KUD: Den National Scene, Den Norske Opera & Ballett, Nationaltheatret, NRK, Trøndelag Teater.

165) KD: Unirand, Samfunns- og Næringslivsforskning. KUD: Norsk Tipping. OED: Petoro.

konsekvenser for selskapet.<sup>166</sup> For de resterende åtte selskapene er det *ikke* foretatt noen vurderinger.<sup>167</sup>

*Kulturdepartementet* og *Helse- og omsorgsdepartementet* forvalter eierskapet til mange av selskapene der pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader er utfordrende for selskapenes økonomiske situasjon. Begge departementene oppgir at de har iverksatt en rekke tiltak for løpende å ha oversikt over selskapenes situasjon, og for å kunne bistå med å finne bærekraftige løsninger på problemet.

Siden 2012 har *scenekunstselskapene* under *Kulturdepartementet* rapportert på pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader til eier. Ordningen ble etablert som et resultat av store utfordringer knyttet til pensjon, med påfølgende redusert egenkapital og dårlig likviditet. Selskapenes rapportering, som blant annet spesifiserer pensjonsforpliktelser, pensjonskostnader og pensjonspremier, danner sammen med årsregnskapene grunnlaget for en rapport som utarbeides av en statsautorisert revisor. Departementet benytter rapporten i sin videre oppfølging av selskapene, og ifølge departementet gjør den det mulig å se omfanget av pensjonsforpliktelsene og hvordan de påvirker resultatet, og å følge med på utviklingen for indikatorer som egenkapital, estimatavvik, likviditet, forholdet mellom kortsiktig gjeld og omløpsmidler fra år til år. På bakgrunn av dette kan departementet vurdere om det er vesentlig fare for at et selskap ikke kan ivareta sitt samfunnsoppdrag knyttet til statstilskuddet.

*Helse- og omsorgsdepartementet* har etablert en ordning for å håndtere *de regionale helseforetakene* (RHF) pensjonskostnader og pensjonspremier. Ordningen innebærer at pensjonskostnaden som hovedregel legges til grunn ved fastsettelse av RHF-enes basisramme, og at det dermed kan stilles et entydig resultatkrav. Samtidig justeres driftskredittrammen med forskjellen mellom pensjonskostnad og pensjonspremie. Når premien er lavere enn kostnaden, gir dette et likviditetsoverskudd, og driftskreditrammen justeres tilsvarende. I motsatt fall økes driftskreditrammen. Pensjonskostnaden blir kjent i begynnelsen av regnskapsåret, mens premien blir kjent på høsten. Nivået for basisrammen og driftskreditten blir endret i løpet av året gjennom revidert nasjonalbudsjett eller i omgrupperingsproposisjoner.<sup>168</sup> Ordningen innebærer at departementet til enhver tid må ha oppdatert informasjon om RHF-enes pensjonskostnader og pensjonspremier. RHF-ene rapporterer månedlig til departementet på økonomi, bemanning, aktivitet og kvalitet. I tillegg har departementet regelmessige oppfølgingsmøter der økonomien er et sentralt tema.<sup>169</sup> Videre mottar departementet informasjon om RHF-enes pensjon direkte fra KLP på vegne av alle pensjonsleverandørene.<sup>170</sup> Totalt gir dette departementet en løpende oversikt over RHF-enes pensjonskostnader gjennom året.

Forsvarsdepartementet har oppgitt at det skal gjennomføres en evaluering av AIMs kapitalstruktur for å påse at selskapets kapitalstruktur er tilpasset selskapets formål og situasjon. For de øvrige selskapene med negativ korrigert egenkapital eller med stor reduksjon i årsresultat har ikke eier iverksatt særskilt oppfølging eller konkrete tiltak knyttet til selskapenes pensjonskostnader eller pensjonsforpliktelser.

166) Samskipnadene behandles separat i 2.3.4. Det er derfor 24 og ikke 31 selskaper med reduksjon i årsresultat på mer enn 50 prosent. FD: AIM Norway. HOD: Helse Midt-Norge, Helse Nord, Helse Sør-Øst, Helse Vest, Norsk Helsenett. KD: NSD, UNINETT. KUD: Den National Scene, Den Norske Opera & Ballett, Nationaltheatret, NRK, Trøndelag Teater. NFD: Innovasjon Norge. Universitetet i Bergen: Christian Michelsen Research, Uni Research.

167) OED: Petoro. NHH: Samfunns- og næringslivsforskning. Universitetet i Oslo: Inven2, Oslotech, Unirand. Universitetet i Tromsø: NORUT.

168) St.prp. nr. 1 (2008–2009), s. 138 og utover, samt verifisert svar fra Helse- og omsorgsdepartementet.

169) Unntatt i juli og januar.

170) Kommunal landspensjonskasse (KLP) leverer pensjons-, finans- og forsikringstjenester til kommuner og fylkeskommuner, helseforetak og til bedrifter både i offentlig og i privat sektor, og til deres ansatte.

En gjennomgang av Prop. 1 S (2014–2015) viser at departementene har informert Stortinget om problemstillinger knyttet til pensjon for 8 av de 13 selskapene med negativ korrigert egenkapital.<sup>171</sup> For scenekunstselskapene omtales de økonomiske konsekvensene av økte pensjonskostnader, inkludert betydningen for selskapets årsresultat, egenkapital og likviditet, og behovet for å vurdere selskapets pensjonsordninger for å sikre en bærekraftig ordning. For helseforetakene er det i hovedsak differansen mellom pensjonskostnadene- og pensjonspremien som omtales og differansens betydning for endringer i driftskreditten.

Tilsvarende er selskapenes pensjonsutfordringer omtalt i statsrådets beretning og selskapenes generalforsamlingsprotokoll/foretaksprotokoll for henholdsvis 9 og 7 av de 13 selskapene med negativ korrigert egenkapital.<sup>172</sup> Omtalen i disse dokumentene er hovedsakelig knyttet til endringer i pensjonskostnader og pensjonspremie og deres påvirkning på selskapenes økonomiske situasjon.

### 2.3.3 Eierdepartementenes oppfølging av eierinstitusjonene

I undersøkelsesperioden har fire eierdepartementer, *Kunnskapsdepartementet*, *Nærings- og fiskeridepartementet*, *Landbruks- og matdepartementet* og *Klima- og miljødepartementet*, hatt ansvar for å følge opp underliggende virksomheters eierskapsforvaltning.<sup>173</sup>

*Kunnskapsdepartementet* forutsetter at universitetene og høyskolene legger statens prinsipper for godt eierskap til grunn for sin forvaltning av underliggende institusjoner. *Klima- og miljødepartementet* forventer videre at det informeres dersom det skulle være forhold som er av betydning for å sikre en effektiv kontroll med at statens interesser forvaltes forsvarlig. For å kunne følge opp eierinstitusjoner har departementet utarbeidet en rapporteringsmal for hvordan de underliggende selskapene skal rapportere til eierinstitusjonene. Rapporteringen inneholder blant annet informasjon om og en vurdering av selskapenes egenkapital. Ifølge departementet gjør dette det mulig å vurdere selskapenes utvikling og situasjon.

*Landbruks- og matdepartementet* oppgir at det ikke har særskilt oppfølging av eierinstitusjonen, men legger til grunn at institusjonen vurderer selskapenes økonomiske utvikling og blant annet vurderer pensjonsforpliktelsene i forbindelse med behandlingen av årsregnskapene. *Klima- og miljødepartementet* har pålagt eierinstitusjonen å legge fram en rapport med vurdering av resultater og framdrift for oppgaver og mål fastsatt for selskapet. I tillegg må det legges fram en regnskapsoversikt som er attestert av revisor. *Klima- og miljødepartementet* opplyser at det i forbindelse med generalforsamlingen kontrollerer at pensjonsforpliktelsene framgår i årsregnskapets noter.

### 2.3.4 Kunnskapsdepartementets oppfølging av studentsamskipnadene

De 22 studentsamskipnadene er selveiende rettssubjekter.<sup>174</sup> Samskipnadene er ikke statlig eid og Kunnskapsdepartementet har ikke en eierrolle overfor samskipnadene. Kunnskapsdepartementet har imidlertid et ansvar for å føre et overordnet tilsyn med samskipnadene.<sup>175</sup> Departementet mottar informasjon om samskipnadenes pensjonsforpliktelser og kostnader gjennom årsregnskapene. Departementet oppgir at

171) HOD: De fire regionale helseforetakene. KUD: Den National Scene, Den Norske Opera & Ballett, Nationaltheatret, Trøndelag Teater.

172) Statsrådets beretning: De regionale helseforetakene, Trøndelag Teater, Nationaltheatret, Den Norske Opera & Ballett, NRK, Samfunns- og Næringslivsforskning. Generalforsamling: De regionale helseforetakene, Den Nationale Scene, Norsk Tipping, NRK.

173) Kunnskapsdepartementet er ansvarlig for å følge opp tolv forvaltere. Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet skal følge opp én forvalter hver. For Nærings- og fiskeridepartementet har forvaltningen av *GIEK Kredittforsikring*, *Space Norway AS* og *Andøya Space Centre AS* vært forvaltet av andre i undersøkelsesperioden. Fra 2015 er eierskapet for alle selskapene direkte underlagt Nærings- og fiskeridepartementet.

174) Lov om studentsamskipnader § 2 og § 12.

175) Forskrift om studentsamskipnader § 23 og 24.

oppfølgingen begrenses til de tilfeller der forpliktelsene kan ha vesentlig betydning for driften, den økonomiske situasjonen eller bruken av offentlige midler. Pensjonsrelaterte problemstillinger har ikke vært et eget tema i departementets tilsyn i perioden.

Kunnskapsdepartementet oppgir at det i *middels grad* har kjennskap til samskipnadenes pensjonskostnader, balanseførte og reelle pensjonsforpliktelser. Departementet har ikke foretatt vurderinger av pensjonskostnadenes konsekvenser for samskipnadenes økonomiske situasjon, drift, finansiering eller investeringer, men oppgir å ha vurdert pensjonsforpliktelsenes konsekvenser på selskapenes drift, finansiering eller investeringer. Undersøkelsen viser at sju av samskipnadene ville hatt en reduksjon i årsresultat på mer enn 50 prosent og negativt korrigert årsresultat dersom det ble tatt hensyn til samskipnadenes reelle pensjonskostnad.<sup>176</sup>

Kunnskapsdepartementet oppgir at det heller ikke er kjent med tilfeller der samskipnadenes pensjonsforpliktelser eller pensjonskostnader har hatt vesentlig betydning for driften eller bruk av offentlige midler i undersøkelsesperioden. Departementet oppgir videre at Studentsamskipnaden i Indre Finnmark opplever pensjon som en økende kostnad, og at samskipnaden i den forbindelse har søkt om økt tilskudd. Departementet har ikke informasjon som tilsier at samskipnadene på sikt ikke vil ha mulighet til å bære sine pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader.

---

### 3 Vurderinger

#### **Mange av selskapene har store avvik mellom de balanseførte og de reelle netto pensjonsforpliktelsene**

Det er et overordnet krav at selskapenes årsregnskap skal gi et riktig bilde av deres resultater og økonomiske stilling. For selskaper med kun innskuddspensjon er forpliktelsene i hovedsak innfridd ved innskuddet (som kostnadsføres), og regnskapet gir derfor et riktig bilde av selskapenes pensjonsforpliktelser.

For selskaper med ytelsespensjon er selskapets pensjonsforpliktelser i varierende grad synliggjort i regnskapet, avhengig av hvilken standard selskapene følger for regnskapsføring av pensjoner. For selskaper som følger standarden IAS19 (22 selskaper), framkommer selskapenes reelle pensjonsforpliktelser (totalt 56,3 mrd. kroner) av balansen. Selskapene som følger standarden NRS6 (46 selskaper), har balanseført 17 mrd. kroner netto pensjonsmidler, mens de reelle forpliktelsene er 77,3 mrd. kroner. Årsaken til dette er at NRS6 gir anledning til utsatt resultatføring av estimat- og planavvik. Det er til dels store avvik mellom balanseførte og reelle netto pensjonsforpliktelser for mange av NRS6-selskapene, og samlet sett er det en betydelig del av pensjonsforpliktelsene som ikke framkommer av selskapenes balanse. For selskaper som følger standarden NRS8 (20 selskaper), framkommer ikke selskapenes pensjonsforpliktelser av balansen. Forpliktelser knyttet til ny privat AFP framkommer heller ikke, med noen få unntak, av regnskapene. Dette gjelder uavhengig av hvilken regnskapsstandard selskapene følger. Undersøkelsens beregninger anslår at forpliktelsene til ny privat AFP utgjør om lag 3,9 mrd. kroner. Samlet sett er det revisjonens vurdering at det for mange selskaper er store avvik mellom de balanseførte og de reelle netto pensjonsforpliktelsene.

#### **For mange selskaper har pensjon store konsekvenser for den økonomiske stillingen**

Andelen *brutto pensjonsforpliktelser* i forhold til egenkapital og andelen *reelle pensjonsforplikter* i forhold til totalkapital gir en indikasjon på hvor vesentlig

176) Norges arktiske studentsamskipnad, Samskipnaden i Agder, Samskipnaden i Bergen, Samskipnaden i Nord-Trøndelag, Samskipnaden i Oppland, Samskipnaden i Telemark, Samskipnaden i Trondheim.

pensjonsforpliktelsene er for selskapenes økonomi. Undersøkelsen viser at for halvparten av selskapene med ytelsesordninger som følger standardene IAS19 og NRS6 (34 av 68), utgjør brutto pensjonsforpliktelser mer enn selskapets egenkapital. For 29 av selskapene utgjør de reelle forpliktelsene mer enn 10 prosent av totalkapitalen. Dette gjør mange av selskapene sårbare for endringer i økonomiske og demografiske forutsetninger. For mange av selskapene i undersøkelsen utgjør de *reelle pensjonskostnadene* en vesentlig andel av driftskostnadene. Det er revisjonens vurdering at pensjonsforpliktelser og -kostnader er av vesentlig betydning for mange selskaper.

Selskapenes *pensjonsforpliktelser* anses som gjeld og har innvirkning på kapitalstrukturen. For å vise påvirkningen på kapitalstrukturen er det for selskaper med ytelsesordninger som følger NRS6 (46 selskaper), beregnet en *korrigert egenkapitalandel* som tar hensyn til selskapenes reelle pensjonsforpliktelser. For 19 av selskapene reduseres egenkapitalandelen med mer enn 15 prosentpoeng. 13 av selskapene får negativ egenkapital dersom det tas hensyn til de reelle pensjonsforpliktelsene.

Selskapets *pensjonskostnader* inngår i driftskostnadene og påvirker årsresultatet direkte, uavhengig av selskapenes pensjonsordninger. For selskapene som følger NRS6 med ytelsesordninger, reflekterer ikke pensjonskostnadene i regnskapet de *reelle pensjonskostnadene* fordi pensjonskostnadene ikke inkluderer kostnadseffekten av estimat- og planavvik. For å synliggjøre denne effekten er det beregnet et *korrigert årsresultat* for disse selskapene. 31 av selskapene får svekket årsresultatet med 50 prosent eller mer, sammenlignet med bokført resultat. 18 av selskapene får som følge av dette et negativt korrigert årsresultat sammenlignet med bokført resultat.

Totalt viser undersøkelsen at 34 av selskapene som følger NRS6, får til dels store endringer i egenkapital og resultat dersom det tas hensyn til de reelle forpliktelsene og kostnadene. For disse selskapene er det derfor usikkert om resultatregnskap og balanse gir et riktig bilde av selskapenes økonomiske stilling.

En vesentlig svekkelse av egenkapital og årsresultat kan få konsekvenser for driften eller for statens finansiering av selskapene. Dersom det ikke er ønskelig med redusert tilbud/virksomhet, staten har garantert for forpliktelsene, eller avvikling av virksomheten ikke er et alternativ, kan pensjon medføre betydelige merkostnader for staten som eier. Det kan gjelde sektorpolitiske selskaper med stor samfunnsmessig betydning og svak økonomisk stilling, som de regionale helseforetakene og flere av scene- og kunstselskapene.

De 20 selskapene som følger NRS8, balansefører ikke sine pensjonsforpliktelser, og det opplyses heller ikke om størrelsen på forpliktelsene i notene. For disse selskapene er det ikke mulig å beregne hvor vesentlig pensjon er i forhold til egenkapital og totalkapital. Det er heller ikke mulig å beregne hvordan de reelle pensjonsforpliktelsene og pensjonskostnadene påvirker den økonomiske stillingen.

Etter revisjonens vurdering er det viktig at selskapene har god kjennskap til pensjonens påvirkning på den økonomiske stillingen, uavhengig av hvilken regnskapsstandard som følges. De reelle pensjonsforpliktelsenes påvirkning på selskapets kapitalstruktur og de reelle pensjonskostnadenes påvirkning på resultat er viktig informasjon i denne sammenhengen, og vil gi selskapene et bedre beslutningsgrunnlag for å kunne tilpasse driften til selskapets reelle økonomiske stilling.

#### **Eier har i ulik grad oversikt over pensjonsforpliktelsene og -kostnadenes påvirkning på selskapenes økonomiske stilling**

Eier har et ansvar for å følge opp selskapenes økonomi, og at selskapenes kapitalstruktur er tilpasset selskapets formål og situasjon. Den økonomiske oppfølgingen tar

som regel utgangspunkt i selskapenes årsregnskaper, særlig resultatregnskapet og balansen. For mange av selskapene som følger NRS6 og NRS8, gir ikke resultatregnskapet og balansen et fullstendig bilde av selskapenes reelle økonomiske stilling. Dette reduserer regnskapets verdi som informasjonskilde for eiers oppfølging av selskapenes økonomi. Undersøkelsen viser at eierne i ulik grad har oversikt over hvilke selskaper som påvirkes negativt av sine pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader, og at det i liten grad foretas særskilte vurderinger av pensjonenes reelle påvirkning på resultat og egenkapital. Pensjon har stor betydning for enkeltselskaper, og det er etter revisjonens vurdering derfor viktig at eier har nødvendig kjennskap til hvordan pensjon påvirker selskapenes reelle økonomiske stilling.

#### 4 Vedlegg

| Vedlegg 1 Oversikt over selskapene i undersøkelsen      |                            |              |          |
|---------------------------------------------------------|----------------------------|--------------|----------|
| Selskap og eierdepartement                              | Eierinstitusjon            | Selskapsform | Eierskap |
| <b>Finansdepartementet</b>                              |                            |              |          |
| Folketrygdfondet                                        |                            | Særlov       | Heleid   |
| <b>Forsvarsdepartementet</b>                            |                            |              |          |
| Aerospace Industrial Maintenance Norway SF (AIM Norway) |                            | SF           | Heleid   |
| <b>Helse- og omsorgsdepartementet</b>                   |                            |              |          |
| AS Vinmonopolet                                         |                            | Særlov       | Heleid   |
| Helse Midt-Norge RHF                                    |                            | RHF          | Heleid   |
| Helse Nord RHF                                          |                            | RHF          | Heleid   |
| Helse Sør-Øst RHF                                       |                            | RHF          | Heleid   |
| Helse Vest RHF                                          |                            | RHF          | Heleid   |
| Norsk Helsenett SF                                      |                            | SF           | Heleid   |
| <b>Klima- og miljødepartementet</b>                     |                            |              |          |
| Framsenteret AS                                         | Norsk Polar-institutt mfl. | AS           | Deleid   |
| <b>Kommunal- og moderniseringsdepartementet</b>         |                            |              |          |
| Kommunalbanken AS                                       |                            | AS           | Heleid   |
| <b>Kulturdepartementet</b>                              |                            |              |          |
| AS Den Nationale Scene                                  |                            | AS           | Deleid   |
| Carte Blanche AS                                        |                            | AS           | Deleid   |
| Den Norske Opera & Ballett AS                           |                            | AS           | Heleid   |
| Nationaltheatret AS                                     |                            | AS           | Heleid   |
| Norsk Tipping AS                                        |                            | Særlov       | Heleid   |
| Norsk rikskringkasting AS (NRK)                         |                            | AS           | Heleid   |
| Rogaland Teater AS                                      |                            | AS           | Deleid   |
| Trøndelag Teater AS                                     |                            | AS           | Deleid   |
| <b>Kunnskapsdepartementet</b>                           |                            |              |          |
| Agderforskning AS                                       | UiA                        | AS           | Deleid   |
| Bergen Teknologioverføring AS                           | UiB                        | AS           | Deleid   |
| Christian Michelsen Research AS                         | UiB                        | AS           | Deleid   |
| Havbruksstasjonen i Tromsø AS                           | UiT                        | AS           | Deleid   |
| HiST Kompetanse AS                                      | HiST                       | AS           | Heleid   |
| Høgskolen i Ålesund maritime operasjoner AS             | HiÅ                        | AS           | Heleid   |
| International Research Institute of Stavanger AS (IRIS) | UiS                        | AS           | Deleid   |

| Vedlegg 1 Oversikt over selskapene i undersøkelsen |                  |              |            |
|----------------------------------------------------|------------------|--------------|------------|
| Selskap og eierdepartement                         | Eierinstitusjon  | Selskapsform | Eierskap   |
| Inven2 AS                                          | UiO              | AS           | Deleid     |
| Lifandis AS                                        | NTNU             | AS           | Deleid     |
| Møreforskning AS                                   | HiMo, HiVo, HiÅl | AS           | Deleid     |
| Nordlandsforskning AS                              | UiN              | AS           | Deleid     |
| Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD)  |                  | AS           | Heleid     |
| Northern Research Institute Tromsø AS (NORUT)      | UiT              | AS           | Deleid     |
| NTNU Samfunnsforskning AS                          | NTNU             | AS           | Heleid     |
| NTNU Technology Transfer AS (NTNU-TTO)             | NTNU             | AS           | Deleid     |
| Osloitech AS                                       | UiO              | AS           | Deleid     |
| <b>Kunnskapsdepartementet forts.</b>               |                  |              |            |
| Prekubator TTO AS                                  | UiS              | AS           | Deleid     |
| Samfunns- og næringslivsforskning AS               | NHH              | AS           | Deleid     |
| Sem Gjestegård AS                                  | NMBU             | AS           | Heleid     |
| Senter for økonomisk forskning AS                  | NTNU             | AS           | Deleid     |
| Simula Research Laboratory AS                      |                  | AS           | Heleid     |
| Studentsamskipnaden for Sunnmøre                   |                  | Særlov       | Selveiende |
| Studentsamskipnaden i Agder                        |                  | Særlov       | Selveiende |
| Studentsamskipnaden i Bergen                       |                  | Særlov       | Selveiende |
| Studentsamskipnaden i Buskerud                     |                  | Særlov       | Selveiende |
| Studentsamskipnaden i Finnmark og Tromsø           |                  | Særlov       | Selveiende |
| Studentsamskipnaden i Harstad                      |                  | Særlov       | Selveiende |
| Studentsamskipnaden i Hedmark                      |                  | Særlov       | Selveiende |
| Studentsamskipnaden i Indre Finnmark               |                  | Særlov       | Selveiende |
| Studentsamskipnaden i Molde                        |                  | Særlov       | Selveiende |
| Studentsamskipnaden i Nesna                        |                  | Særlov       | Selveiende |
| Studentsamskipnaden i Nordland                     |                  | Særlov       | Selveiende |
| Studentsamskipnaden i Nord-Trøndelag               |                  | Særlov       | Selveiende |
| Studentsamskipnaden i Oppland                      |                  | Særlov       | Selveiende |
| Studentsamskipnaden i Oslo                         |                  | Særlov       | Selveiende |
| Studentsamskipnaden i Sogn og Fjordane             |                  | Særlov       | Selveiende |
| Studentsamskipnaden i Stavanger                    |                  | Særlov       | Selveiende |
| Studentsamskipnaden i Telemark                     |                  | Særlov       | Selveiende |
| Studentsamskipnaden i Trondheim                    |                  | Særlov       | Selveiende |
| Studentsamskipnaden i Vestfold                     |                  | Særlov       | Selveiende |
| Studentsamskipnaden i Østfold                      |                  | Særlov       | Selveiende |
| Studentsamskipnaden i Ås                           |                  | Særlov       | Selveiende |
| Studentsamskipnaden Stord/Haugesund                |                  | Særlov       | Selveiende |
| Uni Research AS                                    | UiB              | AS           | Deleid     |
| UNINETT AS                                         |                  | AS           | Heleid     |
| Unirand AS                                         | UiO              | AS           | Heleid     |
| Universitetssenteret på Svalbard AS (UNIS)         |                  | AS           | Heleid     |
| <b>Landbruks- og matdepartementet</b>              |                  |              |            |
| Instrumenttjenesten AS                             | Bioforsk mfl.    | AS           | Heleid     |
| ITAS Eierdrift AS                                  | Bioforsk mfl.    | AS           | Heleid     |
| Kimen Såvarelaboratoriet AS                        |                  | AS           | Deleid     |
| Statskog SF                                        |                  | SF           | Heleid     |
| Staur gård AS                                      |                  | AS           | Heleid     |
| <b>Nærings- og fiskeridepartementet</b>            |                  |              |            |



| Vedlegg 1 Oversikt over selskapene i undersøkelsen |                 |              |          |
|----------------------------------------------------|-----------------|--------------|----------|
| Ambita AS                                          |                 | AS           | Heleid   |
| Selskap og eierdepartement                         | Eierinstitusjon | Selskapsform | Eierskap |
| Andøya Space Center AS                             |                 | AS           | Deleid   |
| Argentum AS                                        |                 | AS           | Heleid   |
| DNB ASA                                            |                 | ASA          | Deleid   |
| Electronic Chart Centre AS                         |                 | AS           | Heleid   |
| Flytoget AS                                        |                 | AS           | Heleid   |
| GIEK Kredittforsikring AS                          | GIEK            | AS           | Heleid   |
| Innovasjon Norge                                   |                 | Særlov       | Deleid   |
| <b>Nærings- og fiskeridepartementet forts.</b>     |                 |              |          |
| Investinor AS                                      |                 | AS           | Heleid   |
| Kings Bay AS                                       |                 | AS           | Heleid   |
| Kongsberg Gruppen ASA                              |                 | ASA          | Deleid   |
| Mesta AS                                           |                 | AS           | Heleid   |
| Nammo AS                                           |                 | AS           | Deleid   |
| Nofima AS                                          |                 | AS           | Deleid   |
| Norges sjømatråd AS                                |                 | AS           | Heleid   |
| Norsk Hydro ASA                                    |                 | ASA          | Deleid   |
| Siva – selskapet for industrivekst SF              |                 | SF           | Heleid   |
| Space Norway AS                                    |                 | AS           | Heleid   |
| Statkraft SF                                       |                 | SF           | Heleid   |
| Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS             |                 | AS           | Deleid   |
| Telenor ASA                                        |                 | ASA          | Deleid   |
| Yara International ASA                             |                 | ASA          | Deleid   |
| <b>Olje- og energidepartementet</b>                |                 |              |          |
| Enova SF                                           |                 | SF           | Heleid   |
| Gassco AS                                          |                 | AS           | Heleid   |
| Gassnova SF                                        |                 | SF           | Heleid   |
| Petoro AS                                          |                 | AS           | Heleid   |
| Statnett SF                                        |                 | SF           | Heleid   |
| Statoil ASA                                        |                 | ASA          | Deleid   |
| <b>Samferdselsdepartementet</b>                    |                 |              |          |
| Avinor AS                                          |                 | AS           | Heleid   |
| Baneservice AS                                     |                 | AS           | Heleid   |
| NSB AS                                             |                 | AS           | Heleid   |
| Posten Norge AS                                    |                 | AS           | Heleid   |
| <b>Utenriksdepartementet</b>                       |                 |              |          |
| Norfund                                            |                 | Særlov       | Heleid   |

### Offentlige pensjonsordninger

- *Offentlig tjenstepensjon* er en bruttoytelsesordning som sikrer at pensjonsgrunnlaget utgjør 66 prosent av sluttlønnen ved full opptjeningstid. Pensjonsordningen samordnes med folketrygden. Deretter skal pensjonen levealderjusteres.
- *Offentlig AFP* er en tidligpensjonsordning som skal erstatte lønnsutbetaling mellom 62 og 67 år dersom den ansatte velger å ta ut pensjon. Fra 62–65 år beregnes denne etter det den ansatte ville fått i pensjon fra Folketrygden pluss et kronetillegg. Fra 65–67 år beregnes den av det som gir høyest utbetaling av folketrygdberegningen, og 66 prosent av pensjonsgrunnlaget (normalt sluttlønn). Offentlig AFP er en ytelsesbasert pensjonsordning.

### Private pensjonsordninger

- *Innskuddspensjon* (etter innskuddspensjonsloven) kjennetegnes ved at selskapet betaler et årlig innskudd til pensjonsordningen. Det årlige innskuddet skal være minimum 2 prosent av lønn mellom 1G og 12G. Det er innskuddet og eventuell verdistigning som utgjør pensjonen. Innskuddet er personlig og tilfaller etterlatte ved dødsfall. Den ansatte bærer selv risikoen for avkastning på innbetalte midler.
- *Foretakspensjon* (etter foretakspensjonsloven) kan enten være en ytelsesbasert pensjon eller engangsbetalt pensjon. Ytelsesbasert foretakspensjon kjennetegnes ved at pensjonen er definert som en fastsatt ytelse, som regel en proSENTSATS av lønn ved pensjoneringsstidspunkt. Pensjonsordningen samordnes ikke med folketrygden. Selskapet betaler inn en beregnet premie for å sikre pensjonsopptjening. Premien fastsettes ut fra beregningsgrunnlaget for ordningen, og skal være tilstrekkelig til å sikre den retten til pensjon som opptjenes i løpet av året. Det skal sikres en pensjonsytelse som for de fleste minst tilsvarer nivået på innskuddspensjon og kollektiv tjenstepensjon. Selskapet bærer den økonomiske risikoen for pensjonsforpliktelsene. Engangsbetalt foretakspensjon er en innskuddsbasert pensjonsordning.
- *Kollektiv tjenstepensjon* (etter tjenstepensjonsloven) kalles ofte en hybrid-modell. Ordningen kjennetegnes ved at den er innskuddsbasert under opptjening ved at selskapet betaler et årlig innskudd til pensjonsordningen. Det årlige innskuddet skal være minimum 2 prosent av lønn mellom 1G og 12G. Ved utbetalingstidspunktet har ordningen trekk fra ytelsesbaserte ordninger ved at samlet pensjonsbeholdning omregnes til en forventet årlig pensjonsutbetaling. Det er innskuddet, dødelighetsarv og oppregulering ved avkastning/selskapet som utgjør pensjonsbeholdningen. Regnskapsmessig kan kollektiv tjenstepensjon klassifiseres som innskuddsordning eller ytelsesordning alt etter hvordan ordningen er utformet.
- *Privat AFP* er en tariffestet tilleggspensjonsordning. Størrelsen avhenger av pensjonsgrunnlaget i folketrygden. Gammel AFP-ordning erstattet lønnsinntekt mellom 62 og 67 år (tidligpensjonsordning), mens ny AFP-ordning er en livsvarig pensjonsytelse i tillegg til folketrygden. Arbeidsgiverne skal i fellesskap dekke to tredeler av kostnadene gjennom en avgift for de ansatte fastsatt som en proSENTSATS av pensjonsgrunnlaget. Staten dekker én tredel av kostnadene. Privat AFP er en ytelsesbasert pensjonsordning.

### Vedlegg 3 Selskapenes pensjonsordninger og regnskapsstandard

#### Selskaper som følger IAS19

| Selskap og eierdepartement                      | Type pensjonsordning    | Type AFP-ordning             |
|-------------------------------------------------|-------------------------|------------------------------|
| <b>Finansdepartementet</b>                      |                         |                              |
| Folketrygdfondet                                | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP                |
| <b>Helse- og omsorgsdepartementet</b>           |                         |                              |
| Vinmonopolet                                    | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP                |
| <b>Kommunal- og moderniseringsdepartementet</b> |                         |                              |
| Kommunalbanken                                  | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP                |
| <b>Nærings- og fiskeridepartementet</b>         |                         |                              |
| Ambita                                          | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| Argentum                                        | Innskuddspensjon        | Har ikke AFP                 |
| DNB                                             | Både innskudd og ytelse | Både offentlig og privat AFP |
| Flytoget                                        | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP                |
| GIEK Kredittforsikring                          | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP                |
| Hydro                                           | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| Investinor                                      | Ytelsespensjon          | Har ikke AFP                 |
| Kongsberg Gruppen                               | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| Mesta                                           | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| Statkraft                                       | Både innskudd og ytelse | Både offentlig og privat AFP |
| Telenor                                         | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| Yara International                              | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| <b>Olje- og energidepartementet</b>             |                         |                              |
| Gassco                                          | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| Gassnova                                        | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP                |
| Statnett                                        | Ytelsespensjon          | Privat AFP                   |
| Statoil                                         | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| <b>Samferdselsdepartementet</b>                 |                         |                              |
| Avinor                                          | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP                |
| NSB                                             | Både innskudd og ytelse | Både offentlig og privat AFP |
| Posten                                          | Både innskudd og ytelse | Både offentlig og privat AFP |
| <b>Utenriksdepartementet</b>                    |                         |                              |
| Norfund                                         | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |

## Selskaper som følger NRS6

| Selskap og eierdepartement                 | Type pensjonsordning    | Type AFP-ordning             |
|--------------------------------------------|-------------------------|------------------------------|
| <b>Forsvarsdepartementet</b>               |                         |                              |
| AIM Norway                                 | Både innskudd og ytelse | Både offentlig og privat AFP |
| <b>Helse- og omsorgsdepartementet</b>      |                         |                              |
| Helse Midt-Norge                           | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP                |
| Helse Nord                                 | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP                |
| Helse Sør-Øst                              | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP                |
| Helse Vest                                 | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP                |
| Norsk Helsenett                            | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP                |
| <b>Kulturdepartementet</b>                 |                         |                              |
| Den Nationale Scene                        | Ytelsespensjon          | Privat AFP                   |
| Den Norske Opera & Ballett                 | Ytelsespensjon          | Privat AFP                   |
| Nationaltheatret                           | Ytelsespensjon          | Privat AFP                   |
| Norsk Tipping                              | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP                |
| NRK                                        | Ytelsespensjon          | Privat AFP                   |
| Rogaland Teater                            | Ytelsespensjon          | Privat AFP                   |
| Trøndelag Teater                           | Ytelsespensjon          | Privat AFP                   |
| <b>Kunnskapsdepartementet</b>              |                         |                              |
| Agderforskning                             | Innskuddspensjon        | Privat AFP                   |
| Christian Michelsen Research               | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| Inven2                                     | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP                |
| IRIS                                       | Ytelsespensjon          | Privat AFP                   |
| Norges arktiske studentsamskipnad          | Ytelsespensjon          | Privat AFP                   |
| Northern Research Institute Tromsø (NORUT) | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| NSD                                        | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP                |
| NTNU Samfunnsforskning                     | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP                |
| Osloitech                                  | Både innskudd og ytelse | Har ikke AFP                 |
| Samfunns- og næringslivsforskning          | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| Samskipnaden for Sunnmøre                  | Ytelsespensjon          | Privat AFP                   |
| Samskipnaden i Agder                       | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| Samskipnaden i Bergen                      | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| Samskipnaden i Buskerud                    | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| Samskipnaden i Nordland                    | Ytelsespensjon          | Privat AFP                   |
| Samskipnaden i Nord-Trøndelag              | Ytelsespensjon          | Privat AFP                   |
| Samskipnaden i Oppland                     | Ytelsespensjon          | Privat AFP                   |
| Samskipnaden i Oslo                        | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| Samskipnaden i Stavanger                   | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| Samskipnaden i Telemark                    | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| Samskipnaden i Trondheim                   | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| Samskipnaden i Vestfold                    | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| Samskipnaden i Ås                          | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| Senter for økonomisk forskning             | Ytelsespensjon          | Har ikke AFP                 |
| Simula Research Laboratory                 | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| Uni Research                               | Ytelsespensjon          | Privat AFP                   |
| UNINETT                                    | Ytelsespensjon          | Privat AFP                   |
| Unirand                                    | Både innskudd og ytelse | Både offentlig og privat AFP |
|                                            |                         |                              |

## Selskaper som følger NRS6

| Selskap og eierdepartement              | Type pensjonsordning    | Type AFP-ordning             |
|-----------------------------------------|-------------------------|------------------------------|
| <b>Kunnskapsdepartementet forts.</b>    |                         |                              |
| Universitetssenteret på Svalbard (UNIS) | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP                |
| <b>Landbruks- og matdepartementet</b>   |                         |                              |
| Statskog                                | Innskuddspensjon        | Privat AFP                   |
| <b>Nærings- og fiskeridepartementet</b> |                         |                              |
| Andøya Space Center                     | Innskuddspensjon        | Har ikke AFP                 |
| Innovasjon Norge                        | Ytelsespensjon          | Både offentlig og privat AFP |
| Nammo                                   | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| Nofima                                  | Både innskudd og ytelse | Privat AFP                   |
| Norges sjømatråd                        | Innskuddspensjon        | Privat AFP                   |
| Siva                                    | Både innskudd og ytelse | Offentlig AFP                |
| Space Norway                            | Innskuddspensjon        | Har ikke AFP                 |
| Store Norske Spitsbergen Kulkompani     | Både innskudd og ytelse | Har ikke AFP                 |
| <b>Olje- og energidepartementet</b>     |                         |                              |
| Enova                                   | Ytelsespensjon          | Privat AFP                   |
| Petoro                                  | Både innskudd og ytelse | Har ikke AFP                 |
| <b>Samferdselsdepartementet</b>         |                         |                              |
| Baneservice                             | Både innskudd og ytelse | Både offentlig og privat AFP |

## Selskaper som følger NRS8

| Selskap og eierdepartement              | Type pensjonsordning    | Type AFP-ordning |
|-----------------------------------------|-------------------------|------------------|
| <b>Klima- og miljødepartementet</b>     |                         |                  |
| Framsenteret                            | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP    |
| <b>Kulturdepartementet</b>              |                         |                  |
| Carte Blanche                           | Ytelsespensjon          | Privat AFP       |
| <b>Kunnskapsdepartementet</b>           |                         |                  |
| Bergen Teknologioverføring              | Ytelsespensjon          | Har ikke AFP     |
| Havbruksstasjonen i Tromsø              | Ytelsespensjon          | Privat AFP       |
| HiAl Maritime Operasjoner               | Innskuddspensjon        | Offentlig AFP    |
| HiST Kompetanse                         | Innskuddspensjon        | Har ikke AFP     |
| Lifandis                                | Innskuddspensjon        | Har ikke AFP     |
| Møreforskning                           | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP    |
| Nordlandsforskning                      | Ytelsespensjon          | Privat AFP       |
| NTNU Technology Transfer (NTNU-TTO)     | Ytelsespensjon          | Har ikke AFP     |
| Prekubator TTO                          | Innskuddspensjon        | Har ikke AFP     |
| Samskipnaden i Harstad                  | Ytelsespensjon          | Privat AFP       |
| Samskipnaden i Hedmark                  | Både innskudd og ytelse | Privat AFP       |
| Samskipnaden i Indre Finnmark           | Ytelsespensjon          | Privat AFP       |
| Samskipnaden i Molde                    | Ytelsespensjon          | Privat AFP       |
| Samskipnaden i Nesna                    | Både innskudd og ytelse | Privat AFP       |
| Samskipnaden i Sogn og Fjordane         | Ytelsespensjon          | Privat AFP       |
| Samskipnaden i Østfold                  | Ytelsespensjon          | Privat AFP       |
| Samskipnaden Stord/Haugesund            | Både innskudd og ytelse | Privat AFP       |
| Sem Gjestegård                          | Innskuddspensjon        | Offentlig AFP    |
| <b>Landbruks- og matdepartementet</b>   |                         |                  |
| Instrumenttjenesten                     | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP    |
| ITAS Eierdrift                          | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP    |
| Kimen Såvarelaboratoriet                | Både innskudd og ytelse | Har ikke AFP     |
| Staur gård                              | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP    |
| <b>Nærings- og fiskeridepartementet</b> |                         |                  |
| Electronic Chart Centre                 | Ytelsespensjon          | Offentlig AFP    |
| Kings Bay                               | Innskuddspensjon        | Har ikke AFP     |

#### Vedlegg 4 Selskaper med pensjonsordninger i Statens pensjonskasse

| Selskap og eierdepartement              | Har fått opprettet fiktivt fond |
|-----------------------------------------|---------------------------------|
| <b>Finansdepartementet</b>              |                                 |
| Folketrygdfondet                        | Ja                              |
| <b>Forsvarsdepartementet</b>            |                                 |
| AIM Norway                              | Ja                              |
| <b>Helse- og omsorgsdepartementet</b>   |                                 |
| Helse Midt-Norge                        |                                 |
| Helse Nord                              |                                 |
| Helse Sør-Øst                           |                                 |
| Helse Vest                              |                                 |
| Vinmonopolet                            | Ja                              |
| <b>Klima- og miljødepartementet</b>     |                                 |
| Framsenteret                            | Nei                             |
| <b>Kulturdepartementet</b>              |                                 |
| Den Norske Opera & Ballett              | Ja                              |
| Norsk Tipping                           | Ja                              |
| <b>Kunnskapsdepartementet</b>           |                                 |
| HiAl Maritime Operasjoner               | Nei                             |
| Inven2                                  | Ja                              |
| NSD                                     | Ja                              |
| NTNU Samfunnsforskning                  | Ja                              |
| Simula Research Laboratory              | Nei                             |
| Unirand                                 | Ja                              |
| Universitetssenteret på Svalbard (UNIS) | Nei                             |
| <b>Landbruks- og matdepartementet</b>   |                                 |
| Instrumenttjenesten                     | Nei                             |
| ITAS Eierdrift                          | Nei                             |
| Kimen Såvarelaboratoriet                | Nei                             |
| Staur gård                              | Nei                             |
| <b>Nærings- og fiskeridepartementet</b> |                                 |
| DNB                                     | Ja                              |
| Electronic Chart Centre                 | Nei                             |
| Flytoget                                | Ja                              |
| GIEK Kredittforsikring                  | Ja                              |
| Innovasjon Norge                        | Ja                              |
| Investinor                              | Ja                              |
| Mesta                                   | Ja                              |
| Nofima                                  | Ja                              |
| Siva                                    | Ja                              |
| Statkraft                               | Ja                              |
| <b>Olje- og energidepartementet</b>     |                                 |
| Enova                                   | Nei                             |
| Gassnova                                | Ja                              |
| <b>Samferdselsdepartementet</b>         |                                 |
| Avinor                                  | Ja                              |
| Baneservice                             | Ja                              |
| NSB                                     | Ja                              |

# Vedlegg 5 Nøkkeltall for selskapene

## Selskaper som følger IAS19, tall i 1000 kr

| Selskap                | Balanseførte og reelle netto pensjonsforpliktelser | Egenkapital-andel | Resultatførte og reelle pensjonskostnader | Årsresultat       |
|------------------------|----------------------------------------------------|-------------------|-------------------------------------------|-------------------|
| Ambita                 | 36 425                                             | 45 %              | 25 418                                    | 14 586            |
| Argentum               | –                                                  | 96 %              | 1 683                                     | 926 378           |
| Avinor                 | 2 831 500                                          | 36 %              | 44 200                                    | 1 398 700         |
| DNB                    | 5 997 000                                          | 6 %               | 899 000                                   | 20 617 000        |
| Flytoget               | 194 467                                            | 56 %              | 18 182                                    | 183 893           |
| Folketrygdfondet       | 69 365                                             | 0 %               | –323                                      | 1 390             |
| Gassco                 | 730 432                                            | 1 %               | 98 243                                    | 124               |
| Gassnova               | 28 672                                             | 32 %              | 4 121                                     | 9 644             |
| GIEK Kredittforsikring | 32 539                                             | 8 %               | –5 483                                    | 4 261             |
| Hydro                  | 9 915 000                                          | 63 %              | 512 000                                   | 1 228 000         |
| Investinor             | 12 273                                             | 99 %              | 2 668                                     | –100 190          |
| Kommunalbanken         | 60 786                                             | 2 %               | 2 062                                     | 491 000           |
| Kongsberg Gruppen      | 915 000                                            | 31 %              | 457 000                                   | 880 000           |
| Mesta                  | 81 000                                             | 41 %              | 56 800                                    | 225 500           |
| Norfund                | 25 914                                             | 99 %              | 8 344                                     | 597 779           |
| NSB                    | 2 550 339                                          | 30 %              | 573 000                                   | 1 509 000         |
| Posten                 | 1 150 000                                          | 38 %              | 513 000                                   | 449 000           |
| Statkraft              | 2 655 000                                          | 52 %              | 62 000                                    | 3 892 000         |
| Statnett               | 869 000                                            | 31 %              | 187 000                                   | 829 000           |
| Statoil                | 19 900 000                                         | 39 %              | 3 400 000                                 | 22 000 000        |
| Telenor                | 3 563 000                                          | 35 %              | 747 000                                   | 12 759 000        |
| Vinmonopolet           | 1 188 188                                          | 13 %              | 57 752                                    | 211 400           |
| Yara International     | 3 471 000                                          | 61 %              | 393 000                                   | 7 944 000         |
| <b>Totalsum</b>        | <b>56 276 900</b>                                  |                   | <b>8 056 667</b>                          | <b>76 071 465</b> |



**Selskaper som følger NRS6, tall i 1000 kroner**

|                                            | Balanseførte netto pensjonsforpliktelser | Reelle netto pensjonsforpliktelser | Egenkapitalandel | Korrigert egenkapitalandel (skattejustert) | Resultatførte pensjonskostnader | Reelle pensjonskostnader | Årsresultat | Korrigert årsresultat (skattejustert) |
|--------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------|------------------|--------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------|-------------|---------------------------------------|
| Agderforskning                             | –                                        | –                                  | 24 %             | 24 %                                       | 853                             | 853                      | 490         | 490                                   |
| AIM Norway                                 | 162 536                                  | 237 493                            | 60 %             | 48 %                                       | –26 799                         | 81 998                   | 51 602      | –57 195                               |
| Andøya Space Center                        | –                                        | –                                  | 46 %             | 46 %                                       | 1 426                           | –24 127                  | 7 272       | 32 825                                |
| Baneservice                                | 651                                      | 7 577                              | 39 %             | 37 %                                       | 11 362                          | 16 962                   | 24 604      | 19 004                                |
| Christian Michelsen Research               | 37 353                                   | 109 120                            | 48 %             | 22 %                                       | 21 194                          | 41 438                   | –13 864     | –34 108                               |
| Den Nationale Scene                        | –4 684                                   | 38 958                             | 49 %             | –26 %                                      | 2 314                           | 21 947                   | 12 489      | –7 144                                |
| Den Norske Opera & Ballett                 | –47 494                                  | 497 468                            | 1 %              | –295 %                                     | 120 164                         | 193 137                  | –16 979     | –89 952                               |
| Enova                                      | –                                        | –                                  | 30 %             | 30 %                                       | 6 416                           | 6 416                    | –588        | –588                                  |
| Helse Midt-Norge                           | –2 594 187                               | 11 196 204                         | 40 %             | –28 %                                      | –506 736                        | 3 762 556                | 2 251 761   | –2 017 531                            |
| Helse Nord                                 | –1 672 383                               | 8 238 248                          | 58 %             | –6 %                                       | –320 069                        | 2 615 811                | 1 664 543   | –1 271 337                            |
| Helse Sør-Øst                              | –11 306 230                              | 37 717 953                         | 49 %             | –27 %                                      | –1 192 496                      | 12 741 182               | 6 251 832   | –7 681 846                            |
| Helse Vest                                 | –2 860 446                               | 13 636 733                         | 58 %             | –18 %                                      | –526 875                        | 7 789 708                | 2 709 166   | –5 607 417                            |
| Innovasjon Norge                           | 60 356                                   | 664 886                            | 6 %              | 4 %                                        | 46 476                          | 236 981                  | 298 420     | 107 915                               |
| Inven2                                     | 31 230                                   | 44 017                             | 16 %             | 12 %                                       | 6 523                           | 15 139                   | 9 107       | 491                                   |
| IRIS                                       | –11 535                                  | 95 857                             | 47 %             | 11 %                                       | 26 182                          | 38 750                   | 25 947      | 13 379                                |
| Nammo                                      | 152 172                                  | 269 170                            | 53 %             | 50 %                                       | 75 000                          | 110 233                  | 204 178     | 168 945                               |
| Nationaltheatret                           | 1 457                                    | 94 481                             | 33 %             | –64 %                                      | 12 537                          | 44 285                   | 4 198       | –27 550                               |
| Nofima                                     | 32 374                                   | 47 049                             | 26 %             | 20 %                                       | 37 350                          | –70 626                  | 35 823      | 143 799                               |
| Norges arktiske student-samskipnad         | –8 615                                   | 20 254                             | 22 %             | 17 %                                       | 10 732                          | 24 329                   | 5 079       | –8 518                                |
| Norges sjømatråd                           | –                                        | –                                  | 78 %             | 78 %                                       | 2 323                           | 2 323                    | 42 314      | 42 314                                |
| Norsk Helsenett                            | 15 296                                   | 34 451                             | 63 %             | 52 %                                       | 8 708                           | 17 063                   | 10 293      | 1 938                                 |
| Norsk Tipping                              | 66 992                                   | 377 707                            | 4 %              | –2 %                                       | 25 710                          | 109 672                  | 4 214 900   | 4 130 938                             |
| Northern Research Institute Tromsø (NORUT) | –2 261                                   | 25 098                             | 58 %             | 45 %                                       | 5 722                           | 22 708                   | –2 323      | –19 309                               |
| NRK                                        | 717 112                                  | 2 935 744                          | 41 %             | –31 %                                      | 435 029                         | 1 080 179                | 8 229       | –636 921                              |
| NSD                                        | 12 278                                   | 29 360                             | 42 %             | 18 %                                       | –1 227                          | 9 599                    | 13 520      | 2 694                                 |
| NTNU Samfunnsforskning                     | –7 263                                   | 6 615                              | 59 %             | 42 %                                       | –1 199                          | 9 776                    | 5 867       | –5 108                                |
| OsloTech                                   | 203                                      | 5 965                              | 64 %             | 59 %                                       | 1 884                           | 5 083                    | –602        | –3 801                                |
| Petoro                                     | 112 983                                  | 201 476                            | 10 %             | –36 %                                      | 30 154                          | 96 273                   | –5 953      | –72 072                               |
| Rogaland Teater                            | –                                        | 20 892                             | 59 %             | 31 %                                       | 6 950                           | 8 277                    | 5 847       | 4 520                                 |
| Samfunns- og næringslivsforskning          | 7 831                                    | 38 893                             | 37 %             | –19 %                                      | 4 829                           | 14 526                   | 2 401       | –7 296                                |
| Samskipnaden for Sunnmøre                  | –                                        | 2 302                              | 23 %             | 22 %                                       | 2 173                           | 1 964                    | 5 137       | 5 346                                 |
| Samskipnaden i Agder                       | –2 762                                   | 13 253                             | 18 %             | 16 %                                       | 4 803                           | 7 707                    | –3 658      | –6 563                                |

Selskaper som følger NRS6, tall i 1000 kroner

|                                          | Balanseførte netto pensjonsforpliktelser | Reelle netto pensjonsforpliktelser | Egenkapitalandel | Korrigert egenkapitalandel (skattejustert) | Resultatførte pensjonskostnader | Reelle pensjonskostnader | Årsresultat       | Korrigert årsresultat (skattejustert) |
|------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------|------------------|--------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------|-------------------|---------------------------------------|
| Samskipnaden i Bergen                    | -14 665                                  | 14 707                             | 13 %             | 11 %                                       | 14 765                          | 37 344                   | -2 358            | -24 936                               |
| Samskipnaden i Buskerud                  | 5 053                                    | 5 942                              | 11 %             | 11 %                                       | 5 177                           | 6 738                    | 13 285            | 11 724                                |
| Samskipnaden i Nordland                  | 3 983                                    | 16 362                             | 7 %              | 3 %                                        | 3 060                           | 10 153                   | 21 211            | 14 118                                |
| Samskipnaden i Nord-Trøndelag            | 1 230                                    | 7 835                              | 33 %             | 28 %                                       | 1 810                           | 6 761                    | 3 793             | -1 158                                |
| Samskipnaden i Oppland                   | 1 383                                    | 28 013                             | 25 %             | 20 %                                       | 2 376                           | 23 291                   | 12 788            | -8 127                                |
| Samskipnaden i Oslo                      | -2 834                                   | 76 527                             | 24 %             | 22 %                                       | 19 499                          | 55 905                   | 80 152            | 43 747                                |
| Samskipnaden i Stavanger                 | 255                                      | 9 066                              | 18 %             | 17 %                                       | 4 860                           | 7 148                    | 18 978            | 16 691                                |
| Samskipnaden i Telemark                  | -5 481                                   | 3 151                              | 16 %             | 12 %                                       | 3 588                           | 7 727                    | 3 587             | -552                                  |
| Samskipnaden i Trondheim                 | 3 314                                    | 86 087                             | 34 %             | 30 %                                       | 14 574                          | 46 317                   | 56 613            | 24 870                                |
| Samskipnaden i Vestfold                  | 2 235                                    | 3 747                              | 21 %             | 21 %                                       | 1 439                           | 3 364                    | 6 413             | 4 488                                 |
| Samskipnaden i Ås                        | -1 576                                   | -281                               | 16 %             | 15 %                                       | 1 149                           | -933                     | 10 924            | 13 006                                |
| Senter for økonomisk forskning           | 827                                      | 1 024                              | 49 %             | 47 %                                       | 148                             | 1 004                    | 84                | -771                                  |
| Simula Research Laboratory               | -                                        | -                                  | 52 %             | 52 %                                       | 6 409                           | 6 409                    | -463              | -463                                  |
| Siva                                     | 23 835                                   | 77 720                             | 41 %             | 39 %                                       | 1 262                           | 21 973                   | 109 097           | 88 386                                |
| Space Norway                             | -                                        | -                                  | 54 %             | 54 %                                       | 456                             | 456                      | 46 459            | 46 459                                |
| Statskog                                 | -                                        | -                                  | 82 %             | 82 %                                       | 16 217                          | 16 217                   | 127 930           | 127 930                               |
| Store Norske Spitsbergen Kulkompani      | 89 648                                   | 89 648                             | 49 %             | 49 %                                       | -300 475                        | -300 475                 | -830 849          | -830 849                              |
| Trøndelag Teater                         | -7 341                                   | 35 641                             | 53 %             | -44 %                                      | 8 971                           | 16 304                   | 2 615             | -4 717                                |
| Uni Research                             | -24 863                                  | 26 208                             | 48 %             | 28 %                                       | 27 029                          | 57 219                   | 8 521             | -21 668                               |
| UNINETT                                  | 51 778                                   | 166 100                            | 57 %             | 14 %                                       | 27 451                          | 79 009                   | -7 919            | -59 476                               |
| Unirand                                  | 20 834                                   | 58 362                             | 32 %             | -4 %                                       | 10 588                          | 15 861                   | 1 705             | -3 568                                |
| Universitets-senteret på Svalbard (UNIS) | -                                        | -                                  | 22 %             | 22 %                                       | 4 638                           | 4 638                    | 2 105             | 2 105                                 |
| <b>Totalsum</b>                          | <b>-16 959 422</b>                       | <b>77 313 083</b>                  |                  |                                            | <b>-1 793 593</b>               | <b>29 154 552</b>        | <b>17 505 724</b> | <b>13 442 421</b>                     |

Selskaper som følger NRS8, tall i 1000 kroner

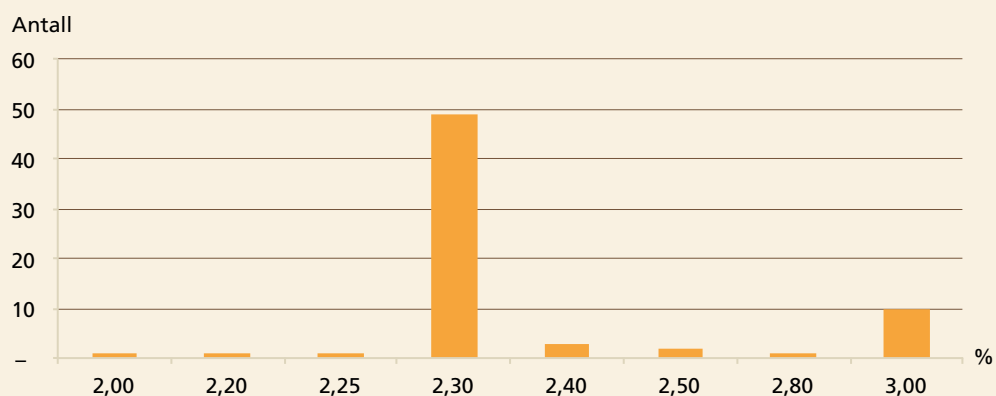
| Selskap                             | Balanseførte netto pensjonsforpliktelser | Reelle netto pensjonsforpliktelser | Egenkapitalandel | Resultatførte pensjonskostnader | Årsresultat   |
|-------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------|------------------|---------------------------------|---------------|
| Bergen Teknologi-overføring         | –                                        | –                                  | 38 %             | 1 937                           | –2 228        |
| Carte Blanche                       | –                                        | –                                  | 35 %             | 1 208                           | 1 188         |
| Electronic Chart Centre             | –                                        | –                                  | 67 %             | 2 101                           | –3 551        |
| Framsenteret                        | –                                        | –                                  | 30 %             | 351                             | 70            |
| Havbruksstasjonen i Tromsø          | –                                        | –                                  | 67 %             | 1 449                           | 2 535         |
| HiAl Maritime Operasjoner           | –                                        | –                                  | 22 %             | 162                             | 1 259         |
| HiST Kompetanse                     | –                                        | –                                  | 76 %             | 35                              | 65            |
| Instrumenttjenesten                 | –                                        | –                                  | 80 %             | 1 000                           | 36            |
| ITAS Eierdrift                      | –                                        | –                                  | 7 %              | 309                             | –163          |
| Kimén Såvare-laboratoriet           | –                                        | –                                  | 84 %             | 456                             | 290           |
| Kings Bay                           | –                                        | –                                  | 61 %             | 215                             | 2 786         |
| Lifandis                            | –                                        | –                                  | 47 %             | 234                             | –8 582        |
| Møreforskning                       | –                                        | –                                  | 31 %             | 3 812                           | –1 198        |
| Nordlandsforskning                  | –                                        | –                                  | 42 %             | 3 296                           | 1 556         |
| NTNU Technology Transfer (NTNU-TTO) | –                                        | –                                  | 63 %             | 1 825                           | 4 014         |
| Prekubator TTO                      | –                                        | –                                  | 83 %             | 335                             | 5 481         |
| Samskipnaden i Harstad              | –                                        | –                                  | 25 %             | 349                             | 1 212         |
| Samskipnaden i Hedmark              | 36,3                                     | 36,3                               | 16 %             | 2 370                           | 2 244         |
| Samskipnaden i Indre Finnmark       | –                                        | –                                  | 35 %             | 587                             | 1 620         |
| Samskipnaden i Molde                | –                                        | –                                  | 21 %             | 1 560                           | 2 423         |
| Samskipnaden i Nesna                | –                                        | –                                  | 15 %             | 824                             | 1 085         |
| Samskipnaden i Sogn og Fjordane     | –                                        | –                                  | 20 %             | 1 604                           | 2 140         |
| Samskipnaden i Østfold              | –                                        | –                                  | 10 %             | 1 615                           | 6 333         |
| Samskipnaden Stord/Haugesund        | –                                        | –                                  | 31 %             | 2 253                           | 2 344         |
| Sem Gjestegård                      | –                                        | –                                  | 39 %             | 179                             | –267          |
| Staur gård                          | –                                        | –                                  | 35 %             | 179                             | –429          |
| <b>Totalsum</b>                     | <b>36</b>                                | <b>36</b>                          |                  | <b>30 246</b>                   | <b>22 262</b> |

## Vedlegg 6 Bruk av beregningsforutsetninger for selskaper som følger IAS19 og NRS6

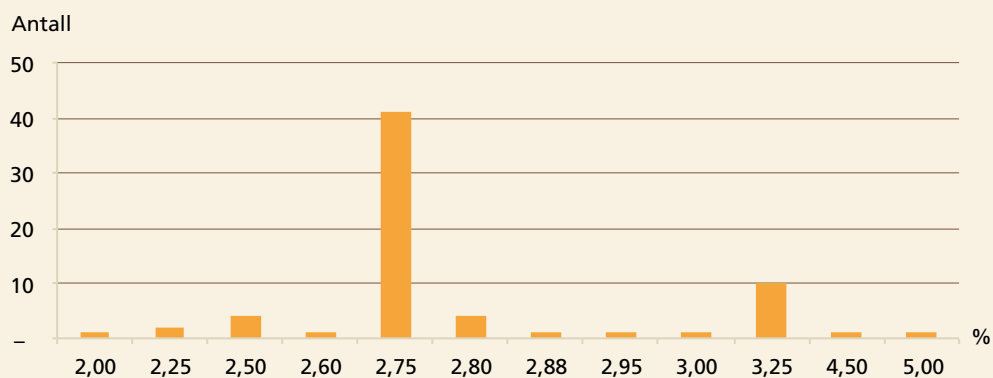
### Veiledende økonomiske beregningsforutsetninger

|                                               | 2012     |          | 2013     |          | 2014     |          |
|-----------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
|                                               | 31.08.12 | 31.12.12 | 31.08.13 | 31.12.13 | 31.08.14 | 31.12.14 |
| Diskonteringsrente OMF (foretaksobligasjoner) |          | 3,90 %   | 4,10 %   | 4,00 %   | 3,00 %   | 2,30 %   |
| Diskonteringsrente statsobligasjoner          | 2,20 %   | 2,30 %   | 3,30 %   | 3,30 %   | 2,70 %   | 2,00 %   |
| Forventet avkastning                          | 3,60 %   | 4,00 %   | 4,40 %   | 4,40 %   | 3,80 %   | 3,20 %   |
| Lønnsvekst inkl karrieretillegg               | 3,25 %   | 3,50 %   | 3,75 %   | 3,75 %   | 3,25 %   | 2,75 %   |
| Regulering av G                               | 3,00 %   | 3,25 %   | 3,50 %   | 3,50 %   | 3,00 %   | 2,50 %   |
| Estimert OMF (statsobligasjon + risikopåslag) | 4,20 %   | 4,20 %   |          |          |          |          |

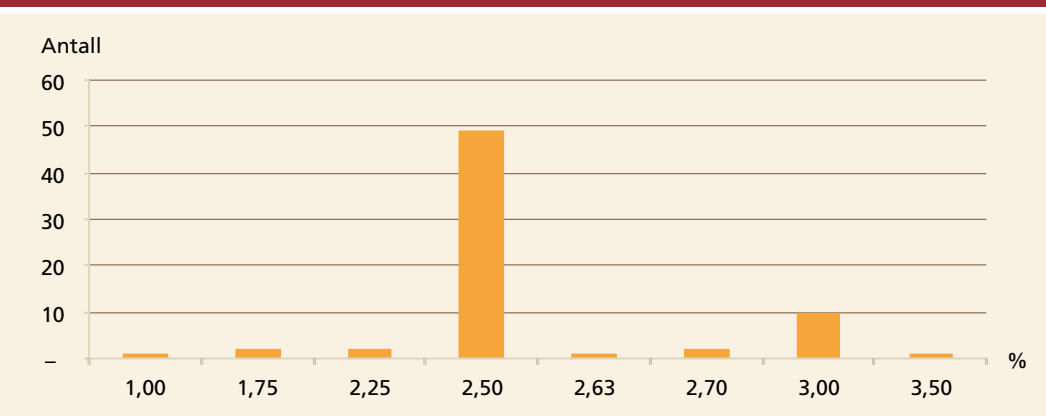
### Frekvensdiagram for benyttet diskonteringsrente alle selskaper for 2014



### Frekvensdiagram for benyttet forventet lønnsvekst alle selskaper for 2014



Frekvensdiagram for benyttet forventet g-regulering alle selskaper for 2014





## Vedlegg 2: Brev og rapport til sak 2 om de regionale helseforetakenes forvaltning av ordningen med private lege- og psykologspesialister

---

2.1 Riksrevisjonens brev til statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet

2.2 Statsrådens svar

2.3 Rapport fra utvidet kontroll om de regionale helseforetakenes forvaltning av ordningen med private lege- og psykologspesialister







**Riksrevisjonen**

Vår saksbehandler  
Ingrid Engstad Risa 22241402  
Vår dato 22.09.2015 Vår referanse 2015/01454-5  
Deres dato Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. revl. § 18(2)

Statsråd Bent Høie  
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET  
Postboks 8011 Dep  
0030 OSLO

### **Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014**

Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om de regionale helseforetakenes forvaltning av ordningen med private lege- og psykologspesialister, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2015–2016).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Helse- og omsorgsdepartementet fikk et utkast til 19. juni, og på departementets svar 18. august 2015.

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

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

Dette brevet med vedlegg er også sendt per e-post. Vi ber vennligst om å få svar tilsendt både per post og per e-post til [postmottak@riksrevisjonen.no](mailto:postmottak@riksrevisjonen.no). Videre ber vi om at det elektroniske svaret sendes i word-format.

Svarfrist: 8. oktober 2015

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss  
riksrevisor

Vedlegg

Vedlegg 2.2:



Riksrevisjonen  
Postboks 8130 Dep  
0032 OSLO

Unntatt offentlighet jf. Offl. § 5  
andre ledd

Deres ref

Vår ref  
14/3157-

Dato  
08.10.2015

**Vedrørende Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014**

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 22. september med undersøkelsen av de regionale helseforetakenes forvaltning av ordningen med private avtalespesialister.

De regionale helseforetakene skal sørge for at personer med fast bopel eller oppholdssted innen helseregionen tilbys spesialisthelsetjeneste i og utenfor institusjon, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-1a. Avtalespesialistene inngår i det samlede aktørbilde som foretakene kan anvende for å løse "sørge for"-ansvaret.

Riksrevisjonen finner at tilgangen til avtalespesialister ikke bidrar gjennomgående til et geografisk likeverdig tilbud av polikliniske spesialisthelsetjenester. Funnet baseres på forbruk av polikliniske helsetjenester og er korrigert for demografiske forskjeller. Tilbudet av spesialisthelsetjenester ytes av forskjellige aktører, herunder avtalespesialister. Det er i tråd med regjeringens politikk at avtalespesialistene, sett i sammenheng med øvrige aktører, skal anvendes til å løse "sørge for"-ansvaret i tråd med formålet til spesialisthelsetjenesteloven. Avtalespesialistene er som oftest etablert i tettbygde strøk. Dette er viktig slik at avtalespesialistenes tid blir brukt fullt ut.

Riksrevisjonen finner at de regionale helseforetakene ikke utnytter sitt handlingsrom godt nok til å sikre samsvar mellom plassering av avtalespesialistenes hjemler og behovet for polikliniske spesialisthelsetjenester. Riksrevisjonen peker i denne sammenhengen på at de regionale helseforetakene ikke praktiserer den inngåtte rammeavtale likt og mener at klarere vilkår for når ledige hjemler kan omdisponeres vil kunne gi partene en mer enhetlig forståelse for mulighetsrommet og dermed en mer lik praktisering av bestemmelsen om omdisponering. I foretaksmøtene med de regionale helseforetakene i januar 2015 ble det bl.a. protokollert at de regionale helseforetakene skal "gå gjennom sin forvaltning av avtalespesialistene med sikte

på å videreutvikle denne på kort og lang sikt og reforhandle rammeavtalene slik at nye avtaler trer i kraft senest 1.1.2016".

Riksrevisjonen finner at de regionale helseforetakene i varierende grad følger opp at avtalespesialistene har tilstrekkelig aktivitet og god kvalitet på helsetilbudet. Riksrevisjonen peker i denne sammenheng på at de regionale helseforetakene har liten informasjon om og hvordan avtalespesialistene prioriterer pasienter. Det vises også til at enkelte avtalespesialister har enten relativt lav eller relativt høy aktivitet målt i forhold til de normtall for aktivitet som foreligger for avtalespesialistene. Etter Riksrevisjonens mening kunne de regionale helseforetakene bl.a. anvendt Norsk pasientregister på en bedre måte for å følge opp avtalespesialistenes aktivitet og kvalitet. Riksrevisjonen peker samtidig på at de regionale helseforetakene i liten grad bruker de sanksjonsmuligheter som ligger i gjeldende rammeavtale.

Helsedirektoratet fikk i 2015 i oppdrag å planlegge et pilotprosjekt sammen med de regionale helseforetakene, Den norske legeforening og Norsk Psykologforening knyttet til avtalespesialisters vurdering og tildeling av pasient- og brukerrettigheter. De fleste pasienter som venter på undersøkelse/behandling venter på poliklinisk time. Avtalespesialistene utgjør en stor andel av poliklinisk kapasitet innen flere fagområder. De regionale helseforetakene ble gjennom Oppdragsdokument 2015 – tilleggskdokument etter Stortingets behandling av Prop. 119 S (2014-2015) bedt om å vurdere hvordan videreutvikling av samarbeidsmodeller mellom avtalespesialister og helseforetak kan redusere ventetidene, særlig innen fagområder med mange ventende og betydelig innslag av avtalespesialister. Det skal rapporteres til departementet hvordan dette er fulgt opp innen utgangen av 15. november 2015.

Riksrevisjonens anbefalinger knyttet til de regionale helseforetakenes forvaltning av ordningen med private lege- og psykologspesialister (avtalespesialister) vil følges opp i den allerede pågående prosess som tar sikte på å utvikle ordningen i tråd med regjeringens politiske plattform. Jeg vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger gjennom eierstyringen av de regionale helseforetakene og ved behov gjennom styringen av Helse- og omsorgsdepartementets underliggende etater.

Med hilsen  
  
Bent Høie

## Vedlegg 2.3: Rapport fra utvidet kontroll om de regionale helseforetakenes forvaltning av ordningen med private lege- og psykologspesialister

### 1 Innledning

#### 1.1 Bakgrunn

En del av det polikliniske helsetilbudet i spesialisthelsetjenesten utføres av avtale-spesialister. Dette er private lege- og psykologspesialister de regionale helseforetakene (RHF-ene) har inngått driftsavtale med. Som en del av det samlede tilbudet av spesialisthelsetjenester skal avtalespesialistene bidra til å oppfylle de regionale helseforetakenes sørge for-ansvar.

To rammeavtaler regulerer forholdet mellom de regionale helseforetakene og avtalespesialistene. Parter i avtalene er henholdsvis de regionale helseforetakene og Den norske legeforening (Legeforeningen), og de regionale helseforetakene og Norsk Psykologforening (Psykologforeningen). Rammeavtalene legger grunnlaget for de regionale helseforetakenes individuelle avtaler med avtalespesialistene.

I 2014 hadde de regionale helseforetakene individuelle avtaler med nær 1500 spesialister, fordelt omtrent likt på somatikk og psykisk helsevern.<sup>177</sup> Klart flest spesialister, nær sju av ti, hadde avtale med Helse Sør-Øst RHF, mens færrest, 5 prosent av spesialistene, hadde avtale med Helse Nord RHF.<sup>178</sup> Avtalespesialistenes aktivitet<sup>179</sup> utgjorde 28 prosent av den totale polikliniske aktiviteten innen somatiske fagområder og 23 prosent innen psykisk helsevern for voksne i 2014. Innen noen fagområder står avtalespesialister for en betydelig andel av aktiviteten, som innen øyefaget, der de i 2014 sto for to tredeler.<sup>180</sup> I den politiske plattformen for regjeringen er det nedfelt at regjeringen vil øke antall hjemler og bruke avtalespesialistene mer.<sup>181</sup>

Avtalespesialistene er selvstendig næringsdrivende, og i 2014 mottok de nær 3,2 mrd. kroner fra staten fordelt på nær 1 mrd. i driftstilskudd fra regionale helseforetak<sup>182</sup> og 2,2 mrd. i refusjoner fra folketrygden.<sup>183</sup> I tillegg kommer egenandeler fra pasientene.

Avtalespesialistene er konsentrert i de sentrale områdene av landet, blant annet i hovedstadsområdet og andre store byer,<sup>184</sup> noe som gir en risiko for at de ikke godt nok bidrar til et geografisk likeverdig helsetilbud.

Det følger av rammeavtalene at spesialistenes individuelle avtaler er livslange.<sup>185</sup> I tillegg skal de regionale helseforetakene ifølge rammeavtalene videreføre ledige legehjemler dersom det fortsatt er behov for hjemlene.<sup>186</sup> Dette gir både en risiko for at de regionale helseforetakene ikke har tilstrekkelig fleksibilitet til å kunne tilpasse

177) Norsk pasientregister 2015: Aktivitetsdata for avtalespesialister 2014, s. 9 og 22.

178) Statistisk sentralbyrå 2015: Spesialisthelsetjenesten, 2014.

179) Aktivitet er kontakter mellom spesialist og pasient som er kodet som spesialistkontakter, inkludert lysbehandling for somatikk. Se vedlegg 1 s. 37 og vedlegg 9 s. 41 i *Aktivitetsdata for avtalespesialister 2014* (Norsk pasientregister 2015) for en omtale av hvilke typer kontakter som ikke er med.

180) Norsk pasientregister 2015: Aktivitetsdata for avtalespesialister 2014, s. 8.

181) Politisk plattform for regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet 2013, s. 44.

182) Opplysninger fra de regionale helseforetakene.

183) Opplysninger fra Helseøkonomiforvaltningen (HELFO).

184) Helse Sør-Øst 2014: Handlingsplan for organisering, prioritering og lokalisering av avtalespesialister i regionen mot 2020, s. 18.

185) Rammeavtale mellom de regionale helseforetak og Den Norske Legeforening om avtalepraksis for legespesialister (heretter kalt Rammeavtale med Legeforeningen) og rammeavtale mellom de regionale helseforetak og de regionale helseforetak og Norsk Psykologforening om spesialistpraksis i klinisk psykologi (heretter kalt Rammeavtale med Psykologforeningen), begge § 10.2.

186) Rammeavtale med Legeforeningen § 11.2.

bruken av avtalespesialister etter behovet for polikliniske spesialisthelsetjenester, og en risiko knyttet til å sikre en jevnere geografisk fordeling av helsetjenestene.

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument nr. 1 (2007–2008) at de regionale helseforetakenes oppfølging og kontroll av avtalespesialistene var mangelfull, og at de i liten grad hadde oversikt over avtalespesialistenes faktiske prioriteringer. Videre pekte Riksrevisjonen på at flere av regionene ikke hadde oversikt over kapasitet, ventetid og epikrisetid hos avtalespesialistene, og at de regionale helseforetakene mente det var vanskelig å måle kvaliteten på avtalespesialistenes tjenester. En revisjon som internrevisjonen i Helse Vest RHF har gjennomført, viser at det regionale helseforetaket kunne fulgt opp bedre at avtalespesialistene oppfyller krav som stilles i avtalene, blant annet til produksjon.<sup>187</sup>

## **1.2 Formål og problemstillinger**

Formålet med undersøkelsen er å vurdere hvordan de regionale helseforetakenes bruk av avtalespesialister bidrar til å oppfylle sørge for-ansvaret.

Undersøkelsens formål belyses gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad bidrar bruk av avtalespesialistene til et geografisk likeverdig tilbud av polikliniske spesialisthelsetjenester?
- 2 I hvilken grad utnytter de regionale helseforetakene sitt handlingsrom til å sikre samsvar mellom plassering av avtalespesialistenes hjemler og behovet for polikliniske spesialisthelsetjenester?
- 3 I hvilken grad følger de regionale helseforetakene opp at avtalespesialistene har tilstrekkelig aktivitet og kvalitet på helsetilbudet?

## **1.3 Revisjonskriterier**

### **Krav til likeverdig helsetilbud av god kvalitet**

Et av formålene med spesialisthelsetjenesteloven er å bidra til et likeverdig tjenestetilbud og at tjenestetilbudet blir tilgjengelig for pasientene.<sup>188</sup> Et likeverdig tjenestetilbud foreligger når personer som etterspør helsetjenester, har samme mulighet til å skaffe seg helsetjenester uavhengig av bosted, økonomi, sosial status, alder, kjønn, etnisk tilhørighet med videre. Tilbudslighet knyttet til pasientenes bosted er en målsetting for norsk helsevesen. Tiltak som kan bidra til å fremme denne målsettingen, er blant annet å stimulere spesialister til å etablere seg utenfor de sentrale delene av landet.<sup>189</sup>

I Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011–2015) omtales avtalespesialistene som viktige bidragsytere i den desentraliserte spesialisthelsetjenesten.<sup>190</sup> I komiteens innstilling vises det til at det er forholdsvis stor variasjon i den geografiske fordelingen av avtalespesialistene, og at foretakene må vurdere når det er hensiktsmessig å bruke avtalespesialister eller ambulerende spesialister for å ivareta befolkningens behov for polikliniske tjenester lokalt.<sup>191</sup>

187) Internrevisjonen i Helse Vest RHF 2012: Oppfølging av private avtalespesialister i Helse Vest, s. 33.

188) Lov 1999-07-02-61: Lov om spesialisthelsetjenesten m.m. § 1-1.

189) Ot.prp. nr. 10 (1998–99) *Om lov om spesialisthelsetjenesten m.m.*, punkt 4.1.4, jf. Innst. O. nr. 65 (1998–99).

190) Meld. St. 16 (2010–2011) *Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011–2015)*, s. 78, jf. Innst. 422 S (2010–2011) kapittel 2.5.3.

191) Innst. 422 S (2010–2011) kapittel 2.5.3.



### **Krav til regionale helseforetaks styring for å ivareta "sørge for-ansvaret"**

De regionale helseforetakene har et "sørge for-anvar" for spesialisthelsetjenester til befolkningen.<sup>192</sup> Dette innebærer at de regionale helseforetakene skal framskaffe best mulig helsetjenester innen de tildelte ressursene i forhold til behovet i helseregionen.<sup>193</sup> Sørge for-ansvaret innebærer at de regionale helseforetakene må utøve en overordnet organisering og styring, slik at helsetjenestene som tilbys og ytes, er forsvarlige.

De regionale helseforetakene har ansvar for at helsetjenestetilbudet organiseres i samsvar med overordnede fordelingspolitiske mål. De må blant annet sørge for at de alminnelige prinsippene for prioritering av helsetjenester følges i helsetjenesten. Dette innebærer at pasientene gis lik tilgang til helsetjenester. Videre følger det av forsvarlighetsprinsippet og av forskrift om prioritering av helsetjenester og rett til helsehjelp at de alvorligst syke skal prioriteres først. Dette er grunnleggende krav som må oppfylles uavhengig av hvordan de regionale helseforetakene velger å organisere tilbudet i helseregionen.<sup>194</sup>

De regionale helseforetakene har ansvar for å analysere og planlegge hvordan befolkningen i helseregionen skal få tilstrekkelige og forsvarlige helsetjenester. I dette ligger blant annet at det regionale helseforetaket har oversikt over behov og tilbud for helsetjenestene, og at de har oversikt over områder med svikt eller fare for svikt. En forutsetning for å kunne analysere, planlegge og styre er at det regionale helseforetaket har tilstrekkelig informasjon om helsetjenesten.

Spesialisthelsetjenestene kan ytes av de regionale helseforetakene selv eller ved at de inngår avtale med andre tjenesteytere.<sup>195</sup> Det er en overordnet målsetting at spesialister med driftsavtale med regionale helseforetak (private avtalespesialister) skal bidra til å oppfylle "sørge for-ansvaret". Ved valget mellom å yte tjenestene selv eller å inngå avtaler med andre tjenesteytere om levering av tjenestene, må det regionale helseforetaket legge vekt på hvilke løsninger som på en mest mulig effektiv måte gir befolkningen tilbud om tjenester av tilstrekkelig høy kvalitet.<sup>196</sup> Likhetsverdier, pasienters stilling og rettigheter til helsetjenesten, målet om høy kvalitet, samt god ressursutnyttelse skal prege de regionale helseforetakenes disposisjoner og prioriteringer.<sup>197</sup> Det er en forutsetning for god ressursutnyttelse i spesialisthelsetjenesten at de regionale helseforetakene sikrer at det er et godt samsvar mellom plassering av avtalespesialistenes hjemler og behovet for polikliniske spesialisthelsetjenester.

I henhold til helseforetaksloven § 28 hører forvaltningen av foretaket til under styret, som blant annet skal holde seg orientert om foretakets virksomhet og økonomiske stilling. Det framgår av merknadene til § 28 at styret må sørge for at det etableres interne kontrollsystemer som sikrer betryggende kontroll med foretakets måloppnåelse, økonomi og ressursbruk.<sup>198</sup>

Det legges med dette til grunn at de regionale helseforetakene må ha informasjon om hvorvidt avtalespesialistene har tilstrekkelig produksjon og kvalitet på tjenestene disse tilbyr, og at de regionale helseforetakene følger opp avtalespesialister som ikke har tilstrekkelig produksjon og kvalitet.

192) Lov 1999-07-02-61: Lov om spesialisthelsetjenesten m.m. § 2-1a første og sjetle ledd.

193) Innst. O. nr. 118 (2000–2001) 1.2.10 jf. Ot.prp. nr. 66 (2000–2001) Om lov om helseforetak m.m, punkt 8.12.

194) Ot.prp. nr. 66 (2000–2001) Om lov om helseforetak m.m. punkt 8.12, jf. Innst. O. nr. 118 (2000–2001).

195) Lov 1999-07-02-61: Lov om spesialisthelsetjenesten m.m. § 2-1a første og sjetle ledd.

196) Ot.prp. nr. 66 (2000–2001) Om lov om helseforetak m.m., punkt 5.4.4, jf. Innst. O. nr. 118 (2000–2001).

197) Ot.prp. nr.66 (2000–2001) Om lov om helseforetak m.m, punkt 7, jf. Innst. O. nr. 118 (2000–2001).

198) Ot.prp. nr. 66 (2000–2001) Om lov om helseforetak m.m., punkt 8, jf. Innst. O. nr. 118 (2000–2001).

## 1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved analyse av data fra Norsk pasientregister (NPR), gjennom spørrebrev og e-post til RHF-ene, gjennom dokumentgjennomganger og gjennom intervju med de regionale helseforetakene og representanter for NPR.

### 1.4.1 Statistiske analyser

For å vurdere om avtalespesialister bidrar til et geografisk likeverdig og tilgjengelig poliklinisk spesialisthelsetilbud, er avtalespesialistenes lokalisering og befolkningens forbruk av polikliniske spesialisthelsetjenester i 2014 analysert gjennom data fra NPR. Data fra NPR er også brukt for å kartlegge avtalespesialistenes aktivitet i 2014.

Innen somatikk er de fire fagområdene der avtalespesialistene har flest konsultasjoner, analysert.<sup>199</sup> Dette er fagområdene øye, øre-nese-hals, hud og gynekologi, som til sammen sto for åtte av ti konsultasjoner hos avtalespesialister i 2014.<sup>200</sup> I tillegg er konsultasjoner innen psykisk helse analysert. Her er det ikke mulig å skille mellom konsultasjoner innen psykologi og psykiatri for data fra distriktpsikiatriske sentre (DPS) og voksenpsykiatriske poliklinikker. Samlet forbruk av psykisk helse består derfor av tre kategorier: avtalepsykologer, avtalepsykiatere, samt DPS / voksenpsykiatrisk poliklinikk.<sup>201</sup>

Geografiske områder er sammenlignet på to ulike måter:

- Helseforetakene i hver helseregion er sammenlignet.
- Kommunetyper innad i én helseregion er sammenlignet, etter kommunens sentralitet. Kommunene deles inn i fire kommunetyper: minst sentrale kommuner, mindre sentrale kommuner, noe sentrale kommuner og sentrale kommuner.<sup>202</sup>

### Forbruksrater

Forbruksrater viser antall konsultasjoner hos avtalespesialister og ved poliklinikker per 1000 innbyggere. Ved beregning av forbruksrater innen gynekologi er menn utelatt, både i antall konsultasjoner og i befolkningstallene. Forbruksrater for psykisk helse gjelder bare befolkningen som er 18 år og eldre. Forbruksrater har tatt utgangspunkt i pasientens bostedskommune, og ikke kommunen der forbruket har funnet sted.

For å ta høyde for ulik befolkningssammensetning i kommunene, er forbruksratene justert for alders- og kjønnsammensetningen i kommunene.

Undersøkelsen legger til grunn at geografiske forskjeller i forbruksrater viser geografiske forskjeller i tilgjengelighet. Andre analyser av befolkningens bruk av helse-tjenester viser at nærhet til helsetjenester øker forbruket.<sup>203</sup> Forskjeller i bruken av

199) Konsultasjoner tilsvarer kontakter mellom spesialist og pasient som er kodet som spesialistkontakter, inkludert lysbehandling for somatikk. Se vedlegg 1 s. 37 og vedlegg 9 s. 41 i *Aktivitetsdata for avtalespesialister 2014* (Norsk pasientregister 2015) for en omtale av hvilke typer kontakter som ikke er med.

200) Norsk pasientregister 2015: Aktivitetsdata for avtalespesialister 2014, s. 10.

201) De aller fleste polikliniske konsultasjoner innen psykisk helse foregår ved distriktpsikiatriske sentre (DPS). Det er imidlertid enkelte poliklinikker for voksne som også er inkludert i datasettet. Pasienter under 18 år utgjør bare 4 prosent av aktiviteten til avtalespesialister, og er utelatt fra undersøkelsen (side 23, Aktivitetsdata for avtalespesialister 2014, Norsk pasientregister).

202) Inndelingen er basert på Statistisk sentralbyrås definisjon av sentralitet, som tar hensyn til reiseavstand til nærmeste tettsted. Med sentralitet menes en kommunes geografiske beliggenhet sett i forhold til tettsteder av ulik størrelse. Tettstedene deles i fire nivåer etter folketall og tilbud av funksjoner. Tettsteder på nivå 3 er landsdelssentrene (eller et folketall på minst 50 000), nivå 2 har et folketall mellom 15 000 og 50 000, nivå 1 har et folketall mellom 5 000 og 15 000, og nivå 0 har et folketall opp til 5000 innbyggere. For å beskrive de mulighetene befolkningen i en kommune har for arbeidsreiser til ett eller flere av disse tettstedene, har man delt inn kommunene i fire sentralitetsnivåer (0–3). En oversikt over hvilke kommuner som hører til de ulike kategoriene, finnes her: <http://stabas.ssb.no/CorrTabFrames.asp?ID=9101563&Language=nb>.

203) SKDE 2012: Kontraster i befolkningens bruk av polikliniske tjenester i Helse Nord 2010, SKDE-rapport 3/2012 og Hagen, Terje P. 2009: Modeller for kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenestene. Universitetet i Oslo, Helseøkonomisk forskningsprogram. Skriftserie 2009.

helsetjenester gjenspeiler altså ikke nødvendigvis bare forskjeller i behov, men kan også skyldes forskjeller i tilgjengelighet.

For å vurdere hvorvidt forbruket av avtalespesialister bidrar til å redusere geografiske forskjeller i samlet forbruk innen ett og samme fagfelt, er det gjennomført analyser av spredningen i forbruket innenfor hvert regionale helseforetak, med kommunetype eller helseforetak som enhet.

Analysene er gjennomført ved å analysere endringer i to ulike spredningsmål: standardavvik og Gini-koeffisient.<sup>204</sup>

For å kunne sammenligne ulike størrelser er spredningsmålene gjort relative ved å dividere på gjennomsnittet av forbruket. Avtalespesialistenes bidrag til et jevnere geografisk fordelt forbruk er analysert ved å sammenligne spredning i forbruk av poliklinikk med spredning i forbruk av både avtalespesialister og poliklinikk. En reduksjon i spredningsmålene (standardavvik og Gini-koeffisient) vil gi en indikasjon på om forskjellene innad i et regionalt helseforetak minskes, og hvorvidt bruken av avtalespesialistene dermed har en utjevnende effekt. En økning i spredningsmålene indikerer at avtalespesialistene forsterker geografiske forskjeller.

### **Dekningsgrad**

Dekningsgraden viser antall årsverk for avtalespesialister per 100 000 innbyggere, og har tatt utgangspunkt i kommunen der spesialisten har sin praksis. Årsverk er beregnet ut fra hjemmelsstørrelse, slik at en 100 prosent hjemmel tilsvarer ett årsverk.

#### **1.4.2 Spørrebrev, e-post, dokumentgjennomgang, intervju**

Gjennom spørrebrev og e-post til de fire regionale helseforetakene er det kartlagt i hvilken grad de i 2010–2014 har utnyttet sitt handlingsrom for å sikre samsvar mellom plassering av avtalespesialistenes hjemler og behovet for polikliniske spesialisthelsetjenester. I tillegg er det undersøkt hvordan de regionale helseforetakene følger opp avtalespesialistenes helsetilbud. For Helse Sør-Øst RHF er data i hovedsak fra årene 2012–2014.<sup>205</sup> For å få utdypende informasjon er det i tillegg gjennomført intervjuer med de regionale helseforetakene. Videre er det gjennomført intervju med Norsk pasientregister for å få informasjon om hvilke data pasientregisteret samler inn.

Handlingsplaner for forvaltningen av regionens avtalespesialister og relevante styresaker er gjennomgått, blant annet for å få informasjon om hvilke analyser de regionale helseforetakene baserer sin forvaltning av avtalespesialistordningen på. I tillegg er de to rammeavtalene gjennomgått for å få kunnskap om hvilke muligheter rammeavtalene gir de regionale helseforetakene for forvaltningen av ordningen med avtalespesialister.

204) Gini-koeffisient er et mål for statistisk spredning. Koeffisienten angis som en tallverdi fra 0 til 1, hvor 0 i dette tilfellet indikerer at helseforetakene eller kommunetypene har nøyaktig like høy forbruksrate, mens tallverdien 1 indikerer at ett helseforetak eller en kommunetype har all forbruk av polikliniske spesialisthelsetjenester og de andre helseforetakene eller kommunetypene ingen forbruk.

205) Helse Sør-Øst RHF har primært hatt oversikt over denne perioden.

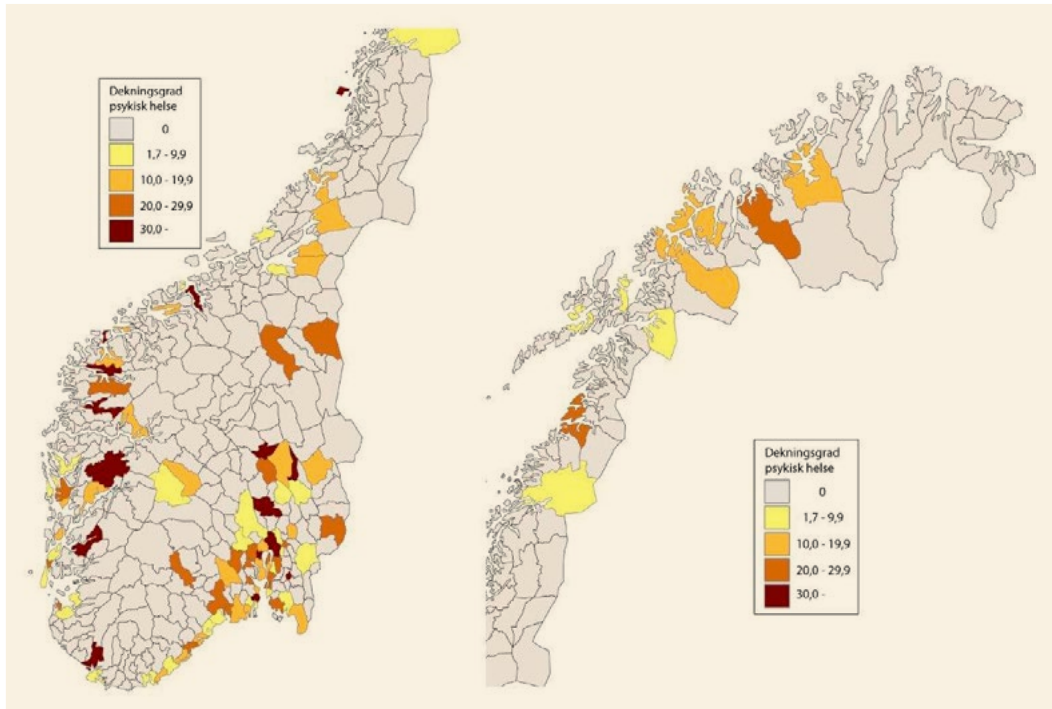


## 2 Resultat av undersøkelsen

### 2.1 I hvilken grad bidrar bruk av avtalespesialistene til et geografisk likeverdig tilbud av polikliniske spesialisthelsetjenester?

#### 2.1.1 Avtalespesialisters lokalisering

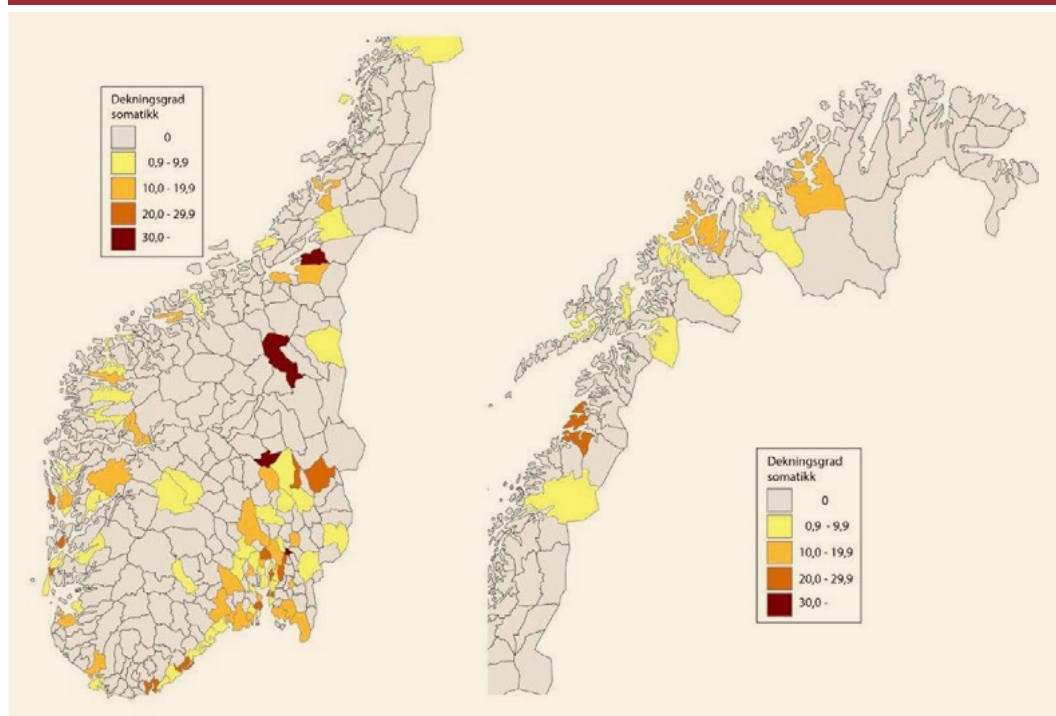
Figur 1 Dekningsgrad\* for avtalespesialister. Psykisk helse. 2014. (Antall årsverk per 100 000 innbyggere)\*\*



- \* Dekningsgrader er beregnet på bakgrunn av avtalespesialistenes hjemmelstørrelse. 100 prosent hjemmel tilsvarer ett årsverk. Selv om en avtalespesialist har en deltidshjemmel, kan vedkommende likevel jobbe tilsvarende 100 prosent. Hjemmelstørrelsen avgjør bare hvor mye driftstilskudd avtalespesialisten får fra det regionale helseforetaket, ikke hvor mye vedkommende faktisk jobber. Oversikten over årsverk og dekningsgrad tar utgangspunkt i hjemmelstørrelsen. Det betyr at den reelle størrelsen i samlet årsverk og dekningsgrader kan være noe større enn figurene viser.
- \*\* I tegnforklaringen starter gul kategori på 1,7 fordi dette er den laveste dekningsgraden blant de kommunene som har avtalespesialister innen psykisk helsevern i 2014.

Kilde: Norsk pasientregister

**Figur 2 Dekningsgrad for avtalespesialister. Somatikk. 2014. (Antall årsverk per 100 000 innbyggere)\***

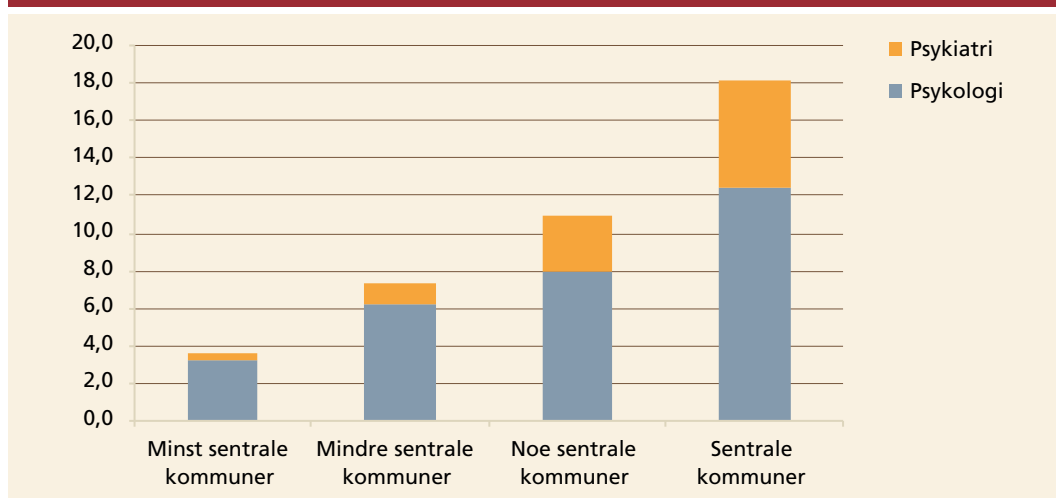


\* I tegnforklaringen starter gul kategori på 0,9 fordi dette er den laveste dekningsgraden blant de kommunene som har avtalespesialister innen somatikk i 2014.

Kilde: Norsk pasientregister

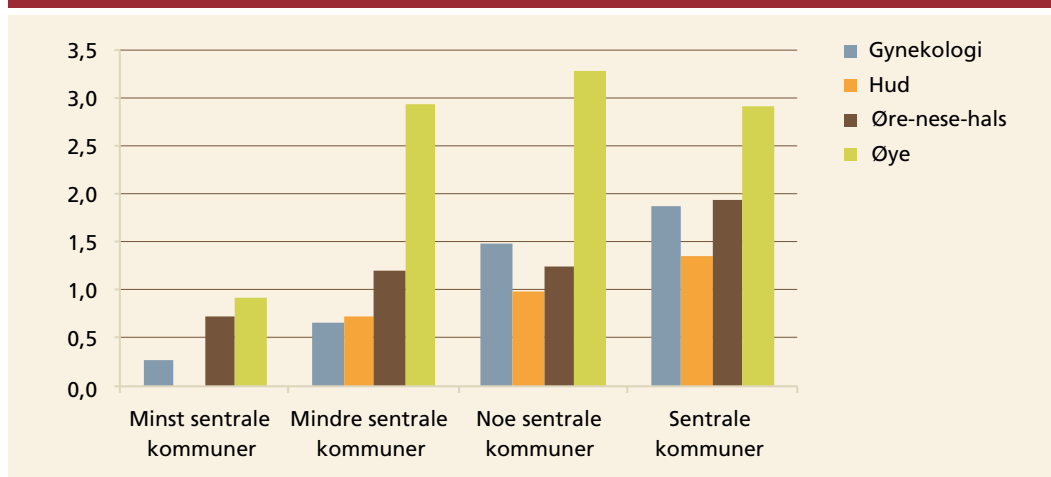
Figur 1 og 2 viser at avtalespesialister særlig er lokalisert på det sentrale østlandet, mens det i det store flertallet av norske kommuner ikke finnes avtalespesialister. Kommuner med særlig høy dekning er spredt i de sørlige deler av landet. En del av disse er kommuner med få innbyggere hvor bare én-to avtalespesialister gir høy dekningsgrad.

**Figur 3 Dekningsgrad for avtalespesialister etter sentralitet. Psykisk helse. Hele landet. 2014. (Antall årsverk per 100 000 innbygger 18 år og over)**



Kilde: Norsk pasientregister

**Figur 4 Dekningsgrad for avtalespesialister etter sentralitet. Somatikk. Hele landet. 2014.**  
(Antall årsverk per 100 000 innbygger 18 år og over)



Kilde: Norsk pasientregister

At avtalespesialistene hovedsakelig er lokalisert i de mer sentrale delene av landet illustreres også i figur 3 og 4. Dekningsgraden er gjennomgående høyere i mer sentrale kommunene enn i mindre sentrale kommuner. Dette gjelder for alle fagområder i alle de regionale helseforetakene.

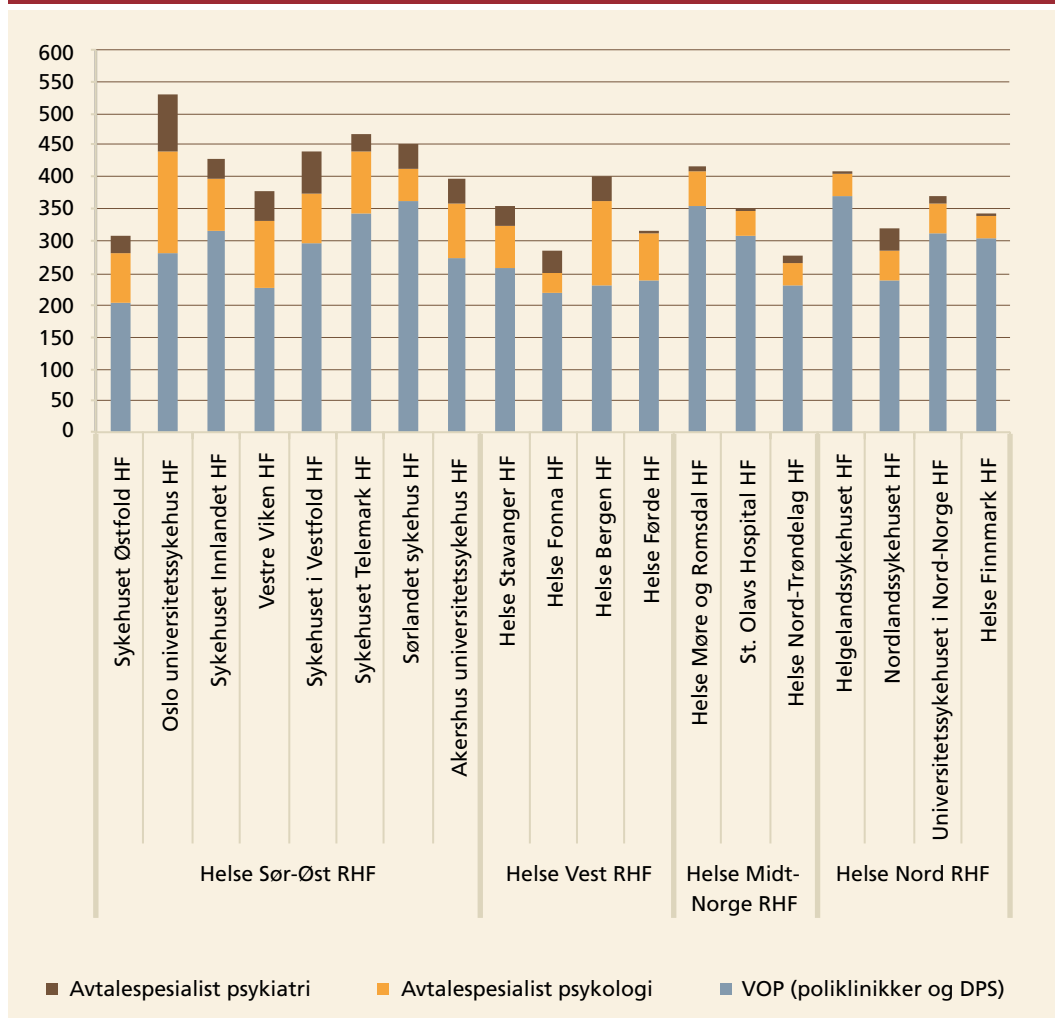
Avtalespesialistenes lokalisering kan delvis forklares med historiske forhold. Etter at staten overtok spesialisthelsetjenesten og forvaltningen av avtalespesialistordningen i 2002, videreførte de regionale helseforetakene fordelingen av avtalespesialistenes hjemler. En annen forklaring på avtalespesialistenes lokalisering er at de private avtalespesialistene er avhengig av et visst pasientgrunnlag for å drive en praksis. Alle de regionale helseforetakene forteller i intervju om problemer med å rekruttere spesialister til områder som er mindre sentrale.

Avtalespesialistene behandler også pasienter i andre kommuner enn der de selv er lokalisert. Det betyr at forbruket av avtalespesialister kan skje i en annen kommune enn der spesialistene er lokalisert.

## 2.2 Befolkningens forbruk av polikliniske spesialisthelsetjenester

### Psykisk helsevern

Figur 5 Antall konsultasjoner innen psykisk helsevern per 1000 innbyggere 18 år og over, etter regionalt helseforetak og helseforetak. Avtalespesialister og poliklinikker/DPS. Kjønn- og aldersjusterte rater. 2014



Kilde: Norsk pasientregister

Figur 5 viser at den samlede bruken av polikliniske spesialisthelsetjenester innen psykisk helsevern varierer mellom helseforetakene, og det er til dels store forskjeller mellom helseforetakene innad i én og samme region. Befolkningen som sogner til Oslo universitetssykehus HF, har det høyeste forbruket innen psykisk helsevern i hele landet. Helseundersøkelser viser at innbyggere i Oslo har en høyere forekomst av symptomer på angst, depresjon og personlighetsforstyrrelser enn innbyggere fra andre deler av landet.<sup>206</sup> Det høye forbruket i Oslo universitetssykehus HF kan derfor delvis skyldes at det faktisk er større behov for helsetjenesten blant befolkningen her.

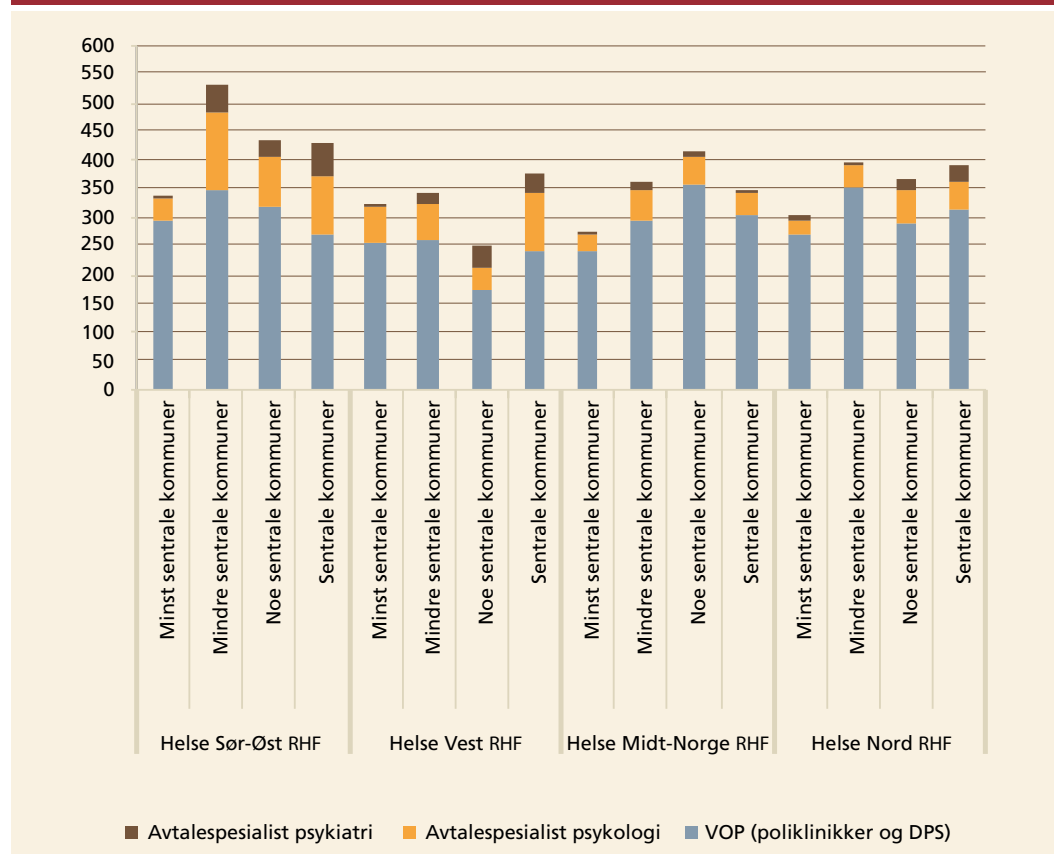
Analysen<sup>207</sup> viser at forbruket av avtalespesialister bidrar til at forbruket innen psykisk helsevern blir noe jevnere fordelt mellom helseforetakene i Helse Sør-Øst RHF og Helse Nord RHF, men forskjellene er fortsatt store, særlig i Helse Sør-Øst RHF.

206) Marit Rognerud og Arne Holte 2004: Hva vet vi om forskjeller i psykiatrisk sykелighet? Med spesiell vekt på forskjeller innen Oslo og forskjeller mellom Oslo, Helse Øst og resten av landet.

207) Se punkt 1.4.1 for en beskrivelse av analysen av avtalespesialistenes bidrag til en reduksjon av variasjonen i forbruk.

I Helse Vest RHF er forbruket av DPS/poliklinikk (blå stolper) i utgangspunktet jevnt, mens forbruk av avtalespesialister bidrar til å *skape* forskjeller mellom helseforetakene. I Helse Midt-Norge RHF bidrar forbruket av avtalespesialistene verken til større eller mindre forskjeller i forbruket av polikliniske helsetjenester innen psykisk helsevern.

**Figur 6 Antall konsultasjoner innen psykisk helsevern per 1000 innbyggere 18 år og over, etter regionalt helseforetak og sentralitet: Avtalespesialister og poliklinikker/DPS. Kjønn- og aldersjusterte rater, 2014**

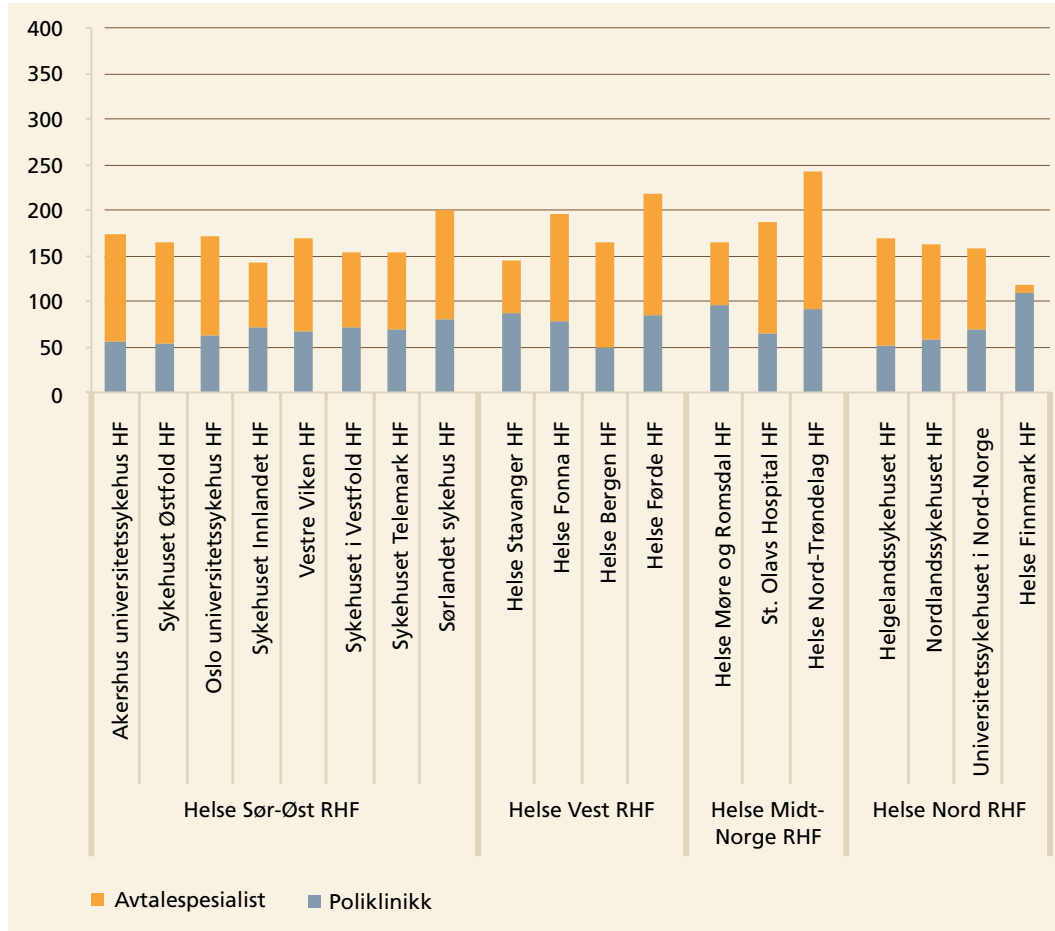


Kilde: Norsk pasientregister

Figur 6 viser at befolkningens totale forbruk av psykiske helsetjenester i hovedtrekk er lavest i de minst sentrale kommunene. Kommunene i de tre andre kategoriene (mindre sentrale, noe sentrale og sentrale) har et jevnere forbruk seg imellom.

Analysen viser at forbruket av avtalespesialister ikke bidrar til at forbruket innen psykisk helsevern blir jevnere fordelt mellom sentrale og mindre sentrale kommuner i noen av de regionale helseforetakene. I Helse Sør-Øst RHF *forsterker* forbruket av avtalespesialister forskjellene i forbruket av psykiske helsetjenester mellom de minst sentrale kommunene og de øvrige kommunene i regionen.

**Figur 7 Antall konsultasjoner innen øyefaget per 1000 innbyggere, etter regionalt helseforetak og helseforetak. Avtalespesialister og poliklinikk. Kønns- og aldersjusterte rater, 2014**

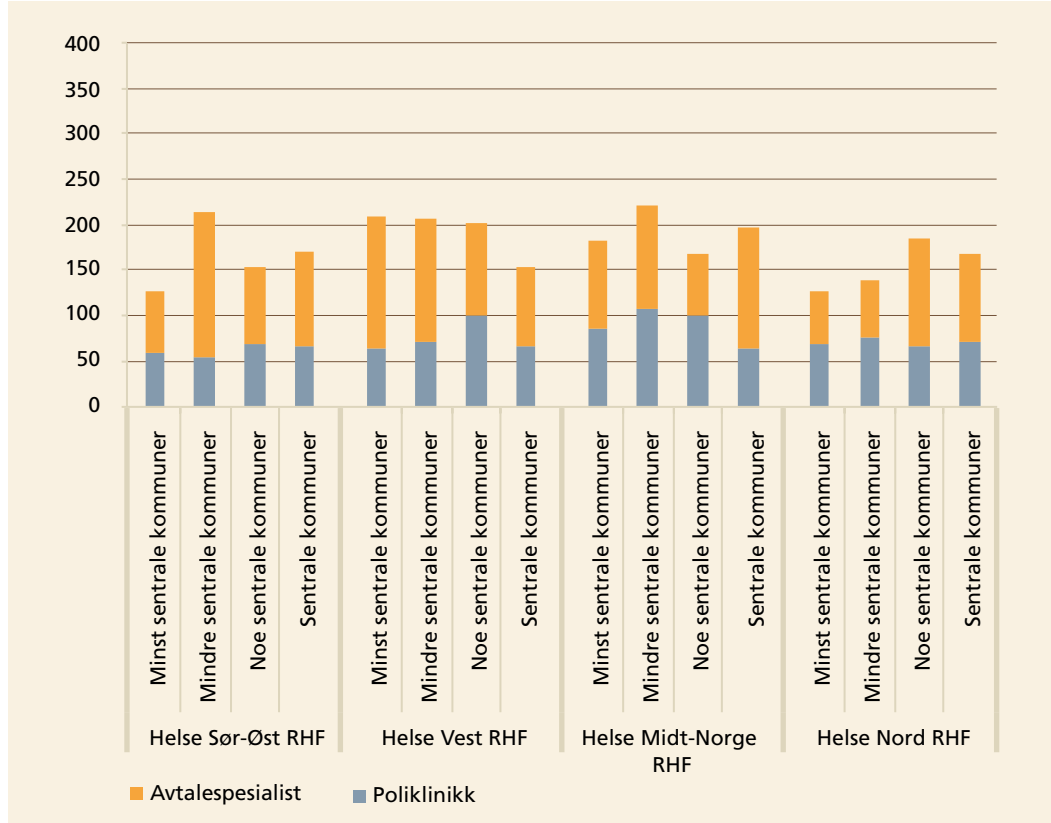


Kilde: Norsk pasientregister

Figur 7 viser at det totale forbruket av polikliniske tjenester innen øyefaget varierer mellom helseforetakene, der befolkningen bosatt i Helse Nord-Trøndelag HF's opptaksområde har en over dobbelt så høy forbruksrate som befolkningen bosatt i Helse Finnmark HF's opptaksområde.

Analysen viser at bruken av avtalespesialister bidrar til å redusere forskjellene i forbruk mellom helseforetak i Helse Sør-Øst RHF, Helse Vest RHF og Helse Nord RHF, mens de i noen grad forsterker forskjellene mellom helseforetak i Helse Midt-Norge RHF.

Figur 8 Antall konsultasjoner innen øyefaget per 1000 innbyggere, etter regionalt helseforetak og sentralitet. Avtalespesialister og poliklinikker. Kjønn- og aldersjusterte rater. 2014



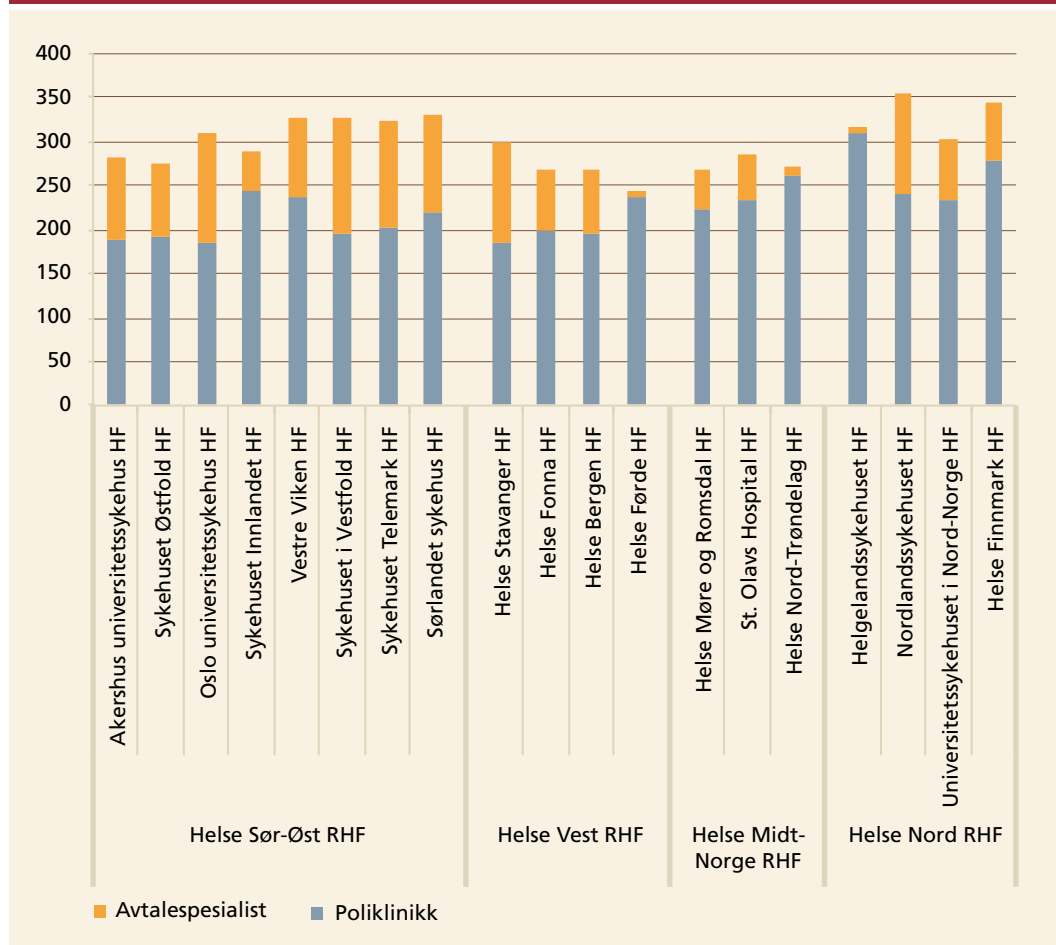
Kilde: Norsk pasientregister

Figur 8 viser at forbruket av polikliniske helsetjenester innen øyefaget varierer mellom kommunetyper, og at befolkningen i de minst sentrale kommunene i Helse Sør-Øst RHF og Helse Nord RHF har det laveste forbruket.

Analysen viser at bruken av avtalespesialister *ikke* virker utjevnende på forskjellene i forbruk mellom de ulike kommunetypene etter sentralitet i Helse Sør-Øst RHF og Helse Nord RHF. Her fører forbruk av avtalespesialister til større forskjeller i det totale forbruket mellom de ulike kommunetypene. Det motsatte er tilfellet i Helse Midt-Norge RHF og Helse Vest RHF, der avtalespesialistene virker utjevnende på forskjellene i forbruk av polikliniske tjenester innen øyefaget.

## Gynekologi

Figur 9 Antall konsultasjoner innen gynekologi per 1000 kvinner, etter regionalt helseforetak og helseforetak. Avtalespesialister og poliklinikker. Kønns- og aldersjusterte rater. 2014

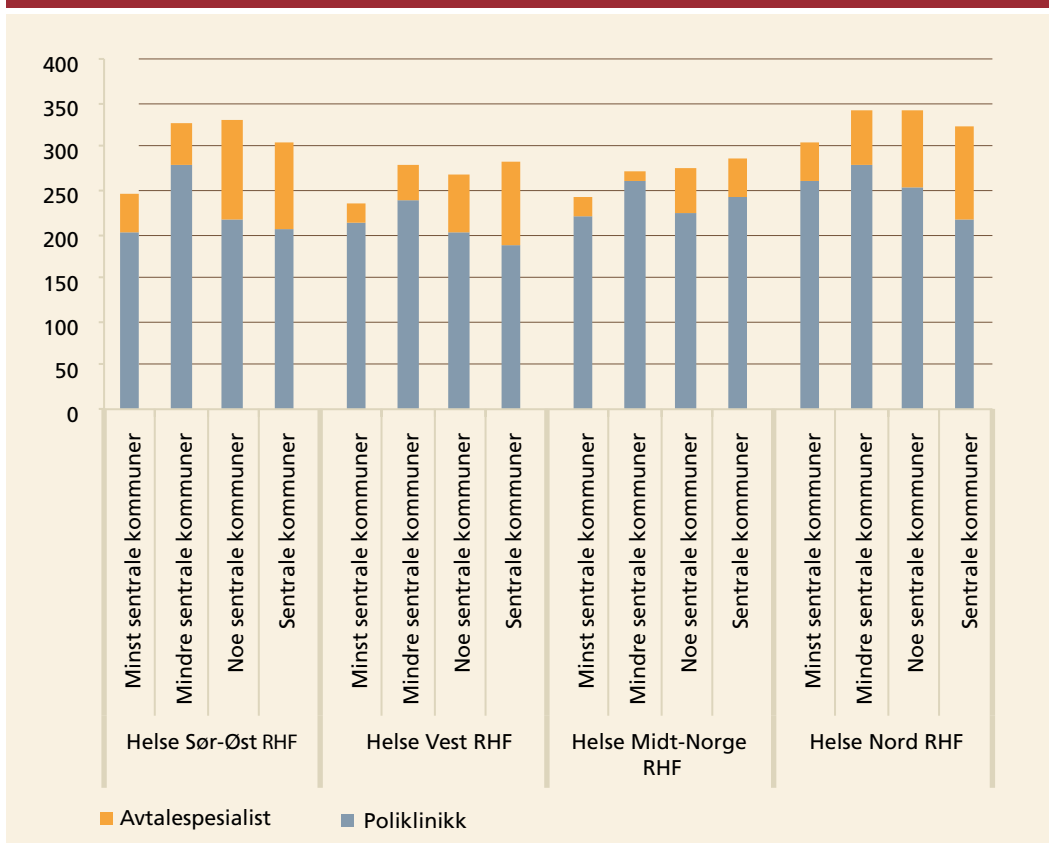


Kilde: Norsk pasientregister

Figur 9 viser at det er relativt liten variasjon i kvinnebefolkningens bruk av polikliniske tjenester innen gynekologi når befolkningen fordeles på helseforetakenes opptaksområder. Analysen viser at forbruket av avtalespesialister bidrar til å redusere geografiske forskjeller mellom helseforetakene i alle regioner.



**Figur 10 Antall konsultasjoner innen gynekologi per 1000 kvinner, etter regionalt helseforetak og sentralitet: Avtalespesialister og poliklinikker. Kønns- og aldersjusterte rater. 2014**

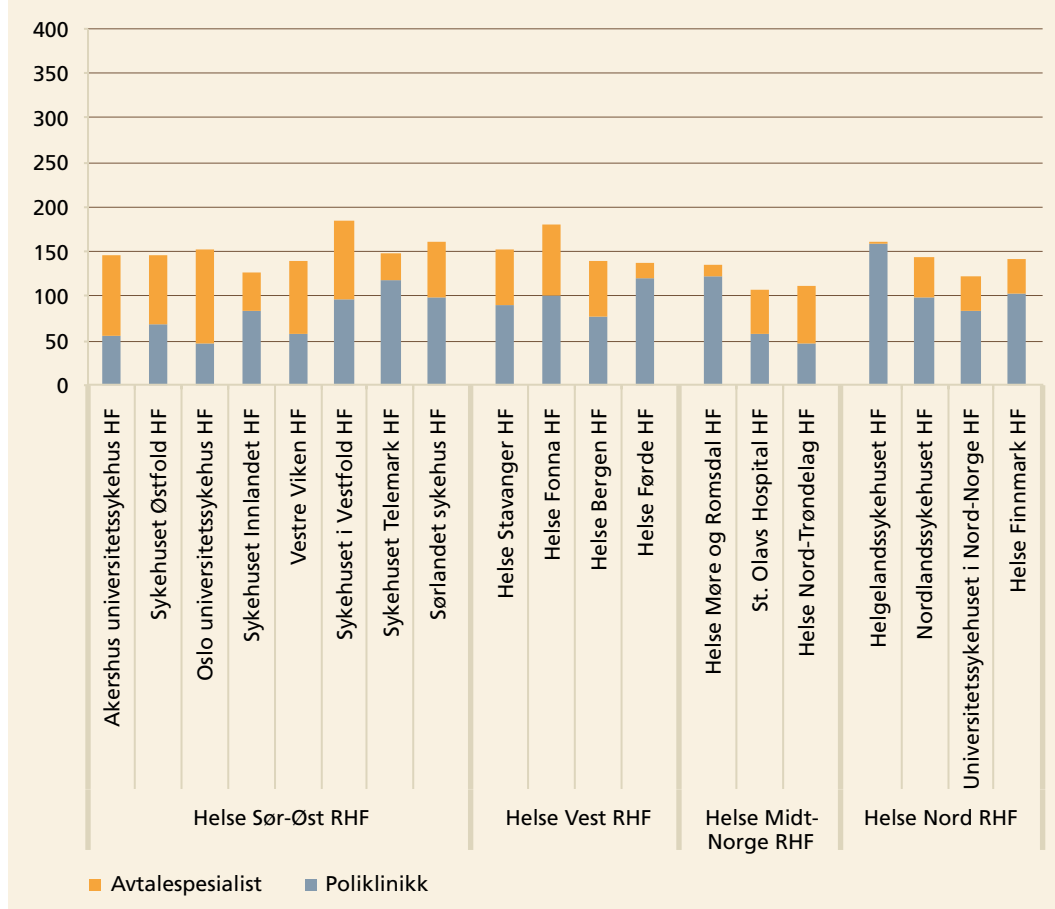


Kilde: Norsk pasientregister

Figur 10 viser at det totale forbruket av gynekologi er gjennomgående lavest i de minst sentrale kommunene i alle regionene. Analysen viser at forbruket av avtale-spesialister bidrar til å redusere forskjeller mellom kommunetyper.

## Øre-nese-hals

Figur 11 Antall konsultasjoner innen øre-nese-hals per 1000 innbyggere, etter regionalt helseforetak og helseforetak. Avtalespesialister og poliklinikker. Kjønn- og aldersjusterte rater. 2014



Kilde: Norsk pasientregister

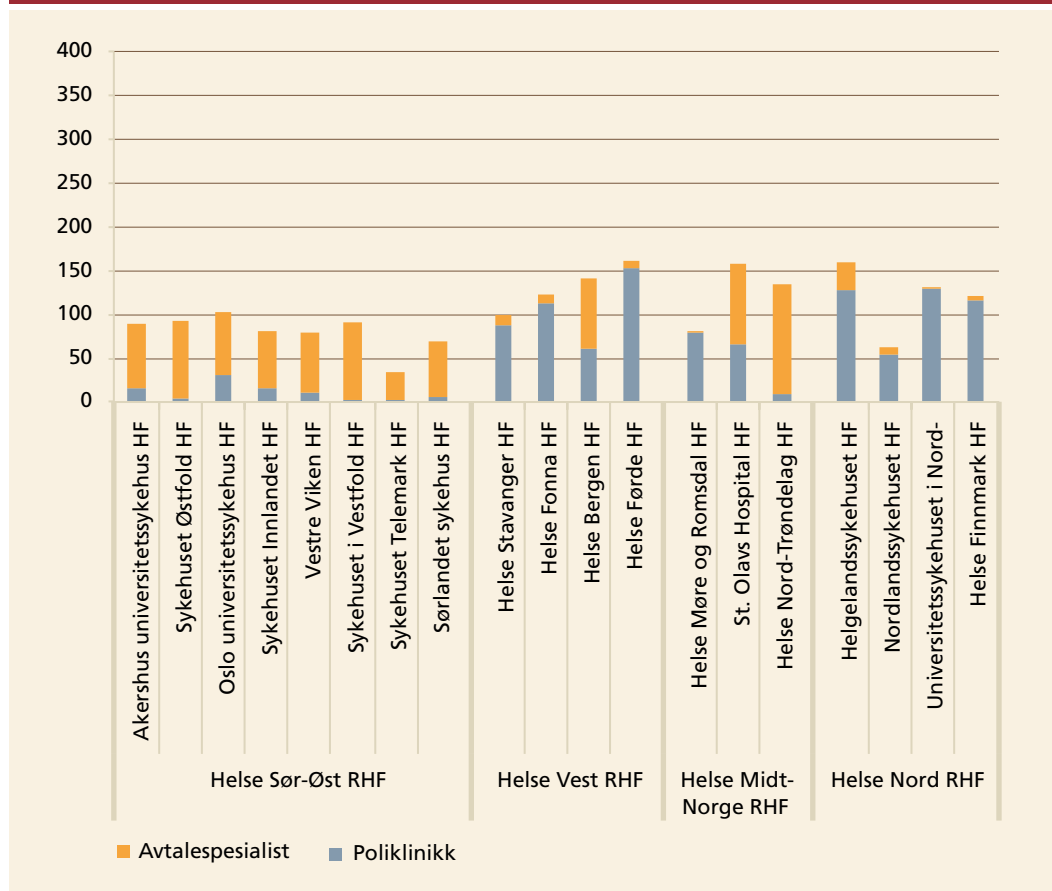
Figur 11 viser at befolkningens bruk av polikliniske tjenester totalt innen øre-nese-hals er relativt jevn mellom helseforetakene. Analysen viser at bruken av avtalespesialister bidrar til denne jevne fordelingen.

Videre viser analysen at bruken av avtalespesialistene innen øre-nese-hals også bidrar til å utjevne forskjeller mellom *sentrale* og *mindre sentrale kommuner* i Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF, mens forbruk av avtalespesialister verken utjevner eller forsterker forskjeller i Helse Sør-Øst RHF og Helse Vest RHF.<sup>208</sup> Fortsatt er forbruket av polikliniske spesialisthelsetjenester i hovedsak lavest i de minst sentrale kommunene.

208) For forbruksrater innen øre-nese-hals etter sentralitet, se vedlegg figur V1.

## Hud

Figur 12 Antall konsultasjoner innen hudfaget per 1000 innbyggere, etter regionale helseforetak og helseforetak. Avtalespesialister og poliklinikker. Kønns- og aldersjusterte rater, 2014



Kilde: Norsk pasientregister

Figur 12 viser at det er stor variasjon i det totale forbruket av polikliniske tjenester innen fagområdet hud mellom helseforetakene. Befolkningen bosatt i opptaksområdene med høyest forbruk (Helse Førd HF, St. Olavs Hospital HF og Helgelands-sykehuset HF) har nesten fem ganger så høyt forbruk som befolkningen bosatt i opp-taksområdene med lavest forbruk (Sykehuset Telemark HF).<sup>209</sup>

Analysen viser at bruken av avtalespesialister bidrar til å utjevne forskjellene i for-bruket mellom helseforetakene, unntatt mellom helseforetakene i Helse Nord RHF. Dette skyldes forbruket av avtalespesialister blant befolkningen som sogner til Helge-landssykehuset HF, som forsterker forskjellen i forbruk sammenlignet med de andre helseforetakene i Helse Nord RHF.

Figur 12 illustrerer også poenget om at til tross for at forbruket av avtalespesialister virker utjevnende, er det fremdeles store forskjeller mellom helseforetakene også i de andre regionene.

Analysen viser videre at bruken av avtalespesialister virker utjevnende på den geo-grafiske variasjonen i forbruk innen hudfaget mellom sentrale og mindre sentrale kommuner. Forbruket av polikliniske spesialisthelsetjenester er likevel i hovedsak

209) Lysbehandling er inkludert i tallene, og dette er en type behandling som kan gi et høyt antall konsultasjoner per avtale-spesialist. Hvor stor del av de geografiske forskjellene som skyldes at avtalespesialister tilbyr lysbehandling, er ikke undersøkt.

lavere i de minst sentrale kommunene sammenlignet med de mer sentrale kommunene.<sup>210</sup>

### **2.3 I hvilken grad utnytter de regionale helseforetakene sitt handlingsrom til å sikre samsvar mellom plassering av avtalespesialistenes hjemler og behovet for polikliniske spesialisthelsetjenester?**

To rammeavtaler regulerer forholdet mellom de regionale helseforetakene og avtalespesialistene. Rammeavtalene er de mest sentrale virkemidlene som de regionale helseforetakene har til å forvalte avtalespesialistordningen. Avtalene danner de formelle rammene for tildeling av avtalepraksis, oppsigelse av individuelle avtaler og for omdisponering eller videreføring av ledige avtalehjemler. Parter i avtalene er henholdsvis de regionale helseforetakene og Legeforeningen (som inkluderer psykiatere), og de regionale helseforetakene og Psykologforeningen. Avtalene ble inngått i 2006. Nye rammeavtaler framforhandles i 2015.<sup>211</sup>

I praksis medfører rammeavtalene at de regionale helseforetakene ved *endrede behov* for helsetilbud i regionen kan disponere avtalespesialistenes hjemler for å møte behovsendringer på følgende måter:

- opprette *nye* hjemler for avtalespesialister
- omdisponere *ledige* hel- eller delhjemler (for eksempel når en avtalespesialist går av med pensjon), det vil si flytte hjemmelen til andre spesialiteter eller geografiske områder, gitt vilkår i rammeavtalene<sup>212</sup>
- omdisponere *eksisterende* hel- eller delhjemler ved å si opp eksisterende hjemler for å disponere hjemlene på en annen måte, gitt vilkår i rammeavtalene<sup>213</sup>

#### **2.3.1 Endring i antall årsverk for avtalespesialister**

Det har vært liten endring i antall årsverk for avtalespesialister etter 2002, da de regionale helseforetakene overtok spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunen. Til sammen var det 9 prosent flere årsverk i 2014 enn i 2002. I perioden 2010–2014 har de regionale helseforetakene samlet økt antall årsverk med 38, noe som tilsvarer en økning på 3 prosent.<sup>214</sup>

#### **2.3.2 Omdisponering av ledige helhjemler**

Ifølge rammeavtalene opphører avtalespesialistenes individuelle avtaler når spesialisten blir 70 år. Det er mulig å inngå tidsbegrensede avtaler på minimum tre år dersom det finnes et særskilt, avgrenset behov. Denne muligheten har de regionale helseforetakene benyttet to ganger i perioden 2010–2014.<sup>215</sup> De regionale helseforetakene peker i intervju på at det i liten grad har vært et særskilt, avgrenset behov slik det kreves i avtalene. Videre viser de regionale helseforetakene til at mange praksiser krever store investeringer, noe som gjør tidsbegrensede avtaler mindre aktuelle.

Når en *legehjemmel* blir ledig, for eksempel når en avtalespesialist går av med pensjon, skal den ifølge rammeavtalen videreføres ved behov,<sup>216</sup> mens det regionale helseforetaket ifølge rammeavtalen avgjør hvordan en ledig *psykologhjemmel* skal benyttes.<sup>217</sup> Dette betyr i praksis at rammeavtalen legger sterkere føringer på å videreføre en ledig legehjemmel enn en ledig psykologhjemmel.

210) For forbruksrater innen hudfaget etter sentralitet, se vedlegg figur V2.

211) Helse- og omsorgsdepartementet 2015: Sluttdokument avtalespesialistdialog, s. 2.

212) Rammeavtale med Legeforeningen og rammeavtale med Psykologforeningen, begge § 11.

213) Rammeavtale med Legeforeningen og rammeavtale med Psykologforeningen, begge § 10.4

214) Statistisk sentralbyrå 2015: Spesialisthelsetjenesten, 2014.

215) Helse Vest RHF og Helse Nord RHF har i perioden 2010–2014 ved én anledning hver inngått en tidsbegrenset avtale.

216) Rammeavtale med Legeforeningen § 11.2.

217) Rammeavtale med Psykologforeningen § 11.1.

**Tabell 1 Ledige hele hjemler og omdisponeringer av ledige hele hjemler i perioden 2010–2014\***

|                                                           | I alt                      |                 | Helse Sør-Øst RHF          |                 | Helse Vest RHF             |                 | Helse Midt-Norge RHF       |                 | Helse Nord RHF             |                 |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------|-----------------|----------------------------|-----------------|----------------------------|-----------------|----------------------------|-----------------|----------------------------|-----------------|
|                                                           | Lege-<br>spesia-<br>lister | Psyko-<br>loger | Lege-<br>spesia-<br>lister | Psyko-<br>loger | Lege-<br>spesia-<br>lister | Psyko-<br>loger | Lege-<br>spesia-<br>lister | Psyko-<br>loger | Leges-<br>pesialis-<br>ter | Psyko-<br>loger |
| Ledige 100<br>prosent<br>hjemler                          | 71                         | 57              | 23                         | 34              | 22                         | 10              | 11                         | 5               | 15                         | 8               |
| Omdispo-<br>nering av<br>ledige 100<br>prosent<br>hjemler | 5                          | 14              | 0                          | 12              | 2                          | 1               | 0                          | 0               | 3                          | 1               |

\* Tallene for Helse Sør-Øst RHF gjelder årene 2013–2014.

Kilde: De regionale helseforetakene

Tabell 1 viser at de regionale helseforetakene har omdisponert ledige helhjemler for *legespesialister* relativt sjelden i perioden 2010–2014. Dette betyr at de fleste ledige hjemler har blitt videreført innen samme spesialitet og med samme lokalisering. RHF-ene har omdisponert legehjemler ved fem tilfeller, to i Helse Nord RHF og tre i Helse Vest RHF, mens det har vært 71 ledige hjemler i perioden 2010–2014.<sup>218</sup> Helse Sør-Øst RHF og Helse Midt-Norge RHF har ikke omdisponert legehjemler i perioden.

I samme periode har det vært 57 ledige psykologhjemler. 14 av disse er omdisponert. Av disse flyttet Helse Sør-Øst RHF 12 psykologhjemler fra vest til øst i Oslo i 2014 for å bøte på skjevfordelingen av psykologer i hovedstaden.

#### Ulik forståelse for når RHF-et kan omdisponere hele hjemler

Det har vært ulik forståelse for hvordan bestemmelsen om at ledige hjemler skal *videreføres ved behov*, skal tolkes og praktiseres.

Legeforeningen mener at "det regionale helseforetaket må sannsynliggjøre en markert forskjell i behovet for å videreføre hjemmelen versus behovet for å omdisponere den til en annen spesialitet".<sup>219</sup>

Helse Sør-Øst RHF oppgir at det forstår bestemmelsen i rammeavtalen om videreføring ved behov slik at ledige legehjemler i hovedregelen skal videreføres dersom det har vært *god produksjon* i hjemmelen. Helse Sør-Øst RHF peker på at RHF-et dermed ikke står fritt til å flytte eller omdisponere en ledig hjemmel, fordi dagens rammeavtale legger sterke føringer for omdisponeringer. Videre viser Helse Sør-Øst RHF til at avtalepartene skal være enige om hvordan en ledig hjemmel skal disponeres, noe som legger begrensninger på det regionale helseforetakets handlingsrom.

Helse Vest RHF peker på at RHF-ets sørge for-ansvar innebærer å ta stilling til omdisponering av avtalehjemler ut fra en faglig vurdering av hvor behovet er størst. Derfor retter Helse Vest RHF alltid en forespørsel til helseforetakene hvor hjemmelen er lokalisert, tillitsvalgte for allmennlegene og tillitsvalgte for avtalespesialistene for å høre om det er behov for å videreføre avtalehjemmelen innenfor samme spesialitet, eller om det er større behov for avtalehjemmelen innenfor en annen type spesialitet

218) Perioden er 2013–2014 for Helse Sør-Øst RHF.

219) Legeforeningen 2014: Høringssvar fra Legeforeningen – plan for organisering, prioritering og lokalisering av avtalespesialister. Ref. 14/525.

(innen samme region). I tillegg benytter Helse Vest RHF informasjon om ventetid og fristbrudd for å vurdere hvorvidt hjemmelen skal omdisponeres eller videreføres. Ved uenighet mellom avtalepartene om behovet for å omdisponere peker Helse Vest RHF, Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF på at det regionale helseforetaket har siste ord.

Bestemmelsen i rammeavtalen om videreføring ved behov medfører i praksis at de regionale helseforetakene skal vurdere hvorvidt det er behov for å videreføre en ledig hjemmel i hvert enkelt tilfelle. De regionale helseforetakene oppgir i intervju at de gjør behovsvurderinger når en hjemmel er ledig. Praksisen varierer noe mellom de regionale helseforetakene, men i hovedtrekk beskrives behovsvurderingene som en totalvurdering basert på analyser av ventetid eller fristbrudd ved nærmeste helseforetak, på analyser av forbruksrater og/eller dekningsgrad/geografisk fordeling, samt på uttalelser fra samarbeidsutvalget, som har en rådgivende funksjon (se faktaboks). Det varierer hvorvidt de regionale helseforetakene får innspill fra helseforetak når en hjemmel blir ledig.

#### Faktaboks 1 Samarbeidsutvalg

I tråd med rammeavtalene § 12 har de regionale helseforetakene etablert to samarbeidsutvalg i hver region, det ene mellom det regionale helseforetaket og Den norske legeforening, det andre mellom det regionale helseforetaket og Norsk psykologforening. Samarbeidsutvalget er et rådgivende utvalg uten beslutningsmyndighet. Partene plikter i henhold til rammeavtalen § 12 å legge fram for utvalget saker av betydning for privat spesialistpraksis fra sine respektive ståsted, for eksempel disponering av ledige hjemler.

Helse Sør-Øst RHF oppgir imidlertid at det ikke er vanlig å gjøre omfattende vurderinger når en avtalespesialist går av med pensjon eller slutter, fordi RHF-et har forstått rammeavtalen slik at hjemler der det har vært god produksjon, skal videreføres. Helse Sør-Øst RHF har ikke omdisponert ledige hjemler, fordi det er behov for hjemlene i form av at aktiviteten har vært tilfredsstillende. Det har derfor ikke vært godt nok saklig grunnlag for å omdisponere, ifølge Helse Sør-Øst RHF. Helse Midt-Norge RHF oppgir også at hjemler stort sett blir videreført, fordi det har etablert seg et tilbud innen fagfeltet over lang tid og en praksis med henvisninger fra fastlege. En flytting av hjemmelen vil innebære at flere av henvisningene flyttes til helseforetaket, som kanskje ikke har kapasitet, ifølge Helse Midt-Norge RHF.

Selv om de regionale helseforetakene kommer fram til at det kan være behov for å flytte en hjemmel mellom geografiske områder, må foretakene vurdere hvilke områder det er realistisk å rekruttere spesialister til. For å etablere seg som avtalespesialist er man avhengig av et visst pasientgrunnlag. Alle de regionale helseforetakene forteller i intervju om problemer med å rekruttere spesialister til områder som er mindre sentrale. Særlig viser Helse Nord RHF til at det har en utfordring med å rekruttere spesialister, og at RHF-et generelt får få søkere når det lyses ut hjemler.

Et annet forhold som kan bidra til å forklare at det sjelden gjøres omdisponeringer, er at dette medfører større omkostninger for det regionale helseforetaket enn å videreføre hjemmelen. Ved omdisponeringer skal det regionale helseforetaket kompensere fratredende avtalespesialist for det økonomiske tapet spesialisten lider på grunn av at han eller hun ikke kan overdra praksisen, med klientgrunnlag, inventar og utstyr, til andre.<sup>220</sup> I intervju oppgir Helse Midt-Norge RHF og Helse Vest RHF at den økonomiske kompensasjonen antakelig ikke er like høy som det legespesialisten ville fått

220) Rammeavtale med Legeforeningen § 12.2 og rammeavtale med Psykologforeningen § 12.1.

ved salg av praksisen til neste hjemmelsinnehaver. Den økonomiske kompensasjonen er større for en legespesialist enn en psykologspesialist. Dette gir større rom for å omdisponere psykologhjemler enn legehjemler, samtidig som rammeavtalen for psykologer *ikke* inneholder et vilkår om at ledige hjemler skal videreføres ved behov.

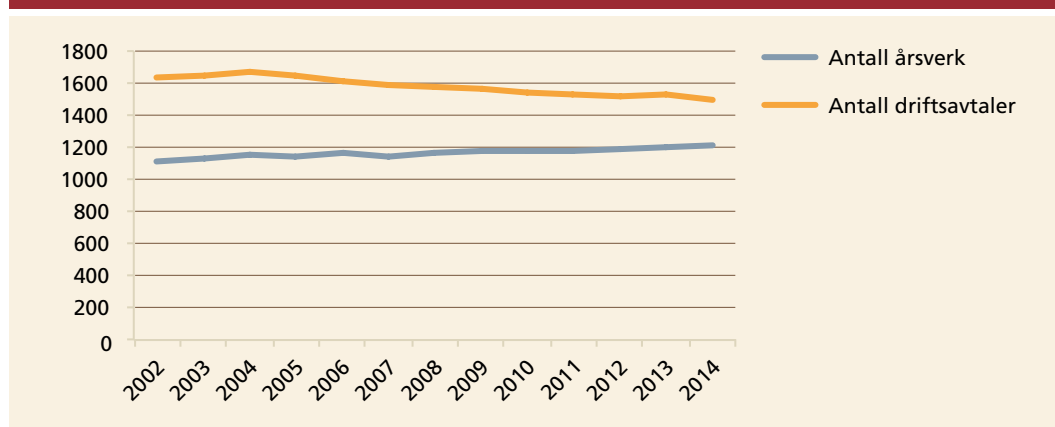
Helse Vest RHF viser i intervju til at en omdisponering er mer ressurskrevende enn videreføring, der spesialisten som overtar hjemmelen, også overtar utstyr, inventar og journalsystem. Ved omdisponeringer må det regionale helseforetaket komme fram til riktig økonomisk kompensasjon, overta og håndtere inventar og utstyr spesialisten ikke får solgt, og håndtere eventuelle klager på beslutningen fra avtalespesialisten eller Lege-/Psykologforeningen.

Helse Sør-Øst RHF viser også til at det må veie fordelene med å omdisponere opp mot belastningen ved å måtte håndtere uenigheter som vil kunne oppstå mellom partene i rammeavtalene, inkludert eventuelle rettslige tvister. Ifølge Helse Sør-Øst RHF sitter det regionale helseforetaket med bevisbyrden for å begrunne behovet for en omdisponering. Ved enkelte anledninger har Helse Sør-Øst RHF tatt opp hvorvidt ledige hjemler bør omdisponeres i samarbeidsutvalget, men har gått bort fra å omdisponere fordi "transaksjonskostnadene" som kan komme ved en omdisponering, anses som for høye. Videre viser Helse Sør-Øst RHF til at det ikke nødvendigvis er et "fasitsvar" på hvorvidt behovet er større for å omdisponere en hjemmel enn for å videreføre den.

### 2.3.3 Omdisponering av delhjemler

En rekke spesialister hadde delhjemler da de regionale helseforetakene overtok avtalene etter fylkeskommunene i 2002.<sup>221</sup> Ettersom de regionale helseforetakene som hovedregel skal benytte hele hjemler,<sup>222</sup> skal ledige delhjemler i hovedsak ikke videreføres. Ved å omdisponere ledige delhjemler har de regionale helseforetakene hatt et mulighetsrom for å sikre en hensiktsmessig hjemmelsplassering.

Figur 13 Antall årsverk og avtaler for avtalespesialister. 2002–2014



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Ifølge Helse Vest RHF og Helse Sør-Øst RHF samles delhjemler som har blitt ledige, opp til helhjemler, ofte med en annen geografisk plassering og innen et annet fagfelt. Helse Sør-Øst RHF viser til at omdisponering av ledige delhjemler stort sett har skjedd årlig, med unntak av i 2012 og 2013.<sup>223</sup> I 2014 fordelte Helse Sør-Øst RHF

221) Det var den gang 1 631 avtaler på 1 112 årsverk.

222) Rammeavtale med Legeforeningen og rammeavtale med Psykologforeningen, begge § 9.2.

223) I disse årene oppgir Helse Sør-Øst RHF at det arbeidet med *Handlingsplan for organisering, prioritering og lokalisering av avtalespesialister i regionen mot 2020*, og at det ville vente med å disponere ledige deltidshjemler for å få et bedre beslutningsgrunnlag med hensyn til antall hjemler, fagområder og geografisk plassering.

ledige delhjemler tilsvarende 3,7 årsverk på avtalespesialister med delhjemler. Helse Vest RHF oppgir at de har omdisponert samtlige delhjemler som har blitt ledige i perioden 2010–2014 (tolv). Helse Nord RHF har omdisponert 6 av 16 ledige delhjemler i samme periode.<sup>224</sup> Helse Midt-Norge RHF kan ikke gi en oversikt over antall ledige og omdisponerte delhjemler i perioden.

At det har blitt færre delhjemler, illustreres ved at antall hjemler i undersøkelsesperioden er redusert, mens antall årsverk har økt (figur 13).

### **2.3.4 Omdisponering av eksisterende hjemler**

De regionale helseforetakene kan si opp avtaler for å disponere dem annerledes dersom avtalespesialisten varsles innen en gitt frist.<sup>225</sup> Ettersom ingen av de regionale helseforetakene har sagt opp hjemler for å disponere dem annerledes i perioden de har oversikt over, er det heller ikke prøvd hva som kan anses som tilstrekkelig begrunnelse for en slik oppsigelse.

Helse Vest RHF oppgir at oppsigelse for å disponere avtalehjemmel på annen måte har vært diskutert, men at det er vurdert som vanskelig å bære bevisbyrden ved å hevde at det ikke er (tilstrekkelig) behov for en eksisterende avtalepraksis.

### **2.3.5 Handlingsplaner for hjemmelsutvikling og forvaltning av avtalespesialistene**

I undersøkelsesperioden 2010–2014 er det bare Helse Nord RHF som har hatt en gjeldende handlingsplan for hjemmelsutviklingen og forvaltningen av avtalespesialistordningen.<sup>226</sup> Helse Nord RHF har i tillegg utviklet regionale fagplaner for øre-nese-hals, hud og øye der formålet er å dimensjonere den samlede polikliniske tjenesten, inkludert avtalespesialister, innen hver enkelt spesialitet.<sup>227</sup> Helse Sør-Øst RHF og Helse Midt-Norge RHF vedtok i 2014 handlingsplaner for henholdsvis 2014–2020<sup>228</sup> og 2014–2016.<sup>229</sup> Helse Vest RHF har ikke hatt tilsvarende handlingsplan for forvaltningen av avtalespesialister, og oppgir at det vil avvente nye rammeavtaler før det eventuelt utarbeider en egen plan for avtalespesialistene.

I de nyeste handlingsplanene til Helse Nord RHF<sup>230</sup>, Helse Sør-Øst RHF og Helse Midt-Norge RHF<sup>231</sup> analyseres informasjon som er relevant for å vurdere behovet for avtalespesialister, som avtalespesialistenes dekningsgrad, befolkningens forbruk av polikliniske spesialisthelsetjenester og medisinsk utvikling innen ulike fagfelt. Handlingsplanene har vært på høring i helseforetakene, og representanter fra helseforetakene har vært involvert i utviklingen av planene. I handlingsplanene fremmes anbefalinger for hjemmelsutviklingen framover. Både Helse Sør-Øst RHF, Helse Nord RHF og Helse Midt-Norge RHF anbefaler å opprette nye hjemler for å utjevne geografisk skjevhet i det polikliniske helsetilbudet.<sup>232</sup>

224) Det er sett bort fra delhjemler som lyses ut fordi en lege over 60 skal dele sin praksis på grunn av nedtrapping, jf. rammeavtale med Legeforeningen § 13, såkalt senior/junior-ordning.

225) Rammeavtale med Legeforeningen og rammeavtale med Psykologforeningen, begge § 10.4.

226) Helse Nord 2006: Plan for avtalespesialister i Helse Nord 2007–2015. Desentralisering og ambulerings, samt styresaker der handlingsplanen rulleres; styresak 110-2008 og styresak 119-2012.

227) Helse Nord 2015: Regional plan for øre-nese-hals i Helse Nord 2015–2025, Helse Nord 2015: Regional plan for øyefaget i Helse Nord 2015–2025, Helse Nord 2014: Regional plan for hudsykdommer 2014–2020.

228) Helse Sør-Øst 2014: Handlingsplan for organisering, prioritering og lokalisering av avtalespesialister i regionen mot 2020. Helse Sør og Helse Øst hadde i tillegg handlingsplaner for perioden 2006–2010.

229) Helse Midt-Norge: Regional handlingsplan for avtalespesialisttjenesten i Midt-Norge 2014–2016.

230) Inkludert styresaker der handlingsplanen rulleres; styresak 110-2008 og styresak 119-2012.

231) Inkludert rapporter som ligger til grunn for handlingsplanene: Helse Midt 2012: Sluttrapport delleveranse 1. Organisering av små fag og Helse Midt 2012: Sluttrapport delleveranse 2. Organisering av avtalespesialister i Helse Midt-Norge – fase 2.

232) Helse Nord 2006: Plan for avtalespesialister i Helse Nord 2007–2015. Desentralisering og ambulerings, s. 5, Helse Midt-Norge: Regional handlingsplan for avtalespesialisttjenesten i Midt-Norge 2014–2016, s. 18 og Helse Sør-Øst 2014: Handlingsplan for organisering, prioritering og lokalisering av avtalespesialister i regionen mot 2020, s. 6.



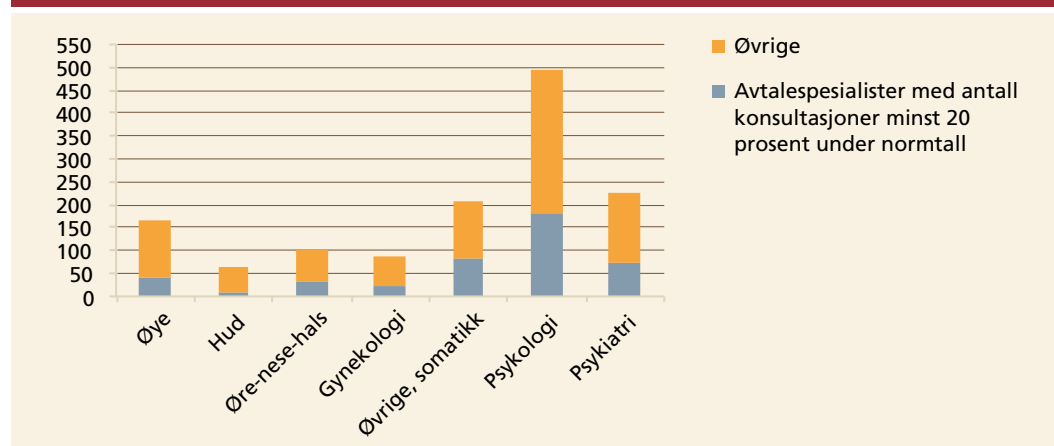
## 2.4 I hvilken grad følger de regionale helseforetakene opp at avtalespesialistene har tilstrekkelig aktivitet og kvalitet på helsetilbudet?

### 2.4.1 Oppfølging av aktivitet

Det følger av rammeavtalene<sup>233</sup> og Forskrift om innsamling og behandling av helseopplysninger i Norsk pasientregister (Norsk pasientregisterforskriften) at avtalespesialistene skal rapportere aktivitetsdata til NPR. Gjennom avtalespesialistenes rapportering til NPR får de regionale helseforetakene informasjon om antall konsultasjoner den enkelte avtalespesialist utfører.

Legeforeningen, Psykologforeningen og de regionale helseforetakene har etablert normtall for avtalespesialistenes aktivitet, som sier hvor mange konsultasjoner som forventes utført i løpet av ett år i praksis med fullt driftstilskudd. Normtallene varierer avhengig av spesialitet. Det står i protokoll til rammeavtalene at alle normtall er beheftet med usikkerhet og skal brukes med varsomhet. En avtalespesialists aktivitet sett i forhold til normtall skal legges til grunn som en del av RHFets totalvurdering av om avtalespesialisten oppfyller sine forpliktelser på en tilfredsstillende måte.<sup>234</sup> Dersom antall konsultasjoner på årsbasis ligger 20 prosent eller mer under de avtalte normtall, plikter avtalespesialisten å redegjøre for dette. Dersom avtalespesialisten ikke kan gi en tilfredsstillende forklaring kan det regional helseforetaket redusere driftstilskuddet tilsvarende.<sup>235</sup>

**Figur 14 Avtalespesialister med antall konsultasjoner minst 20 prosent under normtall og øvrige. Antall. 2014**



Kilde: Norsk pasientregister

Det varierer mellom fagområdene hvor vanlig det var å ha et antall konsultasjoner minst 20 prosent under normtall i 2014 (figur 14).<sup>236</sup> Minst vanlig var dette blant hudspesialistene (16 prosent), og mest vanlig blant spesialistene i restkategorien "Øvrige, somatikk" (kirurgi, indremedisin<sup>237</sup>, etc). Her hadde fire av ti lav aktivitet. Hvor stor andel av disse som var sykemeldt, i permisjon, eller av andre grunner hadde lav produksjon, sier ikke tallene noe om.

Helse Vest RHF er det eneste regionale helseforetaket som oppgir at det i 2014 konsekvent fulgte opp alle avtalespesialister som i 2013 hadde et antall konsultasjoner

233) Rammeavtale med Legeforeningen § 8.2 og rammeavtale med Psykologforeningen § 8.2.

234) Vedlegg til rammeavtalen – protokoll for omforente normtall.

235) Rammeavtale med Legeforeningen og rammeavtale med Psykologforeningen, begge § 9.4.

236) I konsultasjoner inngår spesialistkontakter og lysbehandling for hudspesialister. Se vedlegg 1 s. 37 og vedlegg 9 s. 41 i *Aktivitetsdata for avtalespesialister 2014* (Norsk pasientregister 2015) for en omtale av hvilke typer kontakter som ikke er regnet med som konsultasjoner.

237) Spesialister innen indremedisin har ulike normtallet alt etter subspesialitet, men i data fra NPR er alle disse spesialistene kategorisert som "generelle" indremedisinere, ikke etter subspesialiteter. Aktiviteten for spesialister innen indremedisin er derfor sammenholdt med normtallet for "generell" indremedisin, dvs. 2000 konsultasjoner.

minst 20 prosent under det avtalte normtall, dvs 37 spesialister. Helse Midt-Norge RHF fulgte opp tre av 19, mens Helse Sør-Øst RHF og Helse Nord RHF ikke fulgte opp noen. Dette betyr at det for 2013 *kan* være avtalespesialister i Helse Midt, Nord og Sør-Øst som ikke har utnyttet sin fulle kapasitet, og som har fått et høyere driftstilskudd enn de ifølge avtalen har krav på.

Helse Midt-Norge RHF er det eneste RHFet som har holdt tilbake driftstilskudd på grunn av lav aktivitet i perioden 2010–2014.<sup>238</sup> Helse Vest RHF oppgir at det har fått gode forklaringer på hvorfor aktiviteten har vært lav, og det har derfor ikke vært aktuelt å holde tilbake driftstilskudd.

#### **2.4.2 Informasjon om avtalespesialistenes prioritering av pasienter**

Pasienter som henvises direkte til en avtalespesialist har ikke krav på vurdering eller rett til å få frist for når helsehjelp senest skal gis. Dette skyldes at avtalespesialistene i dag ikke har anledning til å tildele pasient- og brukerrettigheter.<sup>239</sup>

Det finnes lite samlet kunnskap om hvordan avtalespesialistene prioriterer pasienter, og om de prioriterer de sykeste først. Helsedirektoratet skriver i en rapport at "det finnes ingen samlet oversikt over hvor mange henvisninger som avvises av avtalespesialistene, og det foreligger lite/ingen offisielle ventelister/ventetidsoversikter for avtalespesialistene".<sup>240</sup>

Internrevisjonen i Helse Vest RHF har i en spørreundersøkelse til avtalespesialistene i regionen i 2011 kartlagt hvordan spesialistene prioriterer. Omtrent fire av ti oppga at de brukte prioriteringsveiledere i sitt prioriteringsarbeid og like mange brukte prioriteringsforskriften.<sup>241</sup> Også Helse Midt-Norge RHF viser i intervju til at avtalespesialistene i regionen i en kartlegging fra 2014 svarte at de legger prioriteringsveiledere til grunn. Samtidig oppga avtalespesialistene i Helse Midt at de ikke avviser pasienter som ikke kvalifiserer til vilkårene for helsehjelp i spesialisthelsetjenesten. Dette kan ifølge Helse Midt-Norge RHF tyde på at avtalespesialistene ikke gjør en faktisk prioritering, men tar inn alle pasienter etter hvert som de får ledig kapasitet.

#### **2.4.3 Oppfølging av kvaliteten på helsetilbudet**

Rammeavtalene skal bidra til å sikre befolkningen god tilgang til helsetjenester av høy kvalitet.<sup>242</sup> I intervju kommer det fram at tre av de fire regionale helseforetakene mener de mangler kilder til informasjon om kvaliteten på helsetjenestene avtalespesialistene leverer.<sup>243</sup> Samtidig påpeker de regionale helseforetakene at de kan få informasjon om manglende kvalitet gjennom bekymringsmeldinger eller pasientklager direkte til RHFet<sup>244</sup>, eller via klager til Helsetilsynet.<sup>245</sup>

Rammeavtalene har imidlertid flere bestemmelser som kan eller skal bidra til å sikre kvaliteten hos avtalespesialisten. Avtalespesialisten skal blant annet:

- foreta undersøkelser, diagnostikk og behandling i henhold til regionale og nasjonale mål og prioritering og lovgivning<sup>246</sup>
- epikrise skal sendes fastlege<sup>247</sup>

238) Perioden er 2012–2014 for Helse Sør-Øst RHF.

239) Prp. nr. 56 L (2014–2015) *Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven og spesialisthelsetjenesteloven (fritt behandlingsvalg)*, pkt. 8.2.3.

240) Helsedirektoratet: utredning av spørsmål knyttet til at avtalespesialister og pasient- og brukerrettigheter, s 5.

241) Internrevisjonen i Helse Vest RHF 2012: Oppfølging av private avtalespesialister i Helse Vest, s 15. Det var mulig å krysse av på flere alternativ.

242) Rammeavtale med Legeforeningen og rammeavtale med Psykologforeningen, § 1.2.

243) Helse Vest RHF, Helse Nord RHF og Helse Midt-Norge RHF.

244) Intervju Helse Sør-Øst RHF og intervju Helse Nord RHF.

245) Intervju Helse Nord RHF og Helse Midt-Norge RHF.

246) Rammeavtale med Legeforeningen og rammeavtale med Psykologforeningen, begge § 6.1 første ledd.

247) Rammeavtale med Legeforeningen og rammeavtale med Psykologforeningen, begge 6.1 fjerde ledd.

- bidra til hensiktsmessig samhandling med helseforetak i forbindelse med behov for å utrede/behandle pasienter som har ventet lenge<sup>248</sup>
- ha internkontrollsystem<sup>249</sup>
- holde seg faglig oppdatert<sup>250</sup>
- ha velegnede lokaler som er tilrettelagt og tilgjengelig for forflytningshemmede<sup>251</sup>

Rammeavtalene åpner opp for at det regionale helseforetaket kan kreve informasjon fra avtalespesialistene som gjør det mulig for det regionale helseforetaket å vurdere, kontrollere og planlegge den samlede spesialisthelsetjenesten.<sup>252</sup> I undersøkelsesperioden har Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF krevd egne rapporteringer fra avtalespesialistene. I 2014 sendte disse RHFene ut en nokså likelydende undersøkelse til alle avtalespesialistene i sin region, hvor ulike sider ved avtalespesialistenes praksis ble kartlagt. Informasjonen gjør det mulig for de regionale helseforetakene å følge opp hvorvidt avtalespesialistene overholder kvalitetskrav nedfelt i rammeavtalen til blant annet ventetid, internkontroll, tilrettelegging for forflytningshemmede og faglig oppdatering. Informasjonen var ved undersøkelsestidspunktet så ny at de regionale helseforetakene ikke hadde analysert og fulgt den opp enda. I tillegg har Helse Nord fått årsrapporteringer fra avtalespesialistene i de øvrige årene i undersøkelsesperioden, bortsett fra i 2013. Helse Vest RHF og Helse Sør-Øst RHF har ikke krevd egne rapporteringer fra avtalespesialistene i perioden.

Helse Nord RHF, Helse Midt-Norge RHF og Helse Sør-Øst RHF oppgir at de har vært på praksisbesøk hos et utvalg avtalespesialister i 2014, noe Helse Vest RHF ikke har. Helse Midt-Norge RHF trekker fram at praksisbesøk har avdekket kritikkverdige forhold hos enkelte avtalespesialister. Praksisbesøk er dermed et verktøy for å få informasjon om kvaliteten.

I Riksrevisjonens dokument 1 (2007–2008) pekte revisjonen på at de regionale helseforetakene fant det vanskelig å måle kvaliteten på avtalespesialistenes tjenester, og at flere av regionene ikke hadde oversikt over kapasitet, ventetid og epikrisetid hos avtalespesialistene. I departementets svar på revisjonen ble det vist til at avtalespesialistenes rapportering til NPR i nytt format fra 2008 og med nye parametere "må kunne muliggjøre bedre kvalitet på foretakenes oppfølging og kontroll av avtalespesialistene".

I kravene til avtalespesialistenes rapportering til NPR for 2015, inngår variable som kan gi informasjon om kvaliteten på avtalespesialistenes helsetilbud. Noen av disse er sammenlignbare med enkelte av de offisielle kvalitetsindikatorene for helse- og omsorgstjenesten. Dette gjelder epikrisetid (antall dager fra konsultasjon til epikrise er sendt)<sup>253</sup>, ventetid til første konsultasjon<sup>254</sup> og registrering av hoveddiagnose innen psykisk helse for voksne. I tillegg skal avtalespesialistene registrere antall nyhenviste innen somatikk, noe som kan gi informasjon om pasientgjennomstrømming. Når det gjelder epikrisetid og ventetid er ikke datakvaliteten god nok til at informasjonen kan brukes som styringsinformasjon.<sup>255</sup> Dette betyr at NPR-data har et uutnyttet potensiale for informasjon om kvaliteten på avtalespesialistenes helsetilbud. Informasjon om

248) Rammeavtale med Legeforeningen og rammeavtale med Psykologforeningen, begge § 6.1 sjette ledd.

249) Rammeavtale med Legeforeningen og rammeavtale med Psykologforeningen, begge § 6.2.

250) Rammeavtale med Legeforeningen og rammeavtale med Psykologforeningen, begge § 7.1.

251) Rammeavtale med Legeforeningen og rammeavtale med Psykologforeningen, begge § 4.3.

252) Rammeavtale med Legeforeningen § 8.2 og rammeavtale med Psykologforeningen § 8.2

253) Avtalespesialisten skal rapportere dato for sendt epikrise.

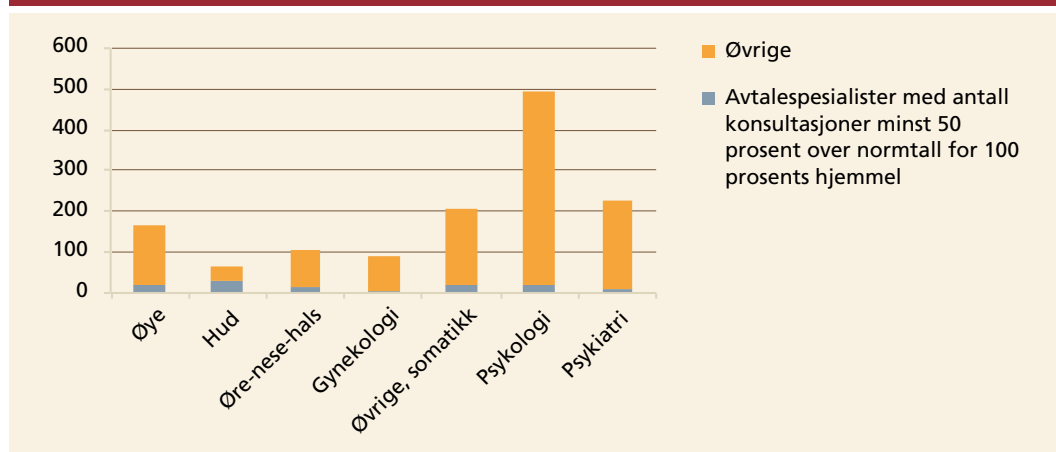
254) Avtalespesialisten skal registrere når henvisningen er mottatt og når konsultasjonen er utført, noe som kan gi informasjon om hvor lenge pasienten har ventet på første konsultasjon.

255) Ifølge E-post fra NPR 24.april 2015 var bare 10 prosent av episodene i avtalespesialistenes rapportering til NPR i 2013 registrert med epikrisedato og mottaksdato. For dem som er registrert med opplysning om dette har ikke NPR validert uttrekket, det vil si om opplysning og epikrisedato og mottaksdato er korrekt.

antall nyhenviste ble første gang samlet inn for 2012.<sup>256</sup> De regionale helseforetakene har ikke besluttet hvordan de skal bruke denne informasjonen enda.<sup>257</sup>

I intervju med NPR kommer det fram at en del av informasjonen Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF samler inn på eget initiativ har NPR allerede samlet inn, som for eksempel avtalespesialistens hjemmelsbrøk, journalsystem og hyppigst brukte takster. Dette betyr at avtalespesialistene i Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF rapporterer på informasjon som allerede rapporteres til NPR, og at NPR ikke utnyttes som informasjonskilde av RHFene i den grad som er mulig.

**Figur 15 Avtalespesialister med antall konsultasjoner minst 50 prosent over normtall for en 100 prosents hjemmel og øvrige. Antall. 2014**



Kilde: Norsk pasientregister

Figur 15 viser at et en del avtalespesialister (uansett hjemmelsstørrelse) i 2014 hadde en aktivitet som lå mer enn 50 prosent over normtallet som er satt for en 100 prosents hjemmel. Dette gjaldt til sammen 120 spesialister, det vil si en av ti spesialister som har rapportert data til NPR. 28 av disse var hudspesialister.

En del hadde aktivitet som var minst *dobbel*t som høy som normtallet, dette gjaldt 40 avtalespesialister, hvorav 16 var spesialister innen hudfaget. De fleste hudspesialister med høy aktivitet hadde et stort antall lysbehandlinger, noe som krever lite innsats fra legen per pasientkonsultasjon.

RHFene har i varierende grad fulgt opp avtalespesialister som har høy aktivitet. Det er heller ikke regulert i rammeavtalen at de regionale helseforetakene *skal* følge opp avtalespesialister med aktivitet over normtallet.

Høy produksjon hos en avtalespesialist kan være et tegn på uforsvarlig praksis og dårlig kvalitet. Helse Sør-Øst RHF anbefaler i sin handlingsplan at det av hensyn til kvalitet og pasientsikkerhet bør tas særskilt kontakt med avtalespesialister som driver en praksis hvor aktiviteten er betydelig over fastsatt normtall for å få en forklaring på den høye aktiviteten.<sup>258</sup>

256) Normaltariff for privat spesialistpraksis 2012–2013. Den norske legeforening. [http://normaltariffen.legeforeningen.no/pdf/Normaltariff\\_2012.pdf](http://normaltariffen.legeforeningen.no/pdf/Normaltariff_2012.pdf).

Tabell over takstendringer for avtalespesialister: <http://legeforeningen.no/PageFiles/96697/Endringer%20i%20normaltariffen%20fra%201.%20juli%202012.pdf>.

257) Ifølge Helse Nord RHF skulle bruk av informasjon om nyhenviste være tema på et møte i april 2015 mellom RHFenes ansvarlige for oppfølging av avtalespesialistene.

258) Helse Sør-Øst RHF 2014: Handlingsplan for organisering, prioritering og lokalisering av avtalespesialister i regionen mot 2020, s. 5.

Helse Midt-Norge RHF påpeker at det er vanskelig å reagere overfor avtalespesialistene med veldig høy produksjon ettersom dette ikke er regulert spesifikt i rammeavtalene. Helse Sør-Øst RHF viser til at det er Fylkeslegen som kan gå grundigere inn i en legepraksis for å vurdere kvaliteten og det medisinskfaglige i denne, og RHFet har ingen mulighet til å overprøve Fylkeslegen.

Helse Nord RHF viser imidlertid til et eksempel med en avtalespesialist med svært høye produksjonstall og lange åpningstider som de mottok bekymringsmeldinger på. Med utgangspunkt i rammeavtalenes § 6.1, som sier at begge parter kan ta opp behov for endringer av den individuelle avtalen, reforhandlet Helse Nord RHF avtalen slik at det ble klarere retningslinjer for arbeidstid og operasjonsaktivitet. Dette er et eksempel på at de regionale helseforetakene har virkemidler de kan bruke for å sikre kvalitet i helsetjenestene avtalespesialistene tilbyr.

#### **2.4.4 Juridiske virkemidler ved mangelfull aktivitet eller kvalitet**

Rammeavtalene gir de regionale helseforetakene et handlingsrom til å følge opp avtalespesialister som misligholder bestemmelser i avtalen. Ved lav aktivitet og fravær er det regulert i rammeavtalene at det regionale helseforetaket kan redusere driftstilskudd.<sup>259</sup> Det er ikke regulert i rammeavtalene at de regionale helseforetakene kan redusere driftstilskudd ved brudd på andre bestemmelser, som for eksempel at avtalespesialisten ikke sender epikriser.

De regionale helseforetakene kan imidlertid *si opp* den individuelle avtalen på saklig grunnlag, som for eksempel ved mislighold av avtalen.<sup>260</sup> Mislighold som gjentas eller ikke korrigeres kan medføre oppsigelse med 3 måneders varsel, dersom legen tidligere er gitt advarsel fra det regionale helseforetaket om det aktuelle forhold.<sup>261</sup> Avtalen opphører uten oppsigelse dersom legen mister autorisasjonen. Utenom ved tap av autorisasjon, har de regionale helseforetakene sagt opp/suspendert tre avtaler i undersøkelsesperioden. Begrunnelsen for oppsigelsene har vært urettmessige utbetalinger fra HELFO i to tilfeller og manglende rapportering til NPR i ett tilfelle.

De regionale helseforetakene kjenner bare til én gang det er sendt varsler om oppsigelse av driftsavtalen i undersøkelsesperioden<sup>262</sup>, utover ved manglende rapportering av aktivitetsdata. Bortsett fra manglende rapportering og urettmessige utbetalinger fra HELFO har de regionale helseforetakene i liten utstrekning prøvd hva som må til for å si opp en avtale eller advare om oppsigelse.

Det følger også av rammeavtalene at begge parter kan ta opp behov for endringer av den individuelle avtalen.<sup>263</sup> Dette innebærer at de regionale helseforetakene har en mulighet til å få korrigert brudd på avtalen, og eventuelt si den opp hvis forholdet ikke rettes. Helse Nord RHF er det eneste RHFet som har revidert en individuell avtale i løpet av undersøkelsesperioden (som omtalt i punkt 2.3.3).

Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF har i 2014, som nevnt i avsnitt 2.3.3, undersøkt hva avtalespesialistene har gjort for å oppfylle krav stilt i avtalene. Utover dette har ikke de regionale helseforetakene systematisk innhentet informasjon om hvorvidt avtalespesialistene har misligholdt avtaleforholdet. I de tilfeller der en avtale har blitt sagt opp har informasjonen om mislighold kommet fra NPR eller HELFO.

259) Rammeavtale med Legeforeningen og rammeavtale med Psykologforeningen, begge §§ 9.4 og 9.5.

260) Avtalen kan også sies opp med øyeblikkelig virkning ved vesentlig mislighold jf. rammeavtalenes § 10.5.

261) Rammeavtale med Legeforeningen og rammeavtale med Psykologforeningen, begge § 10.4.

262) For Helse Sør-Øst RHF er perioden 2012–2014.

263) Rammeavtale med Legeforeningen og rammeavtale med Psykologforeningen, begge § 6.1, annet ledd. I tillegg følger det av den obligatoriske malen til individuell avtale punkt 9 at den individuelle avtalen kan kreves revidert hvert år.

---

### 3 Vurderinger

#### 3.1 Tilgangen til avtalespesialister bidrar ikke gjennomgående til et geografisk likeverdig tilbud av polikliniske spesialisthelsetjenester

Formålet med spesialisthelsetjenesteloven er blant annet å bidra til et likeverdig tjenestetilbud og at tjenestetilbudet blir tilgjengelig for pasientene. Dette betyr at personer med behov for polikliniske spesialisthelsetjenester skal ha tilnærmet samme mulighet til å skaffe seg dette uavhengig av bosted. Siden avtalespesialistene er en del av spesialisthelsetjenesten, skal tilgangen til avtalespesialister bidra til at tilbudet av helsetjenester blir mest mulig geografisk likeverdig.

Befolkningens forbruk av polikliniske spesialisthelsetjenester varierer relativt mye mellom de som bor i sentrale og de som bor i mindre sentrale kommuner. Befolkningen i minst sentrale kommuner har lavere forbruk enn de som er bosatt i mer sentrale kommuner. Forbruket varierer også til dels betydelig mellom befolkningen bosatt i de ulike helseforetakenes opptaksområder.

De fire somatiske fagområdene der avtalespesialistene har flest konsultasjoner, er øye, hud, øre-nese-hals og gynekologi. Med unntak av øyefaget bidrar forbruket av avtalespesialistene innen disse fagområdene stort sett til å redusere de geografiske forskjellene i forbruk. Likevel er forbruket i de minst sentrale kommunene i hovedsak fremdeles lavere enn i de mer sentrale kommunene. For øyefaget forsterker forbruket av avtalespesialister forskjellene mellom sentrale og mindre sentrale kommuner i Helse Nord og Helse Sør-Øst.

Innen psykisk helse bidrar forbruket av avtalespesialister i liten grad til å redusere de geografiske skjevhetene i forbruk av polikliniske spesialisthelsetjenester. I enkelte regioner *forsterker* bruken av avtalespesialister de geografiske forskjellene. Også innen psykisk helse er forbruket av polikliniske helsetjenester i hovedsak lavest i de minst sentrale kommunene.

Revisjonen legger til grunn at det ikke er systematiske forskjeller i behovet for polikliniske spesialisthelsetjenester mellom mindre og mer sentrale kommuner, eller mellom helseforetak, når forbruket er justert for demografiske forskjeller mellom kommunene. Revisjonen mener de geografiske variasjonene i forbruket av polikliniske helsetjenester indikerer at det enten er et overforbruk eller underforbruk av tjenestene innen enkelte områder. Selv om forbruk av avtalespesialister til dels bidrar til et mer likeverdig tilbud, er det fortsatt betydelige forskjeller i forbruk, og som regel er det i de minst sentrale kommunene forbruket er lavest. Revisjonen mener at tilgangen til avtalespesialister ikke bidrar godt nok til å utjevne disse forskjellene slik at tilbudet blir geografisk likeverdig. Dette gjelder spesielt innen psykisk helsevern og øyefaget.

#### 3.2 De regionale helseforetakene utnytter ikke sitt handlingsrom godt nok for å sikre samsvar mellom plassering av avtalespesialistenes hjemler og behovet for polikliniske spesialisthelsetjenester

Rammeavtalene som regulerer forholdet mellom de regionale helseforetakene og avtalespesialistene, er de mest sentrale virkemidlene de regionale helseforetakene har for å forvalte avtalespesialistordningen. Ved endrede behov for helsetilbud i regionen åpner rammeavtalene for at de regionale helseforetakene kan disponere avtalespesialistenes hjemler ved å opprette nye hjemler eller ved å omdisponere ledige eller eksisterende hjemler.

Undersøkelsen viser at det har vært svært liten vekst i antall årsverk for avtalespesialistene etter 2002. Videre har de regionale helseforetakene i perioden 2010–2014

sjelden omdisponert ledige helhjemler til andre fagfelt og/eller andre geografiske områder, mens ledige delhjemler i større grad samles opp til nye, hele hjemler, ofte med en annen geografisk plassering og innen et annet fagfelt, eller de er brukt til å "fylle opp" andre delhjemler. De regionale helseforetakene har aldri omdisponert *eksisterende* hjemler. Ettersom tilgangen til avtalespesialister ikke gjennomgående bidrar til å utjevne geografiske forskjeller i forbruk av polikliniske spesialisthelsetjenester, kan det etter revisjonens vurdering være behov for at de regionale helseforetakene i større grad omdisponerer ledige hjemler, eller eventuelt opprettet nye hjemler. Mer aktiv bruk av dette mulighetsrommet kan gjøre at det polikliniske tilbudet blir jevnere fordelt mellom helseforetak og mellom sentrale og mindre sentrale kommuner.

I henhold til rammeavtalene kan de regionale helseforetakene avgjøre hvordan ledige psykologhjemler skal disponeres, mens ledige legehjemler skal videreføres ved behov. Samtidig er det mindre kostnadskrevende å omdisponere psykologhjemler enn legehjemler. Dette gir etter revisjonens vurdering de regionale helseforetakene gode muligheter til å bruke ledige psykologhjemler eller opprette nye hjemler for å bøte på skjevfordelingen av tilbudet innen psykisk helsevern.

Undersøkelsen viser at rammeavtalens bestemmelser om at ledige legehjemler skal videreføres ved behov, tolkes og praktiseres noe ulikt. En tolkning er at hjemler skal videreføres når det har vært tilfredsstillende produksjon i praksisen. Dersom ledige hjemler i hovedregelen videreføres der det har vært tilfredsstillende aktivitet, kan det føre til at hjemlene ikke benyttes der hvor behovet er størst, både når det gjelder spesialitet og geografi. Behovet kan være større et annet sted eller innen et annet fag, selv om det har vært en god aktivitet i praksisen. Klarere vilkår for når ledige hjemler kan omdisponeres, vil kunne gi partene en mer enhetlig forståelse for mulighetsrommet og dermed en mer lik praktisering av bestemmelsen om omdisponering.

Bare Helse Nord RHF har hatt en handlingsplan for forvaltningen av avtalespesialistordningen i hele undersøkelsesperioden, mens Helse Sør-Øst RHF og Helse Midt-Norge RHF vedtok handlingsplaner i 2014. Helse Vest RHF har ikke hatt noen handlingsplan. Etter revisjonens vurdering kan handlingsplaner som er basert på relevante og systematiske analyser av behovet for hjemler, skape større forutsigbarhet både for de regionale helseforetakene og for avtalespesialister, og kan også bidra til en hjemmelsutvikling som er i samsvar med behovet for polikliniske spesialisthelsetjenester i regionen.

Avtalespesialistenes individuelle avtaler varer i hovedregelen til spesialisten blir 70 år. Slike livslange avtaler kan, sammen med en restriktiv tolkning og praktisering av hvordan de regionale helseforetakene skal kunne disponere ledige hjemler, legge begrensninger på de regionale helseforetakenes muligheter til å møte endringer i behovet for helsetjenester. Etter revisjonens vurdering kan dette tyde på at rammeavtalene ikke gir de regionale helseforetakene gode nok virkemidler til å sikre samsvar mellom avtalespesialistenes hjemler og behovet for polikliniske spesialisthelsetjenester.

### **3.3 De regionale helseforetakene følger i varierende grad opp at avtalespesialistene har tilstrekkelig aktivitet og god kvalitet på helsetilbudet**

For å sikre at avtalespesialistene best mulig bidrar til å oppfylle de regionale helseforetakenes sørge-for-ansvar, må de regionale helseforetakene følge opp tilbudet avtalespesialistene gir. Dette krever at de regionale helseforetakene har informasjon om viktige sider ved avtalespesialistenes tjenestetilbud.

De regionale helseforetakene har i varierende grad informasjon om kvaliteten på det helsetilbudet avtalespesialistene tilbyr. RHF-ene har videre lite informasjon om, og eventuelt hvordan, avtalespesialistene prioriterer pasienter, noe som betyr at RHF-ene har lite kunnskap om ressursene brukes på de riktige pasientene. Videre viser undersøkelsen at RHF-ene, med unntak av Helse Vest RHF, ikke fulgte opp alle avtalespesialister som hadde aktivitet 20 prosent eller mer under normtallet i 2013. Det kan dermed være avtalespesialister som har fått et høyere driftstilskudd enn de ifølge avtalen har krav på.

Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF har i 2014/2015 fått kunnskap om den enkelte avtalespesialists tilbud og praksis gjennom kartlegging og praksisbesøk. Flere av opplysningene disse regionale helseforetakene innhentet gjennom kartleggingene, skal avtalespesialistene også rapportere til Norsk pasientregister. Etter revisjonens vurdering kunne de regionale helseforetakene dermed ha effektivisert datainnsamlingen og redusert avtalespesialistenes rapporteringsbyrde ved å benytte Norsk pasientregister som informasjonskilde. Samtidig viser undersøkelsen at data avtalespesialistene skal rapportere til Norsk pasientregister med informasjon om blant annet faktisk ventetid og epikrisetid, har for lav kvalitet til å brukes. Etter revisjonens vurdering ligger det her et uutnyttet potensial til å følge opp kvaliteten på de helsetjenestene avtalespesialistene gir.

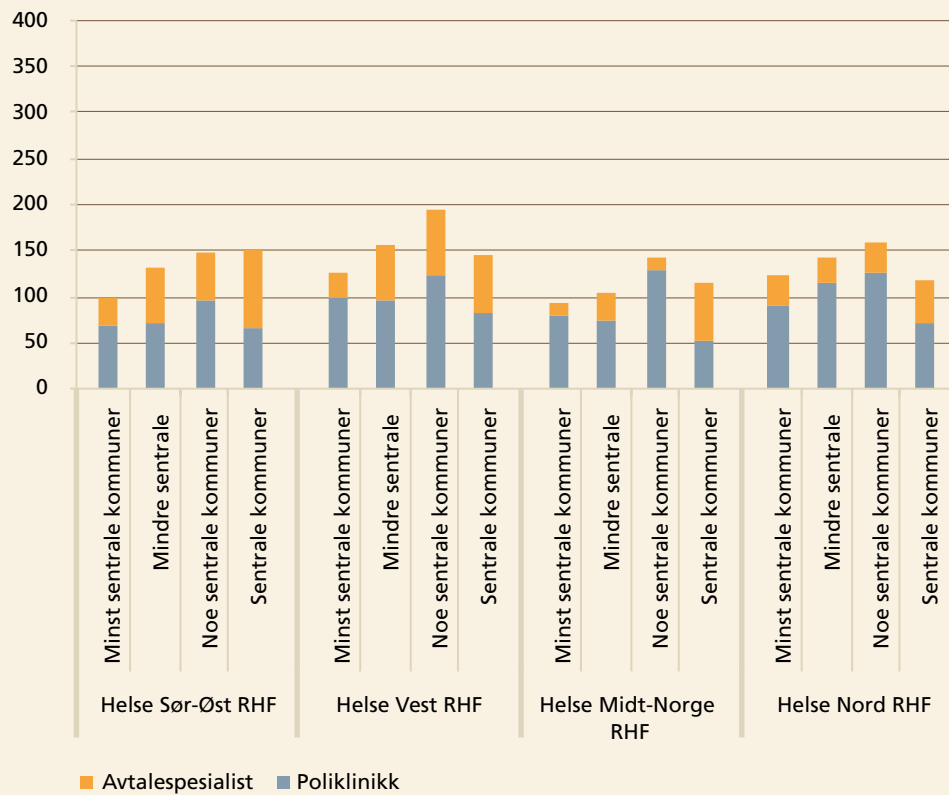
En del avtalespesialister har en produksjon langt over normtallet. Rammeavtalen regulerer imidlertid bare at de regionale helseforetakene kan sanksjonere overfor avtalespesialister som har lav aktivitet. Etter revisjonens vurdering kan det være like viktig å følge opp avtalespesialister med særlig høy produksjon for å sikre at tjenestetilbudet er forsvarlig.

De regionale helseforetakene bruker i liten grad de sanksjonsmuligheter som rammeavtalene hjemler, dersom avtalespesialistene ikke overholder krav i rammeavtale / individuell avtale. De regionale helseforetakene har i svært liten grad revidert individuelle avtaler, sagt opp avtaler eller sendt advarsler om mislighold av avtalen utover ved manglende rapportering til NPR. Samtidig har de regionale helseforetakene i undersøkelsesperioden hatt begrenset informasjon til å kunne følge opp hvorvidt avtalespesialistenes helsetilbud er av god nok kvalitet og i tråd med krav i avtalene. Etter revisjonens vurdering bør de regionale helseforetakene mer systematisk innhente informasjon og ta i bruk eksisterende informasjon mer aktivt, for å kunne vurdere om avtalespesialistene på en mest mulig effektiv måte gir befolkningen tilbud om helse-tjenester av tilstrekkelig høy kvalitet. Regjeringens ambisjoner om å øke antall hjemler og bruke avtalespesialistene mer aktualiserer behovet for informasjon om og oppfølging av tilbudet i denne delen av spesialisthelsetjenesten.



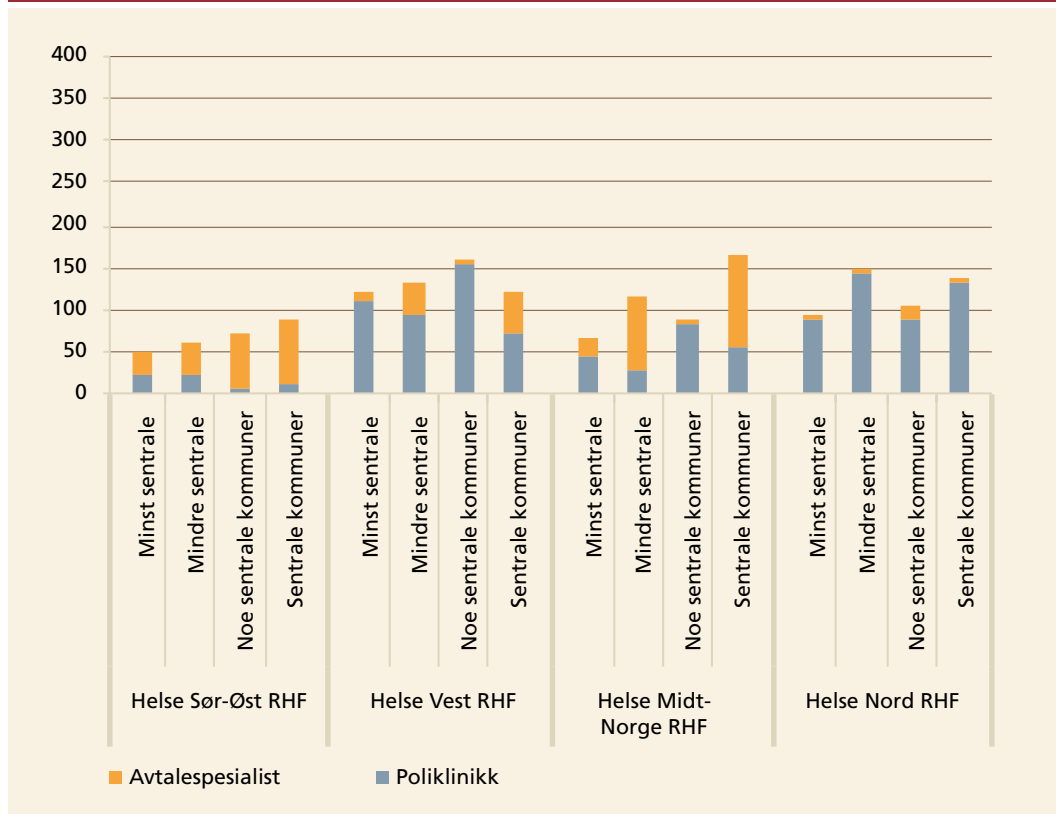
## 4 Vedlegg

**Vedlegg 1 Antall konsultasjoner innen øre-nese-hals per 1000 innbyggere, etter regionalt helseforetak og sentralitet. Avtalespesialister og poliklinikk. Kjønn- og aldersjusterte rater. 2014**



Kilde: Norsk pasientregister

**Vedlegg 2 Antall konsultasjoner innen hudfaget per 1000 innbyggere, etter regionalt helseforetak og sentralitet. Avtalespesialister og poliklinikk. Kjønn- og aldersjusterte rater. 2014**



Kilde: Norsk pasientregister

## Vedlegg 3: Brev og rapport til sak 3 om helseforetakenes ivaretagelse av informasjonssikkerhet i medisinsk-teknisk utstyr

---

3.1 Riksrevisjonens brev til statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet

3.2 Statsrådens svar

3.3 Rapport fra utvidet kontroll om  
helseforetakenes ivaretagelse av  
informasjonssikkerhet i medisinsk-teknisk utstyr



Vedlegg 3.1:



**Riksrevisjonen**

Vår saksbehandler  
Ingrid Engstad Risa 22241402  
Vår dato 22.09.2015  
Deres dato 2015/01454-4  
Vår referanse  
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

Statsråd Bent Høie  
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET  
Postboks 8011 Dep  
0030 OSLO

**Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014**

Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om helseforetakenes ivaretagelse av informasjonssikkerhet i medisinsk-teknisk utstyr, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2015–2016).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Helse- og omsorgsdepartementet fikk et utkast til 19. juni, og på departementets svar 19. august 2015.

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

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

Dette brevet med vedlegg er også sendt per e-post. Vi ber vennligst om å få svar tilsendt både per post og per e-post til [postmottak@riksrevisjonen.no](mailto:postmottak@riksrevisjonen.no). Videre ber vi om at det elektroniske svaret sendes i word-format.

Svarfrist: 8. oktober 2015

For riksrevisorkollegiet



Per-Kristian Foss  
riksrevisor

Vedlegg

Vedlegg 3.2:



Riksrevisjonen  
Postboks 8130 Dep  
0032 OSLO

Unntatt offentlighet jf. Offl. § 5  
andre ledd

Deres ref  
2015/01454-4

Vår ref  
14/2313-

Dato  
08.10.2015

**Vedrørende Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014**

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 22. september 2015 om forvaltningsrevisjon av helseforetakenes ivaretagelse av informasjonssikkerhet i medisinsk teknisk utstyr.

Jeg oppfatter Riksrevisjonens merknader og anbefalinger knyttet til helseforetakenes ivaretagelse av informasjonssikkerhet i medisinsk teknisk utstyr som relevante. Hovedfunnene fra undersøkelsen viser at dette er et område som vil kreve stor grad av oppmerksomhet og prioritet.

Riksrevisjonen anbefaler at departementet forsikrer seg om at de regionale helseforetakene og helseforetakene etterlever gjeldende regelverk for informasjonssikkerhet og behandling av helseopplysninger i det medisinsk tekniske utstyret. Videre at de regionale helseforetakene og helseforetakene klargjør ansvarlinjene mellom de regionale IKT-enhetene og helseforetakene. Helseforetakene er selv ansvarlige for å etterleve gjeldende regelverk. De regionale helseforetakene arbeider kontinuerlig for å legge til rette for å sikre at alle helseforetakene tolker og praktiserer lovverket så likt som mulig, blant annet gjennom regional standardisering. Ansvar for informasjonssikkerhet er tillagt administrerende direktør i helseforetakene, som er databehandlingsansvarlige etter loven. De regionale helseforetakene har forsikret departementet om at det pågår et systematisk arbeid i helseforetakene med bistand fra de regionale helseforetakene.

Riksrevisjonen anbefaler at de regionale helseforetakene skal sørge for bedre samordning og ensartet oppfølging av leverandørene av medisinsk teknisk utstyr. De regionale helseforetakene har bekreftet at det pågår et samarbeid og standardisering av anskaffelse, vedlikehold og oppfølging av leverandørene. Min oppfatning er at dette vil bidra til bedre samordning mellom helseforetakene og en forenkling av rutinene i arbeidet med å ivareta informasjonssikkerheten, standardisere anskaffelsesprosessene og utvikle felles maler for

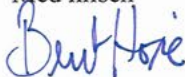
avtaler og oppfølging av leverandørene. I flere av regionene er det tatt i bruk standard maler for avtaler som inneholder spesifikke krav til informasjonssikkerhet. Dette omfatter blant annet fjernaksessløsninger for leverandørene, søknad og avtaler om fjernaksess for service av det medisinske tekniske utstyret.

Implementering av lov- og regelverket for informasjonssikkerhet og personvern kan gjøres på en mer ensartet måte for de mer tradisjonelle IKT-områdene som elektronisk pasientjournal (EPJ) og helseforetakenes pasientadministrative systemer (PAS). De regionale helseforetakene har igangsatt forbedringsprosesser både helseforetaksvist og regionalt for å samordne arbeidet med informasjonssikkerhet og personvern på disse områdene. Vurdering av styringsmodell og kompetansebehov for de to områdene inngår i dette arbeidet. Det er for tidlig å konkludere. Imidlertid tyder mye på større grad av samordning og felles prosjekt.

Riksrevisjonen anbefaler at helseforetakene utarbeider risikovurderinger av informasjonssikkerheten i medisinsk teknisk utstyr for å få oversikt over informasjonen som ligger i utstyret, og hvordan informasjonen blir eksponert. De regionale helseforetakene har forsikret meg om at det arbeides med å sikre at det systematisk gjennomføres risikovurderinger av alt utstyr hvor sensitive personopplysninger lagres. Dette gjelder også for medisinsk teknisk utstyr som nå i økende grad knyttes opp mot nettet. Helseforetakene deltar i dette arbeidet og skal gjennomføre risikovurdering før det medisinske tekniske utstyret installeres. I flere av regionene er det utvikles felles malverk for dette arbeidet.

Jeg vil følge opp Riksrevisjonens seks anbefalinger og vil stille krav til de regionale helseforetakene om oppfølging i foretaksmøtet i januar 2016. Dette vil bli fulgt opp blant annet i de felles tertialoppfølgingsmøtene med de regionale helseforetakene. Jeg vil understreke at resultatene fra Riksrevisjonens undersøkelse viser at arbeidet med å ivareta informasjonssikkerheten i det medisinske tekniske utstyret skal prioriteres høyt, og at det må være en riktig balanse mellom ivaretagelsen av pasientsikkerhet og personvern i dette arbeidet. Forbedringsarbeidet med informasjonssikkerhet og personvernet i det medisinske tekniske utstyret må samkjøres med arbeidet innenfor elektronisk pasientjournal (EPJ) og helseforetakenes pasientadministrative systemer (PAS).

Med hilsen



Bent Høie

## Vedlegg 3.3: Rapport fra utvidet kontroll om helseforetakenes ivaretagelse av informasjonssikkerhet i medisinsk-teknisk utstyr

### 1 Innledning

#### 1.1 Bakgrunn

Stortinget har i mange år framhevet betydningen av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (ikt) for å nå helse- og omsorgspolitiske mål om bedre kvalitet, pasientsikkerhet, effektivitet og ressursbruk.<sup>264</sup> I tillegg har Stortinget vært opptatt av informasjonssikkerheten i samfunnet.

Innen helsevesenet benyttes det systemer og utstyr som inneholder helseopplysninger. I tillegg til tradisjonelle ikt-systemer kan også medisinsk-teknisk utstyr inneholde personsensitive opplysninger. Undersøkelsen omhandler den delen av medisinsk-teknisk utstyr (MTU) som inneholder helseopplysninger. Andelen medisinsk-teknisk utstyr som inneholder personsensitive helseopplysninger, er økende. Det foreligger ingen nasjonal oversikt over omfanget av utstyr, men for eksempel hadde Oslo universitetssykehus HF (OUS) per 1. januar 2015 totalt 39 765 enheter som er definert som medisinsk-teknisk utstyr.<sup>265</sup> Imidlertid er det en begrenset andel av utstyret som kan lagre pasientopplysninger. Helseforetakene har til sammen planlagt å investere 1,3 mrd. kroner i medisinsk-teknisk utstyr i 2015.<sup>266</sup>

Det er en risiko for at personsensitive helseopplysninger som ligger i medisinsk-teknisk utstyr, ikke er godt nok beskyttet. Utstyret inneholder i begrenset grad kontrollfunksjoner, som logging, antivirusprogrammer, brukernavn og passord. Dette er funksjoner som er vanlig for å ivareta informasjonssikkerheten ved bruk av ikt. I tillegg inneholder en del av utstyret gamle operativsystemer som kan være til hinder for oppdatering og sikring av utstyret.

Noe medisinsk-teknisk utstyr har nettbaserte løsninger som gir leverandøren mulighet til å oppdatere, rette og vedlikeholde utstyret uten å være til stede, det vil si at leverandør bistår ved hjelp av fjernaksess. Opplysningene kan potensielt eksponeres for flere, og personer uten lovlig tilgang kan komme seg inn på helseforetakets interne nett via det medisinsk-tekniske utstyret. Helseforetakene har begrensede kontrollmuligheter overfor leverandørene med fjernaksess. Det er derfor en risiko for at drifts-, vedlikeholds- og fjernaksessavtalene som helseforetakene har med leverandører av medisinsk-teknisk utstyr, ikke regulerer sikring av sensitive personopplysninger. Det er også en risiko for manglende eller mangelfull kontroll med hvorvidt leverandørene overholder regler for informasjonssikkerhet.

Enkelte leverandører av medisinsk-teknisk utstyr er lokalisert i andre land eller har outsourcet drift og vedlikehold til andre land. Krav til informasjonssikkerhet varierer mellom landene. Dette øker risikoen for at informasjonen kommer på avveier, siden andre land ikke har like strenge krav til informasjonssikkerhet som Norge. En undersøkelse gjennomført av PwC blant brukere og leverandører innen helsesektoren globalt viste en økning i informasjonssikkerhetshendelser fra 2013 til 2014 på 60 %.

264) Blant annet Meld. St. 9 (2012–2013) *En innbygger – én journal. Digitale tjenester i helse- og omsorgssektoren*. Jf. Innst. 224 S (2012–2013).

265) Investeringsplan for MTU-anskaffelser 2016–2019 ved OUS HF. Kortfattet versjon – II, Oslo universitetssykehus HF Medisinsk-teknologisk virksomhetsområde, Oslo sykehusservice 17.04.2015.

266) Prop. 1 S (2014–2015), side 96, tabell 4.11.



Undersøkelsen peker på at den teknologiske utviklingen på helse- og omsorgsområdet vil eksponere mer sensitive persondata mot internett og øke risikoen for informasjonssikkerhetsbrudd.<sup>267</sup>

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å undersøke om helseforetakene har tilstrekkelig informasjonssikkerhet ved bruk av medisinsk-teknisk utstyr.

Undersøkelsens formål belyses gjennom følgende problemstillinger:

- 1 Hvordan sikrer helseforetakene at leverandørene overholder lover og regler for informasjonssikkerhet gjennom avtaler?
- 2 Har helseforetakene klare ansvarlinjer og tilstrekkelige rutiner for å ivareta informasjonssikkerhet?

## Definisjon av medisinsk-teknisk utstyr

Forskrift om medisinsk utstyr definerer medisinsk utstyr som ethvert instrument, apparat, utstyr, programvare mv. som benyttes til diagnostisering, overvåking, kontroll, undersøkelse, behandling osv. Elektromedisinsk utstyr defineres som ethvert medisinsk utstyr, inkludert systemløsninger, som er avhengig av en elektrisk energikilde for å fungere. Denne undersøkelsen omfatter utstyr som går under fellesbetegnelsen elektromedisinsk utstyr. I undersøkelsen er det valgt å benytte begrepet medisinsk-teknisk utstyr (MTU), som er et innarbeidet begrep og en forkortelse som benyttes av helseforetakene.

## 1.3 Revisjonskriterier

Både helseregisterloven, helsepersonelloven og personopplysningsforskriften stiller krav til helseforetakenes håndtering av taushetsbelagte helse- og personopplysninger. De samme kravene vil gjelde overfor leverandører som gis tilgang til slike opplysninger.<sup>268</sup>

## Krav til håndtering av helseopplysninger

Helseregisterloven<sup>269</sup> slår fast at enhver som behandler helseopplysninger, har taushetsplikt etter forvaltningsloven<sup>270</sup> og helsepersonelloven.<sup>271</sup>

Helseregisterloven og pasientjournalloven definerer at databehandlingsansvarlig er den som bestemmer formålet med behandlingen av helseopplysningene og hvilke hjelpemidler som skal brukes. Databehandlingsansvaret vil ligge hos helseforetaket.<sup>272</sup> Databehandler er den som behandler helseopplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige. Hvorvidt leverandørene av medisinsk-teknisk utstyr skal defineres som databehandler, avhenger av tilgang på helseopplysninger.<sup>273</sup>

I henhold til helseregisterloven kan tilgang til helseopplysninger bare gis den databehandlingsansvarlige<sup>274</sup>, databehandlere<sup>275</sup> og den som arbeider under instruksjons-

267) PWC: *Healthcare cybersecurity challenges in an interconnected world*, Survey 2015.

268) Ny pasientjournallov og ny helseregisterlov trådte i kraft 1. januar 2015 og erstatter helseregisterloven av 2001. Undersøkelsen tar utgangspunkt i avtaler inngått før 2015. Det er dermed helseregisterloven av 2001 som vil være aktuell for disse avtalene. Pasientjournalloven viderefører imidlertid mange av prinsippene fra helseregisterloven når det gjelder krav til informasjonssikkerhet, men etter ny lovgivning kan helseforetak samarbeide om behandlingsrettede helseregistre, dvs. at de kan utveksle pasientopplysninger på tvers av helseforetak.

269) LOV 2001-05-18-24 Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger, § 15.

270) LOV 1967-02-10: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker, §§ 13 til 13 e.

271) LOV 1999-07-02-64 Lov om helsepersonell.

272) LOV 2001-05-18-24 Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger § 6 annet ledd.

273) *Databehandleravtale etter personopplysningsloven og helseregisterloven* – Datatilsynets veileder.

274) LOV 2001-05-18-24 Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger § 2 nr. 8.

275) LOV 2001-05-18-24 Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger §2 nr. 9.

myndighet fra disse.<sup>276</sup> Tilgang til helseopplysninger kan dessuten gis i den grad dette er nødvendig for arbeidet og i samsvar med gjeldende regler om taushetsplikt.<sup>277</sup> Dette innebærer at en databehandler bare kan ha tilgang til helseopplysninger i den grad dette er nødvendig for arbeidet. I tillegg må tilgangen være i samsvar med gjeldende bestemmelser om taushetsplikt.

Det følger av helsepersonelloven § 25 at yrkesmessig taushetsplikt<sup>278</sup> ikke er til hinder for at personell som bistår med elektronisk bearbeiding av opplysningene, eller som bistår med service og vedlikehold av utstyr, får tilgang til opplysninger når slik bistand er nødvendig for å oppfylle lovbestemte krav til dokumentasjon. Bestemmelsen åpner opp for at teknisk personell kan få tilgang på taushetsbelagt informasjon, men har samtidig inntatt et krav om at slik informasjon ikke skal gjøres tilgjengelig hvis det ikke vurderes som "nødvendig" for å oppfylle lovbestemte krav til dokumentasjon. Personell som bistår med elektronisk bearbeiding av opplysningene, eller som bistår med service og vedlikehold av utstyr, har samme taushetsplikt som helsepersonell.<sup>279</sup>

### Krav til internkontroll

Helseforetakene er pålagt å ha en internkontroll.<sup>280</sup> Videre er de pålagt å ha internkontroll/styringssystem på informasjonssikkerhetsområdet som baserer seg på anerkjente standarder. ISO 27001 er anbefalt forvaltningsstandard for styringssystem for informasjonssikkerhet.<sup>281</sup> Standarden beskriver sikringsteknikker og setter krav til interne kontrolltiltak for å sikre informasjonen i informasjons- og kommunikasjons-systemer.

En databehandler kan ikke behandle helseopplysninger på annen måte enn det som er skriftlig avtalt med helseforetaket. Opplysningene kan heller ikke uten en slik avtale overlates til noen andre for lagring eller bearbeiding. I avtalen med helseforetaket skal det også gå fram at databehandleren plikter å gjennomføre de sikringstiltakene som følger av helseregisterloven.<sup>282</sup>

Helseforetaket og leverandør av medisinsk-teknisk utstyr er pålagt å sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet med hensyn til konfidensialitet, integritet, kvalitet og tilgjengelighet ved behandling av helseopplysninger gjennom planlagte og systematiske tiltak. For å oppnå tilfredsstillende informasjonssikkerhet skal både helseforetaket og leverandør dokumentere informasjonssystemet og sikkerhetstiltakene, og dokumentasjonen skal være tilgjengelig for medarbeiderne. Helseforetak som lar andre få tilgang til helseopplysninger, for eksempel en leverandør av medisinsk-teknisk utstyr, skal se til at denne oppfyller disse kravene.<sup>283</sup> Leverandører som bruker informasjonssystemet på helseforetakets vegne, skal tilfredsstille kravene i personopplysningsforskriften kapittel 2 om informasjonssikkerhet.<sup>284</sup>

Helseforetaket (databehandlingsansvarlig) og den som behandler dataene på vegne av helseforetaket (databehandler), skal føre oversikt over hvilke personopplysninger som behandles. Virksomheten skal selv fastlegge kriterier for akseptabel risiko forbundet med behandlingen av personopplysninger. Helseforetaket skal gjennomføre risikovurdering for å klarlegge sannsynligheten for og konsekvenser av sikkerhetsbrudd.

276) I henhold til ny LOV-2014-06-20-42 Lov om behandling av helseopplysninger ved ytelse av helsehjelp kan helseopplysningene også gis til andre helseforetak.

277) LOV 2001-05-18-24 Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger, § 13, første ledd.

278) LOV-1999-07-02-64 Lov om helsepersonell § 21.

279) LOV-1999-07-02-64 Lov om helsepersonell § 25 siste ledd.

280) Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften 1996-12-06) § 4.

281) Punkt 1.7 i Digitaliseringsrundskriv, siste avsnitt kapittel 4.1 i Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet og punkt 2.16 i Difis referanse katalog for it-standarder i offentlig sektor.

282) LOV 2001-05-18-24 Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger § 16.

283) LOV 2001-05-18-24 Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger § 16.

284) FOR 2000 12 15 1265 Forskrift om behandling av personopplysninger § 2-15 tredje ledd.

Det skal gjennomføres en ny risikovurdering ved endringer som har betydning for informasjonssikkerheten. Resultatet av risikovurderingen skal dokumenteres.<sup>285</sup>

Sikkerhetsrevisjon av bruk av informasjonssystemet skal gjennomføres jevnlig av de som behandler sensitive personopplysninger. Sikkerhetsrevisjon skal omfatte vurdering av organisering, sikkerhetstiltak og bruk av kommunikasjonspartner og leverandører.<sup>286</sup>

Helseforetaket skal etablere klare ansvars- og myndighetsforhold overfor leverandører. Ansvars- og myndighetsforhold skal beskrives i en særskilt avtale. Helseforetaket skal ha kunnskap om sikkerhetsstrategien hos leverandører og jevnlig forsikre seg om at strategien gir tilfredsstillende informasjonssikkerhet.<sup>287</sup>

Rutiner for bruk av informasjonssystemet og annen informasjon med betydning for informasjonssikkerheten skal dokumenteres.<sup>288</sup>

De planlagte og systematiske tiltakene som gjøres i henhold til personopplysningsforskriften, skal stå i forhold til sannsynligheten for og konsekvensen av sikkerhetsbrudd.<sup>289</sup> Hvor sensitiv og kritisk informasjonen er, kan variere. Dermed bør også sikringstiltakene variere.

#### 1.4 Metode og gjennomføring

For å få informasjon om kravene som helseforetakene stiller til leverandører av medisinsk-teknisk utstyr, er samtlige helseforetak<sup>290</sup> bedt om å sende kopi av de sist inngåtte og gjeldende leverandøravtalene med tilhørende vedlikeholds-, service- og/eller fjernaksessavtaler for CT-maskiner, ultralydmaskiner og spirometrimaskiner. Disse maskintypene ble valgt fordi informanter<sup>291</sup> har opplyst at dette er utstyr som inneholder personsensitive opplysninger.

Med bakgrunn i krav for behandling av helseopplysninger er det utarbeidet et analyse-skjema for å analysere de innsendte avtalene. 51 leverandøravtaler<sup>292</sup> og 24 tilhørende service-/vedlikeholds-/fjernaksessavtaler er analysert. Alle helseforetakene sendte inn avtaler: 12 helseforetak sendte inn avtaler for alle de tre maskintypene, seks sendte inn for to maskintyper og ett for én maskintype. For seks avtaler fra tre helseforetak er også kravspesifikasjonen vedlagt.

For å kartlegge hvilke systemer helseforetakene har etablert for å ivareta informasjonssikkerheten, er helseforetakene også bedt om å sende risikoanalyser som er gjennomført av informasjonssikkerhet for CT-maskiner, ultralydmaskiner og spirometrimaskiner. I tillegg er helseforetakene bedt om å sende eventuelle retningslinjer for behandling av informasjon (informasjonssikkerhet) og eventuelle retningslinjer for leverandøroppfølging og bruk av de samme maskinene. Helseforetakene er også bedt om å sende den siste sikkerhetsrevisjonen rettet mot leverandører av medisinsk-teknisk utstyr.

Det er gjennomført intervju med avdelingsledere ved medisinsk-teknisk avdeling, og informasjonssikkerhetsansvarlige, kvalitetsledere og lokalt it-personell ved Oslo universitetssykehus HF, Sykehuset Telemark HF, Helse Stavanger HF og Helgelands-sykehuset HF. Hensikten er å få informasjon om hvordan rutinene i helseforetakene

285) FOR 2000 12 15 1265 Forskrift om behandling av personopplysninger § 2-4.

286) FOR 2000 12 15 1265 Forskrift om behandling av personopplysninger § 2-5.

287) FOR 2000-12-15-1265 Forskrift om behandling av personopplysninger § 2-15.

288) FOR 2000-12-15-1265 Forskrift om behandling av personopplysninger § 2-16.

289) FOR 2000 12 15 1265 Forskrift om behandling av personopplysninger § 2-1 annet ledd.

290) Sunnaas sykehus HF ga tilbakemelding om at de ikke benytter de utvalgte maskintypene. Helseforetaket omfattes derfor ikke av undersøkelsen.

291) Nøkkelpersoner ved Sykehuspartner, Ahus og St. Olavs hospital.

292) 20 avtaler for CT-maskiner, 17 avtaler om ultralydmaskiner og 14 avtaler om spirometrimaskiner.

praktiseres både internt og overfor leverandører, hvordan arbeidet med informasjonssikkerhet i medisinsk-teknisk utstyr generelt fungerer, og hva som er de særskilte utfordringene. Helseforetakene er valgt på bakgrunn av størrelse, funksjon, regiontilknytning og innsendt dokumentasjon. Helse Stavanger HF og Telemarksykehuset HF ble valgt fordi de var de eneste helseforetakene som har utført risikoanalyser som omfatter informasjonssikkerhet av medisinsk-teknisk utstyr.

Hemit – it-enheten i Helse Midt-Norge RHF – er intervjuet for å få inn perspektivet fra en regional it-enhet. De regionale it-enhetene har i stor grad ansvaret for oppkoblingsløsning for leverandørens fjernaksesløsninger og drifter systemene og nettverkene som helseopplysningene i medisinsk-teknisk utstyr blir overført via og til.

For å få fram leverandørperspektivet er én leverandør, som har en stor markedsandel i Norge og også internasjonalt, intervjuet om helseforetakenes kontroll og oppfølging av leverandører.

---

## **2 Resultatet av undersøkelsen**

### **2.1 Hvordan sikrer helseforetakene at leverandørene overholder lover og regler for informasjonssikkerhet gjennom avtaler?**

#### **2.1.1 Krav til informasjonssikkerhet i leverandøravtaler**

Dokumentanalysen viser at det benyttes ulike benevnelser og innhold for avtaler som regulerer leverandørens oppdateringer og vedlikehold av utstyret. Serviceavtaler og vedlikeholdsavtaler benyttes i hovedsak for vedlikehold lokalt i helseforetaket. Fjernaksesavtaler med leverandøren inngås i hovedsak for at leverandøren kan logge seg på utstyret for å utføre oppdatering og service fra andre steder enn i helseforetakets lokaler der utstyret er plassert. En mindre, men økende, andel av dette utstyret har mulighet for fjernakses.

Mange av de gjennomgåtte avtalene tar utgangspunkt i maler som er utarbeidet av leverandør, der informasjonssikkerhet ikke er omtalt. Dokumentanalysen viser at helseforetakene i liten grad stiller krav om informasjonssikkerhet i avtalene. Bare i 6 av 19 helseforetak kommer plikter for behandling av personopplysninger klart fram i én eller flere av avtalene de har med leverandører. Slike plikter kan være krav knyttet til oppdatering av programvare og vedlikehold av utstyr, og sikringstiltak hos databehandler for å ivareta konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Avtalene inneholder dermed i liten grad krav som vil bidra til å hindre eller oppdage informasjonssikkerhetsbrudd. De fire intervjuede helseforetakene mener det er viktig at det blir stilt krav til informasjonssikkerhet allerede i kravspesifikasjonen.

De intervjuede helseforetakene uttaler at det ikke har vært noe samarbeid mellom helseforetakene innen de enkelte regionene eller mellom regionene, verken ved kravspesifisering, avtaleinngåelse eller ved anskaffelse av utstyret (innkjøpssamarbeid). OUS HF og Helse Stavanger HF mener helseforetakene i større grad bør samkjøre krav mot leverandørene slik at foretakene får større mulighet til å påvirke. Helse Stavanger HF mener helseforetakene har en tendens til å tilpasse seg krav fra leverandørene, og leverandørene har lite oppmerksomhet rundt informasjonssikkerhet i utstyret de leverer.

Databehandleravtaler kan være et virkemiddel for å regulere roller og ansvar mellom helseforetaket som databehandlingsansvarlig og leverandøren som databehandler. 11 av 19 helseforetak har inngått databehandleravtaler eller regulert leverandørens

tilgang til data i noe som tilsvarer en databehandleravtale eller utarbeidet maler for dette. Helseforetakene<sup>293</sup> som ikke inngår databehandleravtaler, benytter taushets-erklæringer i stedet.

De intervjuede helseforetakene har ulikt syn på hvorvidt det skal inngås databehandleravtaler med leverandørene, og om leverandør skal defineres som databehandler. De har heller ikke kjennskap til om det er gitt noen overordnede føringer for bruk av databehandleravtaler. Argumentet mot bruk av databehandleravtaler er at leverandørene ikke skal behandle data, men bare foreta vedlikehold og oppdatering av programvare. En databehandleravtale signaliserer at leverandøren har mulighet til å behandle personsensitiv data, noe som vil gi leverandør større rettigheter enn nødvendig.

Avtalegjennomgangen viser at få helseforetak har stilt krav i avtalene om at de må gi samtykke før leverandøren kan gjøre endringer via fjernaksess i det medisinsk-tekniske utstyret.<sup>294</sup> Dette betyr at leverandøren ikke er forpliktet til å varsle helseforetaket når de går inn og gjør endringer og oppdateringer på helseforetakenes utstyr. Det har forekommet at leverandøren har gjort endringer via fjernaksess som helseforetaket ikke har visst om.<sup>295</sup> Det kan være krevende for helseforetakene å holde oversikt over hva som gjøres av endringer i utstyret hvis de ikke varsles på forhånd.

Det er ulikt syn mellom helseforetakene og mellom regionene om de skal tillate fjernsessløsninger. Både leverandøren og helseforetakene som er intervjuet, mener foretakene har bedre kontroll på egne data uten fjernsessløsninger. Imidlertid kan det oppstå feil på det medisinsk-tekniske utstyret som må rettes raskt, slik at HF-ene likevel må godta utveksling av data via fysiske lagringsmedia som minnepinner og CD-er, eller over nettet. Ved manglende fjernaksess må nye komponenter hentes, og servicemedarbeidere må reise fra leverandøren til helseforetaket for å foreta rettelser på stedet. Dette reduserer brukstiden på utstyret, noe som kan gå utover pasientsikkerheten. Hvis leverandøren har kontinuerlig tilgang til overvåking av utstyret, kan de også varsle om slitasje i utstyret, og oppdateringer og nedetid kan planlegges i større grad enn det som er mulig uten fjernsesstilgang.<sup>296</sup>

#### **Tekstboks 1 Eksempel på informasjonssikkerhetsbrudd**

GE Healthcare Systems, som er en leverandør av medisinsk-teknisk utstyr, hentet ubevisst ut helseopplysninger fra ti virksomheter i Norge. Totalt ble helseopplysninger for 126 344 pasienter hentet ut fra leverandøren og overført til USA. Informasjonen omfattet blant annet navn, ID-nummer, fødselsdato, kjønn, høyde, vekt, størrelse, kliniske opplysninger og i noen tilfeller bilder. Det var leverandøren selv som oppdaget avviket og rapporterte tilbake til norske myndigheter.\*

\* Personvernmyndas avgjørelse PVN 2013-12.

I saken som er beskrevet i tekstboks 1, var det ingen av de berørte helseforetakene som selv oppdaget at leverandøren hadde hentet ut data fra medisinsk-teknisk utstyr. Helseforetakene uttaler at de i liten grad har mulighet til å oppdage denne type hendelser på grunn av manglende kontrollfunksjoner i utstyret, og i tilfeller der det foreligger kontrollfunksjoner, som for eksempel logg, kan det være vanskelig å tolke loggen.

OUS HF uttaler at leverandør ikke tilbyr utstyr som imøtekommer alle norske lovkrav. For eksempel er det i noe utstyr manglende tilgangskontroll, det vil si at det ikke er

293) Intervju med enkelte helseforetak og svarbrev fra helseforetak ved innsendelse av dokumentasjon.

294) Enkelte helseforetak utfører service og vedlikehold av mye av utstyret selv, men ikke for alt utstyr.

295) Referat fra møte med Helse Stavanger HF.

296) Referat fra møte med Helgelandssykehuset HF.

noen påloggingsfunksjon med brukernavn og passord. Det er også svakheter ved loggfunksjonen i medisinsk-teknisk utstyr ved at bare endring av data blir loggført, men ikke lesing eller oppslag. Det fører til at helseforetaket ikke vet om, og eventuelt når, leverandør er inne på utstyret via fjernaksess, med mindre de endrer dataene. Når det gjelder tilgangskontroller, er det eksempler på at leverandører lager egne løsninger, for eksempel passord, slik at det som var ment som individuelle passord for en servicemedarbeider, i realiteten brukes av mange personer.<sup>297</sup>

Medisinsk-teknisk utstyr er typegodkjente løsninger etter spesielle direktiver, og uautoriserte endringer på utstyret opphever typegodkjenningen og leverandørens garanti for utstyret. Lovverket stiller også krav om at medisinsk utstyr skal brukes i samsvar med utstyrets vedlagte anvisninger.<sup>298</sup> Dette innebærer at helseforetaket ikke selv kan installere antivirus, endre loggfunksjoner eller på andre måter endre programvaren i utstyret for å sikre at utstyret imøtekommer krav til konfidensialitet.

Leverandøren som er intervjuet, uttaler at helseforetakene i liten grad etterspør systemer for tilgangskontroll med for eksempel brukernavn og passord, og muligheter for virusoppdateringer. Slike systemer vil bidra til å begrense tilgangen til utstyret og hindre at medisinsk-teknisk utstyr blir infisert med datavirus.

### **2.1.2 Underleverandører**

Avtalegjennomgangen viser at helseforetakene i varierende grad stiller krav knyttet til bruk av underleverandører til leverandører av utstyret. Fem<sup>299</sup> helseforetak har ikke stilt krav knyttet til underleverandør i kjøps- eller serviceavtaler, mens ytterligere ett<sup>300</sup> helseforetak har omtalt bruk av underleverandør i enkelte av avtalene, uten å legge inn krav om at underleverandører skal følge samme krav som hovedleverandør.

Totalt har 13 av 19 helseforetak i én eller flere avtaler stilt samme krav til underleverandør som til hovedleverandør, eller stilt krav om at leverandøren ikke får bruke underleverandører. Ingen helseforetak<sup>301</sup> har stilt krav til underleverandører i alle helseforetakets avtaler som er undersøkt. Underleverandører i utlandet, spesielt utenfor EU, er omfattet av en annen lovgivning enn den norske, noe som kan innebære en risiko for manglende kontroll på data dersom helseforetaket ikke sørger for at det stilles samme krav til underleverandør som til hovedleverandør.

### **2.1.3 Helseforetakenes kontroll med at leverandører overholder kravene**

Ingen av de 19 helseforetakene har dokumentert at de har foretatt reelle kontroller og oppfølging av leverandørene eller gjennomført sikkerhetsrevisjoner det siste året hos leverandør som omfatter medisinsk-teknisk utstyr.<sup>302</sup> Dette indikerer at helseforetakene ikke har kunnskap om hvordan leverandøren jobber med informasjons-sikkerhetsutfordringene.

Det er heller ingen helseforetak som har innhentet uavhengige revisjoner av leverandørene.

Seks<sup>303</sup> helseforetak har avtalefestet rett til innsyn i leverandørens systemer i de innsendte avtalene. Tre helseforetak<sup>304</sup> har avtalefestet dette i én av tre avtaler som er sendt inn. Ett helseforetak<sup>305</sup> har sendt inn en mal der det hjemles sikkerhetsrevisjoner

297) Referat fra møte med OUS.

298) Forskrift om håndtering av medisinsk utstyr § 10 Bruk.

299) Sykehuset Vestfold HF, Helse Førde HF, Vestre Viken HF, Nordlandssykehuset HF, Finnmarkssykehuset HF.

300) Helse Møre og Romsdal HF.

301) Imidlertid er dette kravet innarbeidet i flere helseforetaks avtalemaler.

302) Personopplysningsforskriften § 2-5.

303) Sykehuset Østfold HF, Helse Stavanger HF, Helse Fonna HF, Helse Førde HF, Helse Bergen HF og Helgelandssykehuset.

304) For OUS HF, Sørlandssykehuset HF og UNN.

305) Ahus HF.

(Avtale informasjonssikkerhet – ekstern leverandør), men ikke dokumentert at denne benyttes. Ingen helseforetak har benyttet seg av retten til å utføre uavhengige revisjoner.

Ved ikke å foreta egne kontroller eller innhente uavhengige revisjoner av leverandøren vet ikke helseforetakene hvilke rutiner leverandøren har etablert for å sikre informasjonen som helseforetakene er databehandlingsansvarlig for.

## **2.2 Har helseforetakene en hensiktsmessig oppgavefordeling, og har de etablert tilstrekkelige rutiner for å ivareta informasjonssikkerheten?**

### **2.2.1 Rutiner og retningslinjer for å sikre informasjonen i medisinsk-teknisk utstyr**

Alle aktørene som ble intervjuet, peker på at lovene og reglene for informasjonssikkerhet i noen tilfeller er vanskelig å anvende i praksis. Det er vanskelig å forene kravene om konfidensialitet og tilgjengelighet. Dette gjelder spesielt der det norske lovverket stiller krav som leverandørene ikke imøtekommer. Videre påpeker helseforetakene at regelverket er detaljert, og at det er mange regler å forholde seg til.

De regionale helseforetakenes it-enheter har utarbeidet felles føringer for styringssystem for informasjonssikkerhet som skal ligge til grunn for helseforetakenes arbeid med å etablere tilsvarende styringssystem og ivareta krav til håndtering av personopplysninger og informasjonssikkerhet.<sup>306</sup> Det foreligger også rutiner og retningslinjer på enkelte områder lokalt i helseforetakene.

Dokumentgjennomgangen viser imidlertid at helseforetakene i liten grad har retningslinjer og rutiner som beskriver hvordan personsensitiv informasjon i medisinsk-teknisk utstyr skal behandles. 7 av 19 helseforetak<sup>307</sup> har retningslinjer for kontroll med leverandørens arbeid ved oppdateringer og vedlikehold av utstyret, blant annet rutiner for å innhente samtykke fra helseforetaket (databehandlingsansvarlig) før leverandøren kan foreta endringer. Ingen av helseforetakene har rutiner for autorisasjon (tildeling, administrasjon og kontroll) av tilganger til leverandør. Dette har sammenheng med at elektromedisinsk utstyr i liten grad har tilgangskontroller som brukernavn og passord. Imidlertid tildeler it-enhetene brukernavn og passord hvis leverandørene skal inn på det medisinsk-tekniske utstyret via helseforetakets nettverk. Det betyr at helseforetakene i liten grad har oversikt over hvem som er autorisert til å utføre oppgaver i valgte medisinsk-teknisk utstyr.

De fleste helseforetakene (15 av 19) har retningslinjer for taushetserklæring for servicepersonell fra leverandør. I tillegg kan leverandør ha taushetserklæring i egen organisasjon. De fire intervjuede helseforetakene har også etablert rutiner for sletting av data ved destruering av utstyr.

Flere av helseforetakene<sup>308</sup> peker selv på at internkontrollen kan bli bedre. OUS HF uttaler at internkontrollen må settes i system, og at helseforetaket må finne en egnet måte å kontrollere interne rutiner og å følge opp leverandører.

En gruppe nedsatt av Helsedirektoratet er i gang med å utarbeide en egen veileder for elektromedisinsk utstyr. Hemit uttaler at selv om det utarbeides sentrale veiledere, er det viktig at helseforetakene har egne retningslinjer for lokale prosedyrer.

306) HODs svar til Riksrevisjonen av 19. august 2015

307) OUS HF, Vestre Viken HF, Sørlandssykehuset HF, Sykehuset Østfold HF, Helgelandssykehuset HF, Nordlandssykehuset HF og Finnmarkssykehuset HF.

308) Dette kom fram både gjennom intervju og i svar som fulgte med innsendt dokumentasjon.

### 2.2.2 Risikovurderinger

Det er helseforetakenes oppgave som databehandlingsansvarlig for helseopplysningene i medisinsk-teknisk utstyr å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser.

Helseforetakenes kunnskap om hvilken personsensitiv informasjon som lagres i medisinsk-teknisk utstyr, og risikoen forbundet med det, er i liten grad dokumentert gjennom risikoanalyser. Departementet opplyser at det eksisterer regionale føringer, retningslinjer og rutiner for gjennomføring av risikovurderinger som også omfatter medisinsk-teknisk utstyr.<sup>309</sup> Det utarbeides regionale risikoanalyser hvor medisinsk-teknisk utstyr inngår som et av flere risikoområder på overordnet nivå.

Ingen helseforetak har utarbeidet overordnede risikovurderinger knyttet til sin utstyrs-park av medisinsk-teknisk utstyr eller spesifikt til de tre utvalgte maskintypene. De intervjuede helseforetakene og skriftlig dokumentasjon fra flere av de øvrige helseforetakene tyder på at dette i liten grad gjøres generelt for medisinsk-teknisk utstyr. Det foreligger dermed ingen samlet oversikt over risikoen og heller ingen opplysninger om eventuelle forebyggende og korrigerende tiltak. De fire intervjuede helseforetakene uttaler imidlertid at det behandlende helsepersonell som benytter utstyret, har oversikt over hvilken informasjon som ligger der. I tillegg foretar de regionale it-enhetene egne risikoanalyser av informasjonssikkerheten. Hemit uttaler at de utfører risikoanalyser på vegne av helseforetakene når det gjelder tilganger til nettverket og ikt-utstyret som helseforetakene benytter.<sup>310</sup>

Manglende risikovurderinger kan føre til at det ikke foretas noen vurdering av sensitiviteten i informasjonen som ligger i utstyret. Det er dermed vanskelig å få en klar oversikt over trusselbildet, og om det er iverksatt relevante forebyggende eller korrigerende tiltak. I tillegg kan praktiseringen av regelverket bli ulikt, og kravene til leverandør og fjernaksesløsninger kan bli mangelfulle, men også i enkelttilfeller unødige strenge.

Bare to<sup>311</sup> helseforetak av 19 har dokumentert at de har foretatt risikovurderinger knyttet til informasjonssikkerhet i det utvalgte medisinsk-tekniske utstyret (ultralyd, CT og spirometrimaskiner). Enkelte helseforetak har sendt med maler for risikovurderinger uten å dokumentere at det faktisk er gjort risikovurderinger. De to helseforetakene som har utført risikoanalyser, gir ingen henvisninger til forebyggende og korrigerende tiltak knyttet til den enkelte risiko.

Når det gjelder risikoanalyser for fjernaksesløsninger, er det 5<sup>312</sup> av de 12<sup>313</sup> helseforetakene der det framgår at det er gitt fjernakses, som har gjort egne risikovurderinger, eller som legger ved risikovurderinger utført av it-enheten i helseregionen. To<sup>314</sup> av de fem har dokumentert at de har foretatt risikovurderinger før de har gitt leverandøren tilgang til å vedlikeholde og oppdatere utstyret. Flere helseforetak viser til at det er it-enhetene som utfører risikoanalyser av fjernaksesløsninger for medisinsk-teknisk utstyr. Skriftlige svar fra helseforetakene og intervju med enkelte helseforetak viser at helseforetakene, som databehandlingsansvarlig, ikke alltid selv har innhentet risikoanalysene fra it-enhetene.

Innsendt dokumentasjon viser at det ikke benyttes noe felles malverk for risikoanalyser for medisinsk-teknisk utstyr. Helseforetakene som er intervjuet, opplyser at det ikke

309) HODs svar av 19. august 2015.

310) Referat fra møte med Hemit.

311) Helse Stavanger HF og Telemarksykehuset HF.

312) Helse Bergen HF, Helse Fonna HF, Helse Førde HF, Helse Stavanger HF, Telemarksykehuset HF.

313) Ahus HF, Helse Innlandet HF, Østfoldsykehuset HF, Helse Førde HF, Helse Fonna HF, Helse Bergen HF, Helse Stavanger HF, Sørlandssykehuset HF, Telemarksykehuset HF, Helse Møre og Romsdal HF, St. Olavs hospital HF, Helse Nord-Trøndelag HF.

314) Helse Bergen HF og Helse Stavanger HF.



er etablert noe samarbeid mellom helseforetakene, helseregionene eller it-enhetene på dette området.

De intervjuede helseforetakene uttaler at de gjør risikovurderinger av den tekniske delen og funksjonaliteten til utstyret av hensyn til pasientsikkerheten. De foretar ikke risikoanalyser av informasjonssikkerhet i medisinsk-teknisk utstyr. Helse Stavanger HF uttaler at de har begrensede ressurser til å foreta risikoanalyser, samtidig som de sitter på en stor utstyrspark. Oppdatering og vedlikehold av utstyret kommer i første rekke, og tar opp mesteparten av ressursene i medisinsk-teknisk avdeling.

Sykehuset Telemark HF uttaler at etter hvert som stadig mer av det medisinsk-tekniske utstyret blir integrert mot annet utstyr over Internett, blir helseforetaket nødt til å risikovurdere utstyrets nettilgang. Sykehuset Telemark HF har henvendt seg til it-enheten i helseregionen, Sykehuspartner HF, for at de sammen skal risikovurdere et medisinsk-teknisk utstyr som skal kobles opp mot nett. Helseforetaket ønsker med dette å oppnå tverrfaglighet for å heve kvaliteten på risikovurderingene.

OUS HF uttaler at ved etablering av nye fjernaksesløsninger for oppdatering og service av medisinsk-teknisk utstyr skal som hovedregel regionens tjeneste som er etablert av Sykehuspartner HF, benyttes. Det er foretaket selv som beslutter om løsningen gir et akseptabelt risikonivå, og om den kan benyttes.

Helgelandssykehuset HF, som ikke har gjennomført risikoanalyser, mener dette blant annet skyldes måten sykehusene i foretaket er organisert på. Alle sykehusene sitter med like stor variasjon i utstyr som større sykehusenheter, men har færre ansatte. Hvert enkelt sykehus har derfor ikke tilstrekkelig administrative ressurser til å foreta risikoanalyser på alt utstyr.

### **2.2.3 Organisering**

Det er en relativ lik formell organisering av arbeidet med medisinsk-teknisk utstyr i helseforetakene, og det er mange som har ansvar på ulike nivåer.<sup>315</sup> I hovedsak er ansvaret delt mellom medisinsk-teknisk avdeling (MTA) og ikt-personell innen helseforetaket og de regionale it-enhetene. Det er helsepersonell som betjener utstyret, og MTA anskaffer, drifter og vedlikeholder utstyret. Ikt-personellet har ansvar for nettverket, pc-er og servere som informasjonen fra medisinsk-teknisk utstyr overføres til. I tillegg er det de regionale helseforetakenes it-enheter som drifter de felles systemløsningene og nettverk i helseforetakene.

Anskaffelse av medisinsk-teknisk utstyr er organisert forskjellig ved at noe utstyr anskaffes regionalt, noe på helseforetaksnivå, og noe anskaffes direkte av det enkelte lokalsykehus. Helseforetakenes innkjøpsservice (HINAS), som er de regionale helseforetakenes eget innkjøpsselskap, anskaffer i liten grad medisinsk-teknisk utstyr.

Medisinsk-teknisk avdeling har i de fleste helseforetakene ansvar for vedlikehold, oppdatering og innkjøp av medisinsk-teknisk utstyr, i tillegg til inngåelse av avtaler med leverandører. Det er den enkelte klinikk som bruker utstyret, som har ansvar for at utstyret brukes riktig. Behandlende klinikk har også ansvar for informasjon som lagres i utstyret, eller på servere eller apparater som er tilknyttet utstyret, og som brukes i behandling av informasjon som genereres av medisinsk-teknisk utstyr.

315) Ansvaret for informasjonssikkerhet på medisinsk-teknisk utstyr på Helgelandssykehuset HF er lagt til hvert enkelt sykehus under helseforetaket. Det er ledelsen i helseforetaket sentralt som er definert som databehandlingsansvarlig for dataene som ligger i medisinsk-teknisk utstyr (MTU). Videre er medisinsk-teknisk avdeling ved sykehusene ved Helgelandssykehuset, henholdsvis Mo i Rana, Mosjøen og Sandnessjøen systemeiere for det medisinsk-tekniske utstyret ved sine lokasjoner, mens klinikkjefene ved den enkelte klinikk er definert som eier av dataene som ligger i utstyret. Helse Nord IKT har ansvar for it-infrastrukturen, inkludert internettlinjer og lagring av data, samt informasjonssikkerhetsspørsmål. Teknisk og administrativt personell på ikt er lagt til Helse Nord IKT.

Dokumentanalysen og intervjuene med de ulike aktørene viser at ansvarsforholdene for informasjonssikkerhet i medisinsk-teknisk utstyr er uklart på spesielt to områder:

- a) mellom helseforetakene og helseregionenes it-enheter
- b) mellom medisinsk-teknisk avdeling og ikt-avdeling i helseforetakene

Når det gjelder ansvaret mellom helseforetakene og helseregionenes it-enheter, er det uklarheter knyttet til utarbeidelse av risikoanalyser, avtaleinngåelse og oppfølging av leverandørene.

Helse Stavanger HF påpeker at det i praksis er mange databehandlingsbeslutninger som tas utenfor helseforetaket, av regionens it-enhet, og at det derfor er utfordrende for helseforetaket å ta et selvstendig ansvar. Noen av de undersøkte helseforetakene<sup>316</sup> hadde ikke gjenpart av fjernaksesavtalene som it-enhetene har inngått på vegne av helseforetakene som databehandleransvarlig. Helse Stavanger HF uttaler at leverandørene må henvende seg til Helse Vest IKT AS hver gang de ønsker å få fjernaksesstilgang til helseforetaket sitt utstyr. Det er ikke etablert noen fast rutine om at Helse Vest IKT AS varsler Helse Stavanger HF om at leverandøren er gitt tilgang til helseforetakets systemer.

Riksrevisjonen har tidligere påpekt<sup>317</sup> at helseforetakene, som databehandlingsansvarlig, skyver for stort ansvar over på databehandler. Departementet opplyste i den sammenheng blant annet at det foregår et forbedringsarbeid i helseforetakene for å øke bevisstheten om rollen som databehandlingsansvarlig. Datatilsynet påpeker i sin årsmelding for 2014 at viktige deler av databehandlingsansvaret i spesialisthelsetjenesten, slik som tilgangsstyring i helseforetakene, i praksis er ivarettatt av de regionale it-enhetene. Dette kan utfordre de reelt ansvarlige helseforetakenes muligheter til å overholde sine plikter. Datatilsynet påpeker at det er viktig at det legges til rette for at helseforetakene kan utøve sitt ansvar og styre underleverandørene på en god måte.<sup>318</sup>

I de tilfellene der de regionale it-enhetene er databehandler, er det it-enhetene selv som fysisk gir tilgangene til leverandør. Helseforetakene blir ikke alltid varslet på forhånd av den regionale it-enheten eller leverandøren om at leverandøren er inne i deres systemer og foretar oppdateringer og vedlikehold. Helse Stavanger HF opplyser at det har forekommet at leverandører har hatt fjernaksesstilgang til deres systemer uten at helseforetaket har vært klar over det, noe som gjør at helseforetaket mister kontroll over egne data. Helseforetakene, som er databehandleransvarlig, gjennomfører ingen kontroller av it-enhetenes rolle som databehandler.

Alle aktørene som er intervjuet, påpeker at det er uavklarte ansvarslinjer og gråsoner internt i helseforetaket mellom ikt-avdelingen og den medisinsk-tekniske avdelingen. Flere mener det er behov for en tettere organisering og samarbeid mellom disse avdelingene. Helseforetakene påpeker at medisinsk-teknisk utstyr som inneholder en ikt-komponent, ligger i "gråsonen" mellom medisinsk-teknisk avdeling og ikt-avdelingen. Det kan derfor bli uklart hvem som har ansvar for å stille krav til informasjonssikkerhet, både formelt og i den løpende driften. OUS HF mener sentrale myndigheter må bidra til å få klargjort ansvaret mellom de ulike avdelingene for å fjerne denne gråsonen.

316) Ahus, Østfoldsykehuset HF og Helse Stavanger HF svarer at de ikke har disse avtalene. Telemarksykehuset HF viser til Sykehuspartners avtale, men det er uklart om de har avtalen.

317) Dokument 3:2 (2014–2015) *Rapport fra utvidet kontroll om helseforetakenes beredskap innen ikt, vann og strøm*.

318) Datatilsynets årsmelding for 2014, side 32.

Helse Sør-Øst har i 2012–13 gjort en vurdering av mulig tettere organisering av ikt og medisinsk-teknisk utstyr. Enkelte helseforetak<sup>319</sup> har allerede slått sammen medisinsk-teknisk avdeling og ikt-avdelingen.

Hemit uttaler at medisinsk-teknisk utstyr blir mer og mer integrert i ikt-området ved at mye av utstyret i dag er datamaskiner med egne lagringsenheter, og det tilbys oppkobling på nett for mye av utstyret. Elektromedisinsk avdeling<sup>320</sup> og ikt-avdelingene har mange av de samme oppgavene og utfordringene, og Hemit ser behov for organisasjonsmessige endringer mellom disse avdelingene for å sikre en tettere integrasjon mellom ikt og medisinsk-teknisk avdeling (MTA) i helseforetakene.

Helseforetakene og leverandøren som ble intervjuet, peker alle på at medisinsk-teknisk avdeling og ikt-avdelingene i helseforetakene legger vekt på forskjellige sider ved informasjonssikkerheten. De medisinsk-tekniske avdelingene legger større vekt på pasientsikkerhet og tilgjengelighet til utstyr og informasjon. Dette er også parametere de blir kontrollert på av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Ikt-avdelingen i helseforetakene og helseregionenes it-enheter legger større vekt på konfidensialitet og å beskytte pasientopplysninger mot innsyn.

En manglende overordnet samhandlings-<sup>321</sup> og sikkerhetsarkitektur<sup>322</sup> bidrar også til uklare ansvarslinjer. Sykehuset Telemark HF påpeker behov for riktig sikkerhetsarkitektur med hensyn til pasientsikkerhet, for å sikre tilgjengelighet og funksjonell sikkerhet av medisinsk-teknisk utstyr. Helseforetaket mener regelverk og veiledere ikke dekker prinsipper for sikkerhetsarkitektur for å sikre forsvarlig pasientsikkerhet (tilgjengelighet og funksjonell sikkerhet) i medisinsk-teknisk utstyr og systemer for medisinsk-teknisk utstyr som koples til helseforetakets nettverk.

Utfordringer knyttet til samhandlingsarkitektur og sikkerhetsarkitektur er påpekt av sektoren selv i ulike rapporter.<sup>323</sup> Det vises til utfordringer i dagens arkitektur, både når det gjelder samhandlings- og kommunikasjonsarkitektur, sikkerhetsarkitektur, personvern og informasjonssikkerhet. Det framkommer at dagens samhandlings- og kommunikasjonsinfrastruktur har lav endringsevne og er ikke tilrettelagt for nye tjenester med mer deling av informasjon.<sup>324</sup>

I en analyse av de regionale helseforetakene på ikt-området, som er bestilt av Helse- og omsorgsdepartementet, påpeker tre av foretakene at det er behov for å forbedre styringsmodellene for ikt.<sup>325</sup>

---

### 3 Vurderinger

#### 3.1 Helseforetakene stiller ikke tilstrekkelig krav om informasjonssikkerhet i avtaler med leverandører av medisinsk-teknisk utstyr og har mangelfull oppfølging av leverandører

Undersøkelsen viser at helseforetakene i liten grad stiller krav om informasjonssikkerhet i avtalene med leverandører. Bare 6 av 19 helseforetak har stilt krav om

319) AHUS og Østfoldsykehuset HF.

320) Det samme som medisinsk-teknisk avdeling.

321) Samhandlingsarkitekturen skal gi en overordnet beskrivelse av de ulike elementene som må på plass for å kunne kommunisere elektronisk, og hvordan disse elementene forholder seg til hverandre (e-helse.no).

322) En virksomhetsarkitektur beskriver et system, dets komponenter, innbyrdes sammenhenger mellom komponentene og forholdet til omgivelsene, samt prinsipper for utvikling av arkitekturen (basert på definisjon av "arkitektur" i ISO/IEC 32010:2007, Systems and Software Engineering). Sikkerhetsarkitekturen er en del av virksomhetsarkitekturen.

323) Rapport IS-2120 Nasjonal sikkerhetsinfrastruktur for helse- og omsorgssektoren og IKT utfordringsbilde i helse- og omsorgssektoren – september 2014. Utarbeidet av "Én innbygger – én journal"-prosjektet.

324) HOD – IKT utfordringsbilde i helse- og omsorgssektoren, side 13.

325) HOD – Komparativ analyse av de regionale helseforetakene på ikt-området – september 2014, side 16.

leverandørens behandling av personopplysninger i én eller flere avtaler som de har inngått. Slike krav kan være oppdatering av programvare og vedlikehold av utstyr, behandling av personopplysninger og å klargjøre hva leverandør skal ha på plass av sikringstiltak for å ivareta konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Videre har få helseforetak stilt krav i avtalene om at de må gi samtykke før leverandøren kan gjøre endringer i systemet.<sup>326</sup> Dette betyr at leverandøren ikke er forpliktet til å varsle helseforetaket når de går inn og gjør endringer og oppdateringer på helseforetakenes utstyr. Avtalene inneholder derfor i liten grad krav som vil bidra til å hindre eller oppdage informasjonssikkerhetsbrudd.

Undersøkelsen viser videre at leverandørene i stor grad er premissgiver i avtalene. Mange av de gjennomgåtte avtalene tar utgangspunkt i maler utarbeidet av leverandør som ikke omtaler informasjonssikkerhet, og det er videre lite samarbeid mellom helseforetakene om å stille krav til leverandørene i kravspesifisering, avtaleinngåelse og anskaffelse av utstyr. I tillegg imøtekommer ikke alt utstyret alle lovkrav til informasjonssikkerhet.

Undersøkelsen viser også at det kan være krevende for helseforetakene å følge lovverket fullt ut ettersom utstyret fra leverandørene ikke har all den funksjonaliteten som loven krever, som for eksempel tilgangsstyring, antivirus og loggfunksjoner. Leverandørene tilbyr løsninger som er beregnet på det internasjonale markedet med andre lovkrav. De norske helseforetakene har etter loven ikke mulighet til å gjøre endringer på utstyret for å imøtekomme kravene i personopplysningsforskriften om tilgangsstyring, antivirus og logging.

Leverandøraftalene er et sentralt virkemiddel for å ivareta de lovbestemte kravene til informasjonssikkerhet. De regionale helseforetakenes it-enheter har utarbeidet felles føringer for styringssystem for informasjonssikkerhet, inkludert standarder for data-behandleravtale og underdatabehandleravtale. Det er imidlertid få helseforetak som bruker avtalene til å stille krav. Helseforetakene framstår også som lite koordinerte og samstemte i sin samhandling med leverandørene. Helseforetakene har blant annet ulik praksis om bruk av fjernaksesavtaler. Revisjonen mener at få krav og lite samordning gir økt risiko for mangelfull informasjonssikkerhet.

Undersøkelsen viser at helseforetakene hverken foretar egne kontroller av leverandørene eller innhenter uavhengige revisjoner av leverandørene. Helseforetakene benytter ikke den muligheten til kontroll av leverandørene som lovverket gir mulighet til, og helseforetakene har dermed i liten grad kjennskap til leverandørens praktisering av lover og regler knyttet til sensitive personopplysninger.

### **3.2 Helseforetakene har mangelfull oversikt over risiko knyttet til informasjonssikkerhet i medisinsk-teknisk utstyr**

Det er etablert regionale føringer, retningslinjer og rutiner for gjennomføring av risikovurderinger som også omfatter medisinsk-teknisk utstyr.<sup>327</sup> Det utarbeides regionale risikoanalyser hvor medisinsk-teknisk utstyr inngår som et av flere risiko-områder på overordnet nivå.

Undersøkelsen viser imidlertid at helseforetakene i liten grad har gjort overordnede risikovurderinger av informasjonssikkerheten i medisinsk-teknisk utstyr. Det foreligger dermed ingen samlet oversikt over risikoen og heller ingen opplysninger om eventuelle forebyggende og korrigerende tiltak. Bare 2 av 19 helseforetak kan dokumentere at det har vært gjennomført risikoanalyser knyttet til det enkelte medisinsk-

326) Enkelte helseforetak utfører service og vedlikehold av mye av utstyret selv, men ikke for alt utstyr.

327) HODs svar av 19. august 2015.

tekniske utstyret. De fire intervjuede helseforetakene uttaler imidlertid at det behandlende helsepersonellet som benytter utstyret, har oversikt over hvilken informasjon som ligger der.

Manglende risikovurderinger kan føre til at det ikke foretas noen vurdering av sensitiviteten i informasjonen som ligger i utstyret. Det er dermed vanskelig å få god oversikt over trusselbildet, og om det er iverksatt relevante forebyggende eller korrigerende tiltak. I tillegg kan praktiseringen av regelverket bli ulikt, og kravene til leverandør og fjernaksesløsninger kan bli mangelfulle – men også i enkelte tilfeller unødig strenge.

**3.3 Det er uklare ansvarslinjer for informasjonssikkerhet i medisinsk-teknisk utstyr internt i helseforetakene og mellom helseforetakene og de regionale it-enhetene**  
Helseforetakene har i undersøkelsesperioden i begrenset grad hatt retningslinjer og rutiner som beskriver hvordan personsensitiv informasjon i medisinsk-teknisk utstyr skal behandles.

De regionale helseforetakenes IT-enheter har arbeidet med å få på plass felles regionale føringer, retningslinjer og rutiner, men undersøkelsen viser at dette i begrenset grad er implementert i helseforetakene.

Undersøkelsen viser at oppgavefordelingen for å ivareta informasjonssikkerhet både mellom helseforetakene og helseregionenes it-enheter, og innad i helseforetakene mellom ikt og medisinsk-teknisk avdeling, er uklar. I tillegg tyder undersøkelsen på at regelverket knyttet til informasjonssikkerhet er vanskelig å bruke i praksis for helseforetakene. RHF-ene og helseforetakene har ulike oppfatninger om hvilke krav som skal stilles overfor leverandørene, og hvilke rettigheter leverandører skal ha til å gjøre oppdateringer og vedlikehold på utstyr som inneholder person- og helseopplysninger.

Etter revisjonens vurdering kan dette medføre at det blir uklart for aktørene hvordan kravene skal operasjonaliseres og følges opp. Undersøkelsen tyder på at det er uklare ansvarslinjer internt i helseforetakene og mellom helseforetakene og de regionale it-enhetene. Videre er det lite samarbeid mellom helseforetakene. En felles tilnærming i helseforetakene til hvordan kravene skal forstås og brukes, vil gjøre det enklere for foretakene å følge opp leverandørene. Det medisinsk-tekniske utstyret som i dag benyttes, er mer likt tradisjonelt ikt-utstyr med egne lagringsenheter og mulighet for kommunikasjon via nettverk. Dette medfører større behov for samhandling og samarbeid mellom de ulike avdelingene.

Helseforetakene som er intervjuet opplever at dette saksområdet ikke er tilstrekkelig klarlagt, og de er usikre på hvordan de skal balansere kravene til pasientsikkerhet og informasjonssikkerhet. De regionale helseforetakene bør, som eier, legge til rette for at helseforetakene og it-enhetene gjør en koordinert og samlet innsats for å klargjøre ansvarslinjer og rutiner som bidrar til at kravene til informasjonssikkerhet etterleves. Etter revisjonens mening er ansvarslinjer og rutiner som skal sikre god informasjonssikkerhet i medisinsk-teknisk utstyr uklare.



## Vedlegg 4: Brev og rapport til sak 4 om helseforetakenes aktivitetsutvikling innen dag- og døgnekirurgisk pasientbehandling

---

4.1 Riksrevisjonens brev til statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet

4.2 Statsrådets svar

4.3 Rapport fra utvidet kontroll om helseforetakenes aktivitetsutvikling innen dag- og døgnekirurgisk pasientbehandling





Vedlegg 4.1:



**Riksrevisjonen**

Vår saksbehandler  
Beate Seim Midtlien 22241255  
Vår dato 22.09.2015  
Deres dato 2015/01454-2  
Vår referanse  
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

Statsråd Bent Høie  
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET  
Postboks 8011 Dep  
0030 OSLO

**Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014**

Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om helseforetakenes aktivitetsutvikling innen dag- og døgnkirurgisk pasientbehandling, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2015–2016).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Helse- og omsorgsdepartementet fikk et utkast til 19. juni, og på departementets svar 18. august 2015.

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

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

Dette brevet med vedlegg er også sendt per e-post. Vi ber vennligst om å få svar tilsendt både per post og per e-post til [postmottak@riksrevisjonen.no](mailto:postmottak@riksrevisjonen.no). Videre ber vi om at det elektroniske svaret sendes i word-format.

Svarfrist: 8. oktober 2015

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss  
riksrevisor

Vedlegg

Vedlegg 4.2:



Riksrevisjonen  
Postboks 8130 Dep  
0032 OSLO

Unntatt offentlighet jf. Offl. § 5  
andre ledd

Deres ref

Vår ref  
14/3453-

Dato  
08.10.2015

**Vedrørende Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014**

Jeg viser til brev av 22. september fra Riksrevisjonen med undersøkelse av helseforetakenes aktivitetsutvikling innen døgn- og dagkirurgisk pasientbehandling.

Riksrevisjonens undersøkelse gir nyttige innspill til tjenestens videre arbeid med å opprettholde og utvikle en god tjenestekvalitet. Jeg er enig i at spesialisthelsetjenesten har et uutnyttet potensial for å dreie den kirurgiske aktiviteten fra døgn- til dagbehandling. I revidert oppdragsdokument 2015 er de regionale helseforetakene derfor bedt om å:

- Systematisk sammenlikne gjennomsnittlig liggetid og andel dagbehandling på prosedyrenivå mellom sykehus, både mellom sykehus i regionen og mellom sykehus nasjonalt. Slike analyser bør særlig vurdere prosedyrer med stort volum og/eller lang ventetid som ikke er faglig begrunnet. Det er et mål at sammenlikning kan gjøres på tvers av regioner.
- Drøfte med de andre helseregionene hvilke prosedyrer og indikatorer som er aktuelle å sammenligne, og i samarbeid med andre regioner og Helsedirektoratet v/Norsk pasientregister utvikle løsninger der slike data sammenstilles nasjonalt i en publiseringsløsning som er lett tilgjengelig for klinikere og ledere i sykehus.
- Kreve relevante tiltak iverksatt av helseforetak som har vesentlig lengre gjennomsnittlig liggetid og/eller vesentlig lavere andel dagbehandling for utvalgte prosedyrer enn andre helseforetak, med sikte på at liggetiden skal reduseres og/eller andel dagbehandling økes.

Dette er forhold som vil bli fulgt opp i den videre styringsdialogen.

Mer dagkirurgi er en ønsket utvikling. Pasienten får oftere en mer skånsom behandling samtidig som ressursutnyttelsen i helseforetaket blir bedre. Finansiering kan være et virkemiddel for å øke andelen dagkirurgi. I 2010 ble finansieringen av dag- og døgnkirurgi

lagt om basert på at ISF-systemet skal fremstå som mest mulig kostnads- og prioriteringsnøytralt i tråd med det generelle prinsippet for finansieringsordningen. Et finansieringssystem som gjør enkelte behandlinger relativt mer lønnsomme enn andre kan skape utilsiktede vridningseffekter og medføre at det bygges opp mer kapasitet på disse områdene på bekostning av andre mer prioriterte områder. Samtidig er det viktig at finansieringsordningene, gitt formålet, understøtter ønsket faglig utvikling. Jeg tok derfor initiativ til å få lagt inn et insentivbasert sjablonmessig påslag på 10 pst. på dagkirurgivektene fra 2015 for å stimulere til dagkirurgi der dette er hensiktsmessig.

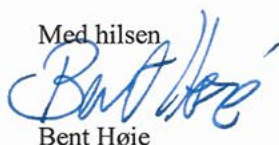
Datagrunnlaget i undersøkelsen påvirkes av flere forhold, blant annet endringer i tellemåte, medisinsk praksis, bruk av avtalespesialistene, utvikling i "tung" døgnekirurgi mv, funksjonsfordeling mellom helseforetak og endring i opptaksområder. Det bør derfor vises varsomhet når det gjelder faktisk utvikling i perioden og i hvilken grad man vurderer at endringen i finansieringen i perioden har påvirket medisinsk praksis i negativ retning.

Jeg mener undersøkelsen ville styrket seg med en tydeligere prinsipiell drøfting av finansiering for å påvirke medisinsk praksis, og viser til formålet med ISF-ordningen slik denne er beskrevet i Prop. 1 S (2014-2015): *"ISF-ordningen er ikke et prioriteringssystem. Prioriteringene skal foretas ut fra de regler og retningslinjer som lover og forskrifter (bl.a. prioriteringsforskriften) angir."*

Riksrevisjonens undersøkelse viser til at en rekke forhold er med på å påvirke bruken av dagkirurgi, herunder om kultur og infrastruktur legger til rette for dette. Det er i tillegg stor internasjonal og nasjonal oppmerksomhet om overbehandling, variasjon i klinisk praksis og prioriteringer. Senter for klinisk dokumentasjon og evaluering (SKDE) publiserte i januar 2015 en rapport med analyser av tolv dagkirurgiske inngrep som viser at forbruket varierer til dels svært mye mellom befolkningene i ulike områder. For ni av tolv inngrep har områdene med høyest forbruk over dobbelt så høy rate som områdene med lavest forbruk.

Undersøkelsen peker på at en av hovedårsakene til at forbruket av helsetjenester varierer mellom befolkningsområder er ulikhet i faglig praksis. For de fleste av de dagkirurgiske inngrepene er det ikke utarbeidet nasjonale retningslinjer, men for flere inngrep er det klare kriterier i prioriteringsveilederne for hvilken alvorlighetsgrad som skal gi rett til behandling. Helse- og omsorgsdepartementet vil arbeide videre med disse spørsmålene.

Med hilsen



Bent Høie

## Vedlegg 4.3: Rapport fra utvidet kontroll om helseforetakenes aktivitetsutvikling innen dag- og døgnkirurgisk pasientbehandling

---

### 1 Innledning

#### 1.1 Bakgrunn

Helseforetakene er pålagt å utnytte ressursene best mulig.<sup>328</sup> En dreining av aktivitet fra døgn- til dagbehandling kan gi en mer effektiv ressursbruk og mulighet for å behandle flere pasienter uten økte kostnader.<sup>329</sup>

De regionale helseforetakene finansieres gjennom årlige bevilgninger fra staten. Bevilgningene gis i hovedsak som basistilskudd og som tilskudd til innsatsstyrt finansiering (ISF). Hensikten med den innsatsstyrte finansieringen er å stimulere til en mest mulig effektiv ressursbruk. Valg av pasientbehandling skal være basert på medisinsk faglig vurdering av hva som er forsvarlig.

Før 2010 fikk helseforetakene samme inntekt for kirurgisk aktivitet uavhengig av om pasientene fikk dag- eller døgnbehandling. For å gjøre finansieringen mest mulig nøytral med hensyn til valg av pasientbehandling innførte Helse- og omsorgsdepartementet fra 2010 en differensiering mellom dag- og døgnkirurgisk aktivitet. Endringen ville ifølge departementet gi bedre samsvar mellom helseforetakenes kostnader og ISF-finansieringen.

Ifølge Helsedirektoratets Samdata-rapport for 2011 har det fra flere hold blitt hevdet at endringen i ISF-finansieringen i 2010 har ført til en økning i døgnaktiviteten på bekostning av dagbehandlingen, særlig innen kirurgi.<sup>330</sup> Samdata-rapporten for 2013 viser en økning i antall dagbehandlinger fram til 2009 og en nedgang fra 2009 til 2013.<sup>331</sup>

Riksrevisjonens undersøkelse om effektivitet i sykehus, rapportert i Dokument 3:4 (2013–2014), viser samtidig at det er svært få sykehus som har endret praksis fra døgn- til dagkirurgi etter 2009 for korsbåndsoptikasjoner. Sykehusene som utfører dagkirurgi for korsbånd, har ikke dårligere kvalitet på behandlingen enn andre sykehus. Det er derfor lite som tyder på at merkostnadene ved døgnkirurgi kan forsvares helseøkonomisk, forutsatt at det er medisinsk forsvarlig å behandle pasientene dagkirurgisk.

#### 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere helseforetakenes kirurgiske aktivitetsutvikling og hvilke forhold som har påvirket utviklingen.

328) Lov 1999-07-02-61: *Lov om spesialisthelsetjenesten m.m.* § 1-1, nr. 4.

329) St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen*, side 113.

330) Helsedirektoratets rapport *Samdata spesialisthelsetjenesten 2011*, side 39.

331) Helsedirektoratets rapport *Samdata spesialisthelsetjenesten 2013*, side 100–101.

Undersøkelsens formål belyses gjennom følgende problemstillinger:

- 1 Hvordan har helseforetakenes aktivitetsutvikling innen kirurgisk dag- og døgnbehandling vært i perioden 2007–2014?
- 2 I hvilken grad har finansieringen påvirket helseforetakenes aktivitetsutvikling innen kirurgisk dag- og døgnbehandling i perioden?
- 3 Hvilke andre forhold kan ha påvirket aktivitetsutviklingen i perioden?

### 1.3 Revisjonskriterier

#### Krav til forsvarlige helsetjenester og god ressursutnyttelse

Helsetjenester som tilbys eller ytes, skal være forsvarlige.<sup>332</sup> Et av hovedformålene med spesialisthelsetjenesteloven er å bidra til at ressursene utnyttes best mulig.<sup>333</sup> Helsepersonelloven stiller også krav til god ressursutnyttelse ved å pålegge helsepersonell å sørge for at helsehjelpen ikke påfører pasienter, helseinstitusjon, trygden eller andre unødig tidstap eller utgift.<sup>334</sup>

En sentral målsetting med statens eierskap av de regionale helseforetakene er å sikre helhetlig styring av spesialisthelsetjenesten og god ressursutnyttelse for å drifte og videreutvikle gode spesialisthelsetjenester til befolkningen.<sup>335</sup> Med god ressursutnyttelse siktes det til graden av målrealisering i forhold til ressursinnsatsen. Et tiltak betegnes gjerne som mer effektivt enn et annet hvis målet nås med lavere omkostninger i form av tid, personellinnsats, utgifter, uheldige bivirkninger, mv.<sup>336</sup>

Fordi etterspørselen etter spesialisthelsetjenester øker, er det et mål å behandle flere, samtidig som ventetider skal reduseres og kvaliteten i behandlingen skal styrkes.<sup>337</sup> Det er derfor behov for omstillinger i sykehussektoren for å redusere ventetider, bedre kvaliteten og oppnå mer effektiv ressursbruk.<sup>338</sup>

De siste årene har oppmerksomheten vært rettet mot bedre logistikk og forenklinger i spesialisthelsetjenesten. Bedre logistikk kan gi endrede pasientforløp, blant annet i form av mer dagbehandling og poliklinikk, som kan bety kortere liggetid, behov for færre senger og mulighet for å behandle flere pasienter uten kostnadsvekst.<sup>339</sup>

#### Krav til kostnadseffektiv og prioriteringsnøytral finansiering av pasientbehandlingen

Ifølge Helse- og omsorgsdepartementets budsjettforslag for 2014<sup>340</sup> er formålet med ISF-ordningen å legge til rette for at aktivitetsmålet kan oppnås på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Aktivitetsbasert finansiering skal stimulere til å kartlegge kostnader og identifisere og fjerne flaskehalser som hindrer kostnadseffektiv pasientbehandling.

Videre framgår det at ISF-ordningen ikke er et prioriteringssystem. Det forutsettes at prioriteringene skal foretas ut fra de regler og retningslinjer som lover og forskrifter (blant annet prioriteringsforskriften) angir. Ordningen innebærer at de regionale helseforetakene fordeler det årlige innsattsstyrte tilskuddet til de enkelte underliggende helseforetakene.

332) Lov 1999-07-02-61: Lov om spesialisthelsetjenesten m.m. § 2-2.

333) Lov 1999-07-02-61: Lov om spesialisthelsetjenesten m.m. § 1-1, nr. 4.

334) Lov 1999-07-02-64: Lov om helsepersonell mv. § 6.

335) Prop. 1 S (2013–2014) fra Helse- og omsorgsdepartementet, side 68.

336) Ot.prp. nr. 10 (1998–1999) *Om lov om spesialisthelsetjenesten m.m.*

337) Prop. 1 S (2013–2014) fra Helse- og omsorgsdepartementet, side 15.

338) Prop. 1 S (2013–2014) fra Helse- og omsorgsdepartementet, side 13.

339) St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen*, side 113.

340) Prop. 1 S (2013–2014) fra Helse- og omsorgsdepartementet, side 106.



#### 1.4 Metode og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved aktivitetsdata fra Norsk pasientregister (NPR), spørrebrev til 19 helseforetak og intervju med utvalgte helseforetak.

NPR-dataene er basert på sykehusopphold for døgn- og dagkirurgi i perioden 2007–2014. Med dagkirurgi menes sykeopphold med inn- og utskrivingsdato samme dag. Helseforetakenes samlede aktivitetsutvikling er analysert. I tillegg er aktivitetsutviklingen innen seks behandlinger analysert nærmere, for å belyse variasjoner for behandlinger med forskjellige DRG-vekter. Forutsetningene for utvelgelsen av disse behandlingene var at det skulle være behandlinger som var medisinsk forsvarlig å utføre både som dag- og døgnkirurgi, at sjeldne diagnoser skulle utelates, og at behandlingene skulle være sammenlignbare over tid.

Valg av behandlinger og hvilke prosedyrekoder (NCSP) de skulle identifiseres med, er gjort på bakgrunn av møter med Helsedirektoratet og medisinske fagfolk og skriftlige innspill fra medisinsk personell ved det største helseforetaket i hver foretaksgruppe, målt i antall innbyggere i opptaksområdet. De seks utvalgte behandlingene er

- fjerning av livmor<sup>341</sup>
- fjerning av eggstokk og eggleder<sup>342</sup>
- skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter<sup>343</sup>
- gallesten<sup>344</sup>
- lyskebrokk<sup>345</sup>
- fjerning av mandler<sup>346</sup>

For å belyse hvilke forhold som har påvirket helseforetakenes kirurgiske aktivitetsutvikling, er det sendt brev med spørsmål til de 19 helseforetakene undersøkelsen omfatter, der helseforetakene også ble bedt om å oversende dokumentasjon for blant annet endringer i behandlingsmetoder og organisering samt planer for å øke dagkirurgien. Helseforetakenes svar og oversendt dokumentasjon er sammenstilt og analysert.

I tillegg er det gjennomført til sammen ni intervjuer fordelt på seks helseforetak. Intervjuene i Akershus universitetssykehus HF, Helse Fonna HF og Vestre Viken HF er gjennomført med fagpersonell på operativt nivå for de behandlingene der helseforetakene skilte seg ut med en høy andel dagkirurgi. I Helse Bergen HF, Sykehuset Østfold HF og Sykehuset i Vestfold HF er det gjennomført to intervjuer i hvert helseforetak, ett på overordnet nivå og ett på operativt nivå. Helse Bergen HF ble valgt fordi det representerer et universitetsforetak med en relativt lav andel dagkirurgi. Sykehuset Østfold HF og Sykehuset i Vestfold HF ble valgt fordi de er relativt sammenlignbare med hensyn til geografi og opptaksområde, men har store forskjeller i den dagkirurgiske aktiviteten.

341) Fjerning av livmor er identifisert med prosedyrekodene (NCSP) LCC11, LCD01-04 og LCD10-11.

342) Fjerning av eggstokk og eggleder er identifisert med prosedyrekodene (NCSP) LAF00-01 og LAF10-11.

343) Skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter er identifisert med prosedyrekodene (NCSP) ABC07, ABC16, ABC36 og ABC56.

344) Gallesten er identifisert med prosedyrekoden (NCSP) JKA21.

345) Lyskebrokk er identifisert med prosedyrekodene (NCSP) JAB00, JAB10-11 og JAB20-96.

346) Fjerning av mandler er identifisert med prosedyrekodene (NCSP) EMB10-20.

## 2 Resultatet av undersøkelsen

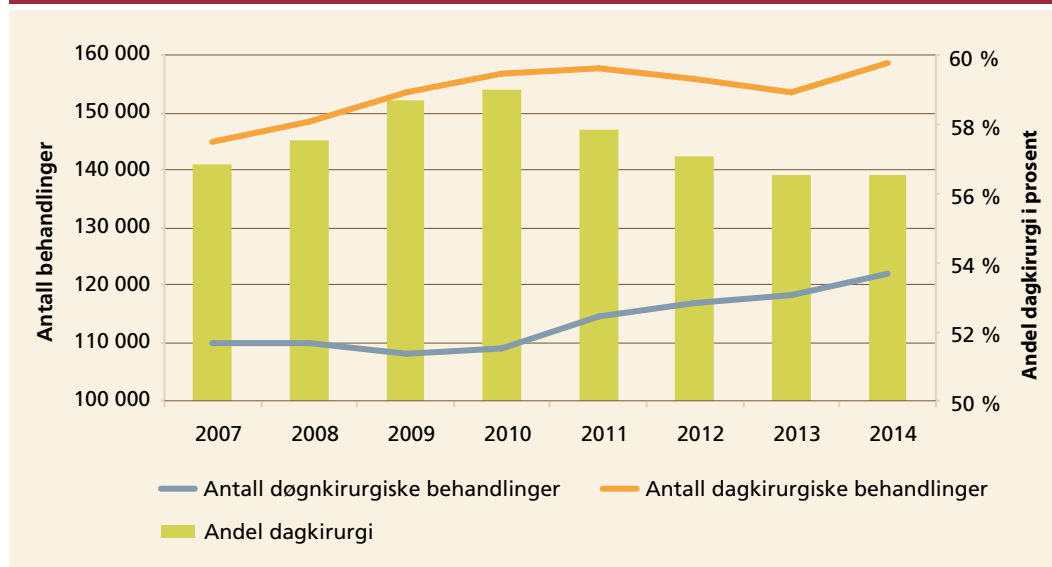
### 2.1 Hvordan har helseforetakenes kirurgiske aktivitetsutvikling vært?

#### 2.1.1 Den samlede kirurgiske aktivitetsutviklingen

Kirurgisk aktivitet består av elektiv (planlagt) kirurgi og av øyeblikkelig hjelp / akutt-kirurgi. Kirurgisk aktivitet finansiert gjennom ISF-ordningen utføres i hovedsak av helseforetak og av private sykehus. Samlet i perioden 2007–2014 ble det utført 3,3 mill. kirurgiske behandlinger finansiert gjennom ISF-ordningen. Av dette utgjorde aktiviteten hos de private ca. 6 prosent, hovedsakelig utført som elektiv kirurgi.

Av all kirurgisk aktivitet som ble utført i helseforetakene i perioden 2007–2014 utgjorde den elektive kirurgien 77 prosent.<sup>347</sup> Samlet i perioden utførte helseforetakene i overkant av 2,1 mill. elektive behandlinger. Det utføres langt mer elektiv dagkirurgi enn dagkirurgi ved øyeblikkelig hjelp. Samlet i perioden ble 58 prosent av den elektive kirurgien utført dagkirurgisk, mens det samme var tilfelle for kun 6 prosent av den øyeblikkelige hjelpen.

Figur 1 Utviklingen i helseforetakenes andel elektiv dagkirurgi og antall elektive dag- og døgnekirurgiske behandlinger i perioden 2007–2014. Faktiske tall og tall i prosent

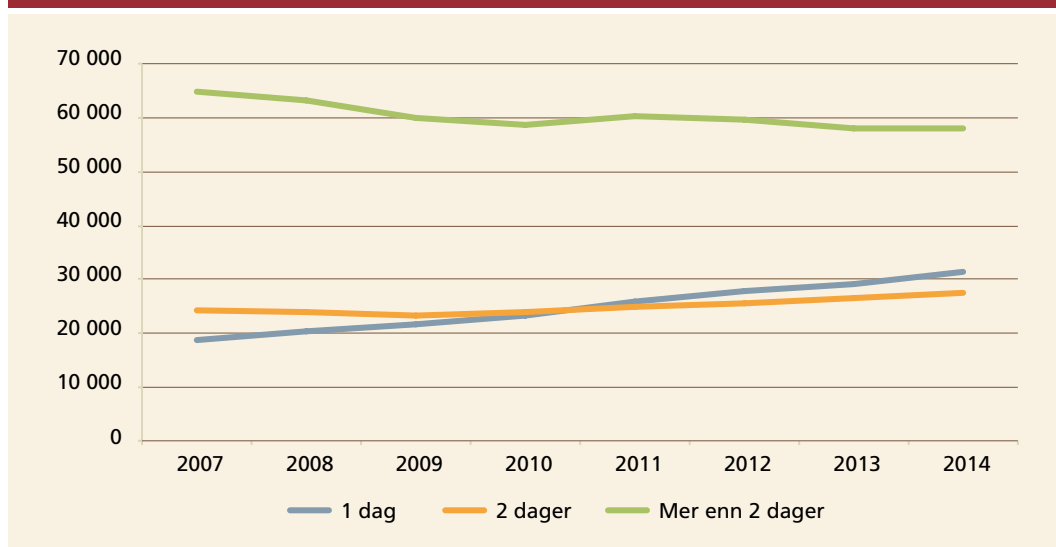


Kilde: Norsk pasientregister

Det framgår av figur 1 at *andelen* dagkirurgi økte fram til 2010 for deretter å gå ned. Andelen dagkirurgi var 2,5 prosentpoeng lavere i 2014 enn i 2010. Når det gjelder utviklingen i *antall* dagkirurgiske behandlinger, var det en økning fra 2007 til 2010. Etter 2010 har det vært en svak nedgang, mens det igjen har vært en økning fra 2013 til 2014. Samtidig har de døgnekirurgiske behandlingene økt etter 2010. Samlet har dette ført til at andelen dagkirurgi ligger på omtrent samme nivå i 2014 som i 2007.

347) Svangerskapsavbrytelser er utelatt fra analysene fordi det har vært en endring i medisinsk praksis fra kirurgi til medikamentell behandling i perioden. Endringer i den kirurgiske aktiviteten for behandlingen skyldes dermed en endring i medisinsk praksis og ikke en endring i bruk av døgner- eller dagkirurgi.

**Figur 2 Utviklingen i antall liggedager for elektiv døgnekirurgisk behandling i helseforetakene i perioden 2007–2014. Faktiske tall**



Kilde: Norsk pasientregister

Det framgår av figur 2 at det har vært en reduksjon i behandlinger med mer enn to liggedager i perioden og en økning i behandlinger med én og to liggedager. Økningen har vært størst for behandlinger med én liggedag, og økningen var sterkere fra 2010 til 2014 enn fra 2007 til 2009. Nedgangen i antall behandlinger med mer enn to liggedager har flatet ut etter 2010.

### 2.1.2 Utviklingen i antall dagkirurgiske behandlinger i helseforetakene

En analyse av aktivitetsdataene viser at 13 av 19 helseforetak utførte flere dagkirurgiske behandlinger i 2014 enn i 2007. Sykehuset Telemark HF, Akershus universitetssykehus HF og St. Olavs Hospital HF har hatt den største økningen, mens Helse Stavanger HF har hatt den største nedgangen i perioden. Selv om mange av helseforetakene har økt antallet dagkirurgiske behandlinger i perioden, er det forskjeller mellom helseforetakenes utvikling før og etter omleggingen av ISF-ordningen, jf. tabell 1.



**Tabell 1 Prosentvis endring i antall elektive dagkirurgiske behandlinger per helseforetak før og etter omleggingen av ISF-ordningen i 2010. Tall i prosent**

| Helseforetak          | Endring 2007–2009 | Endring 2010–2014 |
|-----------------------|-------------------|-------------------|
| Sykehuset Telemark    | 29                | 3                 |
| Ahus                  | 9                 | 23                |
| St. Olavs Hospital    | 13                | 18                |
| Helse Nord-Trøndelag  | 8                 | –9                |
| Finnmarkssykehuset    | 10                | –6                |
| Helse Bergen          | –1                | 27                |
| Helse Førde           | 8                 | –5                |
| UNN                   | 9                 | –2                |
| Sørlandet sykehus     | 7                 | 4                 |
| Helse Møre og Romsdal | 4                 | –2                |
| Vestre Viken          | 6                 | 10                |
| Sykehuset Innlandet   | 1                 | –6                |
| Sykehuset Østfold     | 14                | 1                 |
| Nordlandssykehuset    | 11                | –1                |
| Sykehuset i Vestfold  | 8                 | –5                |
| Helgelandssykehuset   | 13                | –21               |
| OUS                   | 8                 | –6                |
| Helse Fonna           | –12               | –1                |
| Helse Stavanger       | –4                | –15               |

Kilde: Norsk pasientregister

Det framgår av tabell 1 at 16 av 19 helseforetak utførte flere dagkirurgiske behandlinger i 2009 enn i 2007. Til sammenligning utførte 7 av 19 helseforetak flere dagkirurgiske behandlinger i 2014 enn i 2010. I perioden 2010–2014 hadde Helgelands-sykehuset HF og Helse Stavanger HF den største nedgangen, med henholdsvis 21 og 15 prosent. Helse Bergen HF hadde den største økningen etter 2010, med 27 prosent. Med unntak av Helse Bergen HF hadde de helseforetakene som økte antallet dagkirurgiske behandlinger fra 2010 til 2014, allerede hatt en økning fra 2007 til 2009.

### 2.1.3 Utviklingen i andelen dagkirurgi i helseforetakene

Sammenlignet med endringen i antall dagkirurgiske behandlinger fra 2010 til 2014, hvor 12 helseforetak hadde en nedgang, jf. tabell 1, viser tabell 2 at det er flere enn 12 helseforetak som har hatt en nedgang i andelen dagkirurgi fra 2010 til 2014. Det skyldes at antall døgnkirurgiske behandlinger for flere helseforetak har økt mer enn de dagkirurgiske behandlingene. Det er relativt store forskjeller i andelen dagkirurgi mellom de forskjellige helseforetakene.

**Tabell 2 Andelen elektiv dagkirurgi av all elektiv kirurgi per helseforetak i 2007, 2010 og 2014, rangert fra høyest til lavest i 2014. Tall i prosent**

| Helseforetak          | Andel elektiv dagkirurgi i 2007 | Andel elektiv dagkirurgi i 2010 | Andel elektiv dagkirurgi i 2014 |
|-----------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Sykehuset Østfold     | 65                              | 64                              | 66                              |
| Helse Fonna           | 68                              | 66                              | 65                              |
| Helse Nord-Trøndelag  | 63                              | 70                              | 65                              |
| Helse Stavanger       | 71                              | 71                              | 64                              |
| Finnmarkssykehuset    | 61                              | 66                              | 64                              |
| Helgelandssykehuset   | 74                              | 71                              | 63                              |
| Helse Møre og Romsdal | 60                              | 65                              | 63                              |
| Helse Førde           | 53                              | 64                              | 63                              |
| Sykehuset Telemark    | 49                              | 61                              | 61                              |
| Sykehuset Innlandet   | 64                              | 65                              | 61                              |
| Nordlandssykehuset    | 55                              | 58                              | 61                              |
| Ahus                  | 57                              | 62                              | 60                              |
| Sørlandet sykehus     | 58                              | 58                              | 59                              |
| Vestre Viken          | 58                              | 60                              | 59                              |
| St. Olavs Hospital    | 57                              | 61                              | 58                              |
| Sykehuset i Vestfold  | 61                              | 60                              | 55                              |
| UNN                   | 52                              | 57                              | 54                              |
| Helse Bergen          | 49                              | 45                              | 44                              |
| OUS                   | 45                              | 46                              | 44                              |

Kilde: Norsk pasientregister

Tabell 2 viser at 15 av 19 helseforetak hadde en lavere andel dagkirurgi i 2014 enn i 2010. Flere helseforetak som tidligere hadde en relativt høy andel dagkirurgi, har samtidig hatt en betydelig nedgang etter 2010. For eksempel utførte Helse Stavanger HF, Helgelandssykehuset HF og Helse Nord-Trøndelag HF i 2010 over 70 prosent av behandlingene dagkirurgisk. I 2014 hadde disse helseforetakene en andel dagkirurgi som var mellom fem og åtte prosentpoeng lavere enn i 2010.

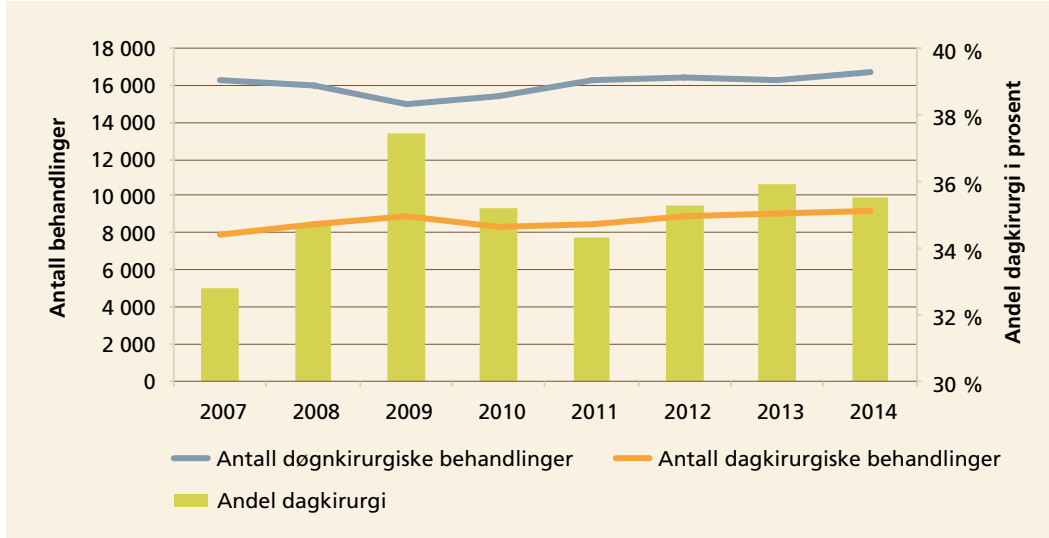
I 2007 varierte andelen dagkirurgi fra 45 prosent i Oslo universitetssykehus HF til 74 prosent i Helgelandssykehuset HF. I 2014 varierte andelen dagkirurgi fra 44 i Helse Bergen HF og Oslo universitetssykehus HF til 66 prosent i Sykehuset Østfold HF.

Endringer i helseforetakenes opptaksområder, oppgavefordeling og avtaler med private aktører, kan ha påvirket de enkelte helseforetakenes utvikling i perioden. Spesielt Oslo universitetssykehus HF og Helse Bergen HF, som skiller seg ut med en relativt lav andel dagkirurgi i perioden, viser til at de har et selektert pasientgrunnlag hvor stadig flere pasienter med enklere diagnoser behandles ved andre helseforetak eller gjennom avtaler med private aktører.

#### **2.1.4 Den samlede kirurgiske aktivitetsutviklingen for de utvalgte behandlingene**

Den samlede elektive aktiviteten innen de seks utvalgte behandlingene i perioden 2007–2014 utgjør 9 prosent av helseforetakenes totale elektive kirurgiske aktivitet i perioden.

**Figur 3 Utviklingen i andel elektiv dagkirurgi og antall elektive dag- og døgnkirurgiske behandlinger for de seks utvalgte behandlingene i perioden 2007–2014. Faktiske tall og tall i prosent**



Kilde: Norsk pasientregister

Det framgår av figur 3 at både *antall* dagkirurgiske behandlinger og *andelen* dagkirurgi økte fra 2007 til 2009. Etter 2009 har imidlertid *andelen* dagkirurgi gått ned fordi *antall* døgnkirurgiske behandlinger har økt mer enn de dagkirurgiske behandlingene. Samlet innebærer dette at andelen dagkirurgi var tre prosent høyere i 2014 enn i 2007.

## 2.2 I hvilken grad har finansieringen påvirket helseforetakenes aktivitetsutvikling innen dagkirurgi?

### 2.2.1 Finansieringen av helseforetakenes kirurgiske aktivitet

Den kirurgiske aktiviteten finansieres gjennom årlige bevilgninger over kapittel 732 post 76 *Innsatsstyrt finansiering* (ISF). Aktiviteten i tilskuddsordningen måles i antall DRG-poeng.<sup>348</sup> For hver DRG er det beregnet en kostnadsvekt (pris) som gir uttrykk for hvor ressurskrevende pasientene i DRG-ene er å behandle i forhold til gjennomsnittet av alle pasientgrupper.

Den prosentvise størrelsen på de antatte behandlingskostnadene som staten refunderer gjennom ISF-tilskuddet, var i perioden 2008–2013 på 40 prosent og fra 2014 på 50 prosent. Det er de regionale helseforetakene som mottar refusjonen fra staten og fordeles den videre til helseforetakene. Helseforetakene viderefordeler refusjonen helt eller delvis ned på de kliniske avdelingene ut fra antall produserte DRG-poeng i den enkelte avdeling. Fram til og med 2009 ble dag- og døgnkirurgisk aktivitet gruppert i samme DRG-er. Fra og med 2010 ble det innført egne dagkirurgiske DRG-er med lavere pris. Helse- og omsorgsdepartementet ga i 2015 de dagkirurgiske DRG-ene et generelt påslag på 10 prosent.

Tabell 3 viser kostnadsvektene (pris) og differansen mellom de dagkirurgiske DRG-ene og de døgnkirurgiske DRG-ene for de seks behandlingene undersøkelsen omfatter. Hver av behandlingene kan plasseres i flere DRG-er, avhengig av pasientens alder og tilstand.

348) DRG-systemet (diagnoserelaterte grupper) klassifiserer aktivitet i ulike grupper basert på blant annet diagnoser og prosedyrer som gjør det mulig å sammenligne sykehus selv om de behandler forskjellige pasienter.

**Tabell 3 ISF-refusjoner i 2013 for de utvalgte behandlingene, rangert fra høyest til lavest differanse mellom de dag- og døgnkirurgiske DRG-ene**

| Behandlinger                                | Dagkirurgiske DRG-er |           | Døgnkirurgiske DRG-er |           | Prisdifferanse for dag- og døgnkirurgi |
|---------------------------------------------|----------------------|-----------|-----------------------|-----------|----------------------------------------|
|                                             | DRG                  | Pris      | DRG                   | Pris      |                                        |
| Fjerning av livmor                          | 357O                 | 11 613 kr | 357                   | 40 978 kr | 29 364 kr                              |
| Fjerning av eggstokk og eggleder            |                      |           |                       |           |                                        |
|                                             | 359O                 | 6 185 kr  | 359                   | 20 228 kr | 14 043 kr                              |
|                                             |                      |           | 358                   | 33 151 kr | 26 966 kr                              |
|                                             |                      |           | 355                   | 33 230 kr | 27 045 kr                              |
| Skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter | 215O                 | 11 329 kr | 215C                  | 27 439 kr | 16 110 kr                              |
|                                             |                      |           | 214C                  | 41 262 kr | 29 932 kr                              |
|                                             |                      |           | 215B                  | 52 291 kr | 40 962 kr                              |
| Gallestenoperasjon                          | 494O                 | 9 736 kr  | 494                   | 20 449 kr | 10 713 kr                              |
|                                             |                      |           | 493                   | 35 550 kr | 15 100 kr                              |
| Lyskebrokkoperasjon                         | 162O                 | 4 181 kr  | 162                   | 11 140 kr | 6 958 kr                               |
|                                             |                      |           | 163                   | 9 546 kr  | 5 365 kr                               |
|                                             |                      |           | 161                   | 14 090 kr | 9 909 kr                               |
| Fjerning av mandler                         | 60O                  | 3 234 kr  | 60                    | 7 384 kr  | 4 149 kr                               |
|                                             |                      |           | 59                    | 7 195 kr  | 3 960 kr                               |

Kilde: Helsedirektoratet

Det framgår av tabell 3 at det er relativt stor differanse i prisen mellom de dagkirurgiske og de døgnkirurgiske DRG-ene. Differansen er størst for fjerning av livmor, eggstokk og eggleder og behandling av skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter.

Helse- og omsorgsdepartementet kommenterer i sitt svar at det ikke kan utelukkes at ISF-ordningen før 2010 ga utilsiktede virkninger i form av å prioritere pasienter som kan opereres dagkirurgisk på bekostning av pasienter med behov for døgnkirurgi. Departementet viser til at ISF-ordningen ikke er et prioriteringssystem, og påpeker at det er et ledelsesansvar å sørge for at finansieringsordningene fra staten til regionale helseforetak ikke får en rekkevidde innad i helseforetakene utover det de er ment å ha.

## 2.2.2 Aktivitetsutviklingen innen de seks utvalgte behandlingene

**Tabell 4 Helseforetakenes andel dagkirurgi i 2014 for de seks utvalgte behandlingene. Tall i prosent**

| Helseforetak          | Fjerning av livmor | Fjerning av eggstokk/eggleder | Skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter | Gallesten | Lyskebrokk | Fjerning av mandler |
|-----------------------|--------------------|-------------------------------|---------------------------------------------|-----------|------------|---------------------|
| OUS                   | 6                  | 17                            | 0                                           | 44        | 52         | 17                  |
| Ahus                  | 19                 | 32                            | 0                                           | 33        | 77         | 59                  |
| Vestre Viken          | 6                  | 23                            | 18                                          | 31        | 56         | 34                  |
| Sykehuset Innlandet   | 0                  | 25                            | 0                                           | 0         | 53         | 57                  |
| Sørlandet Sykehus     | 0                  | 11                            | 0                                           | 27        | 46         | 68                  |
| Sykehuset Østfold     | 0                  | 0                             | 18                                          | 63        | 79         | 89                  |
| Sykehuset i Vestfold  | 0                  | 1                             | 0                                           | 29        | 69         | 71                  |
| Sykehuset Telemark    | 1                  | 2                             | 0                                           | 34        | 61         | 73                  |
| Helse Bergen          | 0                  | 16                            | 0                                           | 8         | 49         | 16                  |
| Helse Stavanger       | 18                 | 27                            | 0                                           | 34        | 69         | 44                  |
| Helse Fonna           | 1                  | 24                            | 21                                          | 36        | 61         | 81                  |
| Helse Førde           | 0                  | 29                            | 0                                           | 45        | 83         | 52                  |
| St. Olavs Hospital    | 0                  | 13                            | 0                                           | 41        | 64         | 56                  |
| Helse Møre og Romsdal | 0                  | 8                             | 0                                           | 44        | 61         | 37                  |
| Helse Nord-Trøndelag  | 0                  | 18                            | 0                                           | 1         | 73         | 14                  |
| UNN                   | 1                  | 10                            | 0                                           | 41        | 72         | 58                  |
| Nordlandssykehuset    | 0                  | 4                             | 0                                           | 26        | 75         | 32                  |
| Helgelandsykehuset    | 0                  | 18                            | 0                                           | 15        | 63         | **                  |
| Finnmarkssykehuset    | 0                  | 13                            | *                                           | 3         | 65         | 77                  |

\* Finnmarkssykehuset HF er utelatt fordi helseforetaket ikke har utført behandlingen i perioden.

\*\* Helgelandsykehuset HF er utelatt fordi helseforetaket oppgir at det kun har utført døgnkirurgi for behandlingen i perioden, selv om tallene fra Norsk pasientregister viser en endring i praksis fra dag- til døgnbehandling i 2010.

Kilde: Norsk pasientregister

Det framgår av tabell 4 at det varierer i hvilken grad helseforetakene utfører dagkirurgi for de utvalgte behandlingene. For både fjerning av livmor og skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter er det svært få helseforetak som utfører behandlingen dagkirurgisk. For disse behandlingene er det henholdsvis kun tre og fire helseforetak som har etablert en dagkirurgisk praksis<sup>349</sup>. Det var flere helseforetak som utførte dagkirurgi for fjerning av eggstokk og eggleder, men andelen dagkirurgi var generelt lav sammenlignet med gallesten, lyskebrokk og fjerning av mandler.

Videre viser tabell 4 at det er store forskjeller mellom helseforetakene i andelen dagkirurgi for behandlingene. Dette gjelder spesielt for fjerning av eggstokk og eggleder, gallesten, lyskebrokk og fjerning av mandler. Variasjonen er størst for fjerning av mandler, hvor andelen varierer fra 14 prosent i Helse Nord-Trøndelag HF til 89 prosent i Sykehuset Østfold HF.

349) Helseforetak som har hatt færre enn fem behandlinger per år, anses ikke å ha en dagkirurgisk praksis.

**Tabell 5 Antall helseforetak som har økt andelen dagkirurgi i perioden 2007–2009 og 2010–2014 per behandling. Faktiske tall\***

| Behandlinger                                | Økt andel dagkirurgi i perioden |           |
|---------------------------------------------|---------------------------------|-----------|
|                                             | 2007–2009                       | 2010–2014 |
| Fjerning av livmor                          | 3                               | 0         |
| Fjerning av eggstokk/eggleder               | 12                              | 9         |
| Skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter | 3                               | 2         |
| Gallesten                                   | 12                              | 8         |
| Lyskebrokk                                  | 13                              | 7         |
| Fjerning av mandler                         | 13                              | 11        |

\* Helseforetak som har hatt fem eller færre dagkirurgiske behandlinger per år i perioden 2007–2014, anses ikke å ha etablert en dagkirurgisk praksis og er derfor utelatt.

Kilde: Norsk pasientregister

Det framgår av tabell 5 at det er flere helseforetak som økte andelen dagkirurgi før omleggingen av ISF-ordningen i 2010 enn etter. Videre viser tabellen at det er svært få helseforetak som har økt andelen dagkirurgi for fjerning av livmor og skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter, sammenlignet med de øvrige behandlingene.

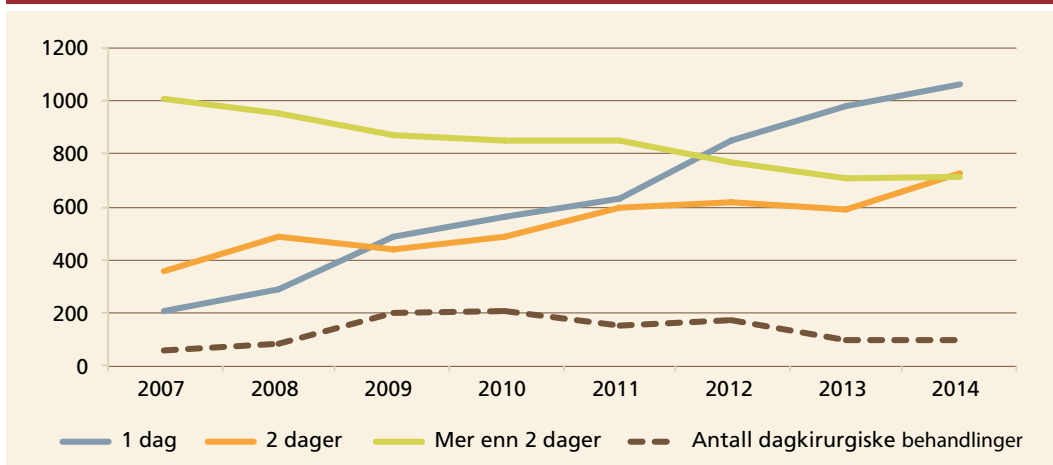
Nedenfor gis det en nærmere framstilling av aktivitetsutviklingen for de seks utvalgte behandlingene.

#### Fjerning av livmor

Analysen av aktivitetsutviklingen for fjerning av livmor viser at det kun er 4 av 19 undersøkte helseforetak som har hatt en dagkirurgisk praksis for behandlingen i perioden 2007–2014. Disse fire er Akershus universitetssykehus HF, Helse Stavanger HF, Oslo universitetssykehus HF og Vestre Viken HF. Av disse hadde tre startet med dagkirurgi for behandlingen før innføringen av egne dagkirurgiske DRG-er i 2010, mens Helse Stavanger HF først la om til noe dagkirurgi fra 2010.

Alle de fire helseforetakene hadde en lavere andel dagkirurgi for behandlingen i 2014 enn i 2010. Den største nedgangen i andel dagkirurgi har Akershus universitetssykehus HF og Oslo universitetssykehus HF hatt, fra henholdsvis 51 og 17 prosent i 2010 til 19 og 6 prosent i 2014.

**Figur 4 Utviklingen i antall inngrep for fjerning av livmor i perioden 2007–2014 utført dagkirurgisk og døgnkirurgisk med ett, to og flere liggedøgn. Faktiske tall**



Kilde: Norsk pasientregister

Det framgår av figur 4 at antall døgnbehandlinger for fjerning av livmor har steget jevnt i hele perioden, og at det generelt er utført få dagbehandlinger. Antall dagbehandlinger gikk opp fram til 2010 for deretter å gå ned.

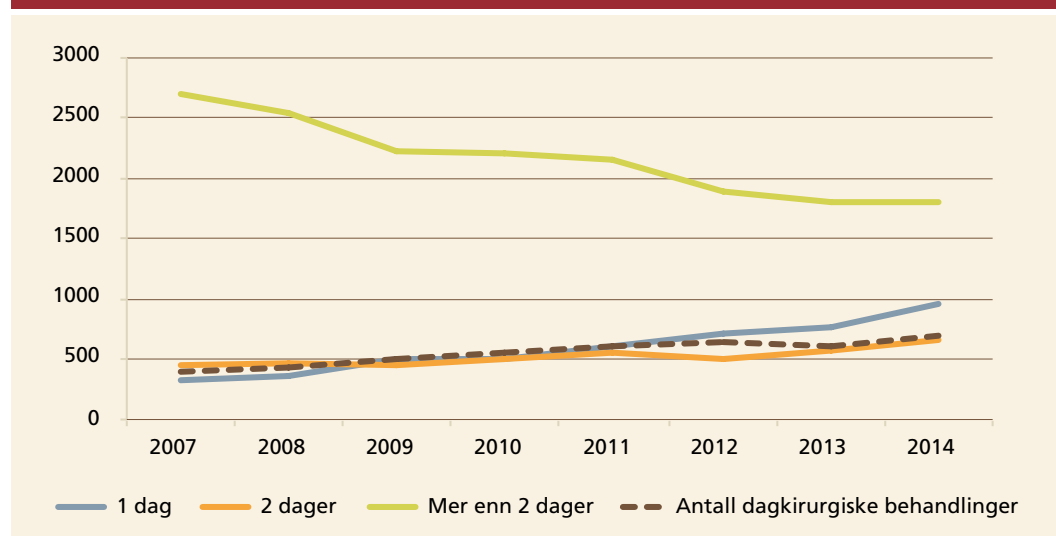
Figur 4 viser også at det har vært en økning i antall behandlinger for fjerning av livmor med én og to liggedager. Mens det har vært en nedgang i antall behandlinger med mer enn to liggedager, har antall behandlinger med én liggedag økt i hele perioden.

#### Fjerning av eggstokk og eggleder

Analysen av aktivitetsutviklingen viser at det er langt flere helseforetak som utfører dagkirurgi for fjerning av eggstokk og eggleder enn for fjerning av livmor. To helseforetak har ikke utført dagkirurgi for behandlingen i perioden 2007–2014, og i to andre har omfanget vært svært lavt. I perioden er det fem helseforetak som har etablert praksis for dagkirurgi. Av disse fem startet fire helseforetak med dagkirurgi for behandlingen i 2010 eller tidligere.

Av de seks helseforetakene med en andel dagkirurgi for behandlingen i 2014 på over 20 prosent hadde fem en høyere andel dagkirurgi i 2014 enn i 2010, mens Akershus universitetssykehus HF hadde en nedgang fra 40 prosent i 2010 til 32 prosent i 2014.

**Figur 5 Utviklingen i antall inngrep for fjerning av eggstokk og eggleder i perioden 2007–2014 utført dagkirurgisk og døgnkirurgisk med ett, to og flere liggedøgn. Faktiske tall**



Kilde: Norsk pasientregister

Det framgår av figur 5 at antall dagbehandlinger for fjerning av eggstokk og eggleder økte fram til og med 2012, og at det har vært en jevn reduksjon i behandlinger med mer enn to liggedager i perioden. Økningen i antall behandlinger med én liggedag var sterkere fra 2010 til 2014 enn fra 2007 til 2009.

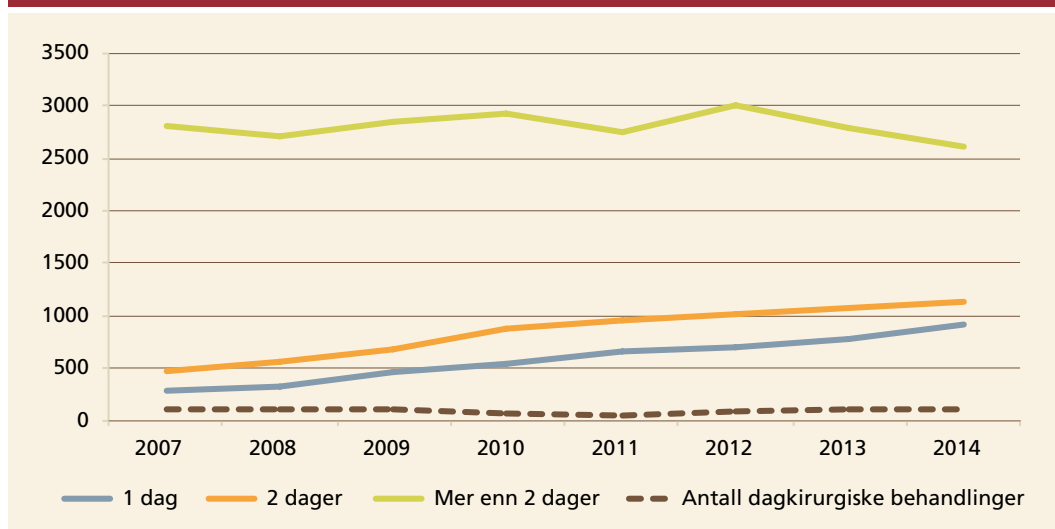
#### Skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter

Analysen av aktivitetsutviklingen viser at det er få helseforetak som har utført dagkirurgi for skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter i perioden, og at det i 2014 kun ble utført dagkirurgi for behandlingen i Helse Fonna HF, Sykehuset Østfold HF og Vestre Viken HF. Felles for disse tre helseforetakene er at samtlige hadde lagt om til dagkirurgisk behandling før innføringen av egne dagkirurgiske DRG-er i 2010. Helse Fonna HF og Sykehuset Østfold HF har hatt en nedgang i andelen dagkirurgi fra 2010 til 2014, mens Vestre Viken HF har hatt en økning. I intervju forklarer Vestre

Viken HF at økningen har sammenheng med oppstart av dagkirurgi finansiert gjennom den særskilte tilskuddsordningen "Raskere tilbake".

Videre viser analysen at tre helseforetak som utførte dagkirurgi for skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter før 2010, ikke utfører dagkirurgi for behandlingen lenger. Disse tre er Akershus universitetssykehus HF, St. Olavs Hospital HF og Helse Nord-Trøndelag HF.

**Figur 6 Utviklingen i antall inngrep for skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter i perioden 2007–2014 utført dagkirurgisk og døgnkirurgisk med ett, to og flere liggedøgn. Faktiske tall**



Kilde: Norsk pasientregister

Det framgår av figur 6 at antall døgnbehandlinger for skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter har økt i perioden 2007–2014, og at det gjennomgående har vært utført lite dagkirurgi. Av de seks behandlingene undersøkelsen omfatter, er dette den behandlingen det har vært utført minst dagkirurgi for. For utviklingen i antall liggedager viser figuren at aktivitetsveksten i behandlinger for skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter er tatt ut i en forholdsvis sterk økning av én til to liggedager.

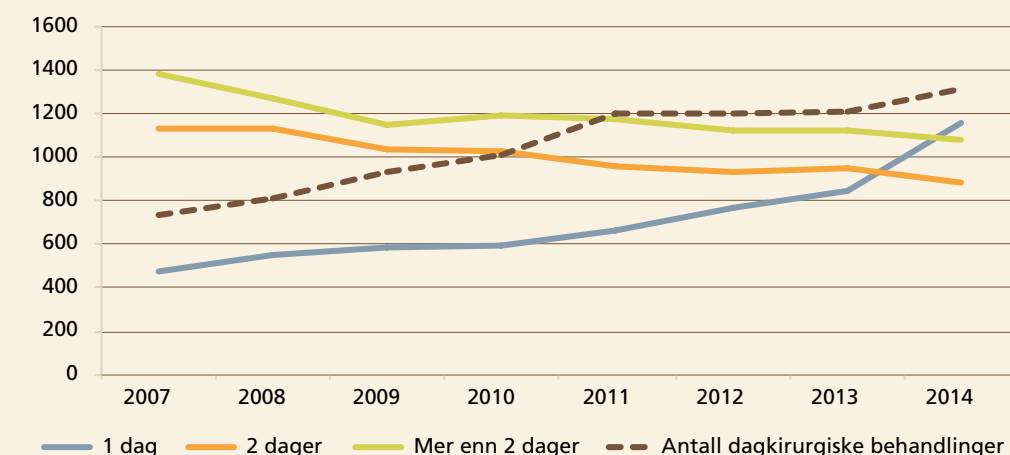
### Gallesten

Analysen av aktivitetsutviklingen viser at 17 av 19 helseforetak har utført dagkirurgisk behandling for gallesten i perioden 2007–2014. Helse Nord-Trøndelag HF har imidlertid utført noen behandlinger for gallesten dagkirurgisk, hovedsakelig i årene 2011–2012, men kan ikke sies å ha en praksis for å behandle gallesten dagkirurgisk.

Åtte av helseforetakene har en høyere andel dagkirurgi i 2014 enn i 2010. Av de helseforetakene som har etablert praksis for dagkirurgi i perioden, startet fire av fem med dagkirurgi for behandlingen i 2010 eller tidligere.



**Figur 7 Utviklingen i antall inngrep for gallestenoperasjoner i perioden 2007–2014 utført dagkirurgisk og døgnekirurgisk med ett, to og flere liggedøgn. Faktiske tall**



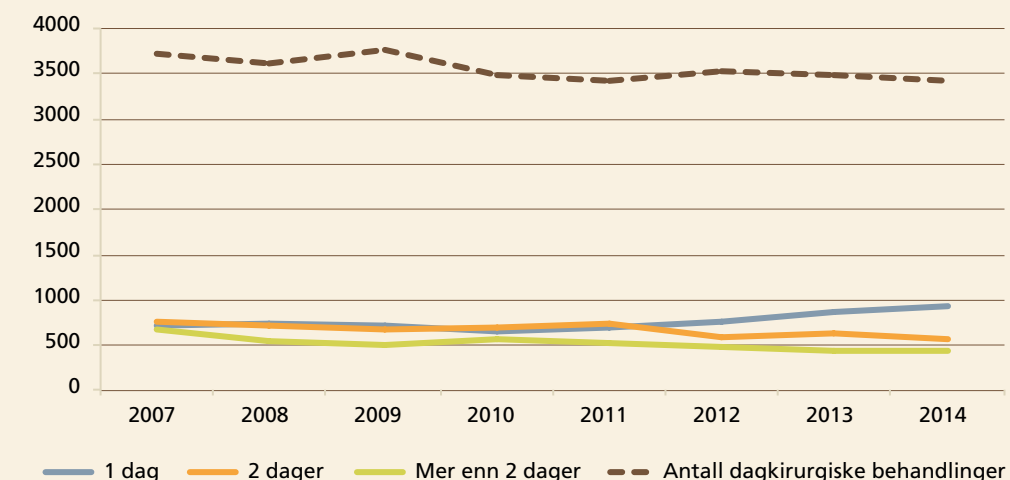
Kilde: Norsk pasientregister

Det framgår av figur 7 at antall dagkirurgiske behandlinger for gallesten økte fra 2007 til 2011 for så å flate ut. Utviklingen i antall liggedager viser at behandlinger med én liggedag har økt mer markant fra 2010 enn tidligere i perioden, mens behandlinger med mer enn én liggedag har gått ned i perioden.

### Lyskebrokk

Analysen av aktivitetsutviklingen viser at samtlige 19 helseforetak har behandlet lyskebrokk dagkirurgisk i perioden 2007–2014. Ti av helseforetakene har en lavere andel dagkirurgi i 2014 enn i 2010. Helse Førde HF og Sykehuset Østfold HF har lik andel dagkirurgi i 2014 som i 2010. Imidlertid hadde både Helse Førde HF og Sykehuset Østfold HF en høyere andel i 2013 enn i 2010. Sykehuset Østfold HF forklarer i intervju at den høye andelen i 2013 generelt skyldes at det fra mai 2013 kun ble utført dagkirurgiske inngrep i Moss, og at nedgangen i 2014 skyldes at det ikke hadde vært full drift i den dagkirurgiske virksomheten. Helseforetaket oppgir at forutsetningene for full dagkirurgisk drift vil være på plass igjen for 2015.

**Figur 8 Utviklingen i antall inngrep for lyskebrokkoperasjoner i perioden 2007–2014 utført dagkirurgisk og døgnekirurgisk med ett, to og flere liggedøgn. Faktiske tall**



Kilde: Norsk pasientregister

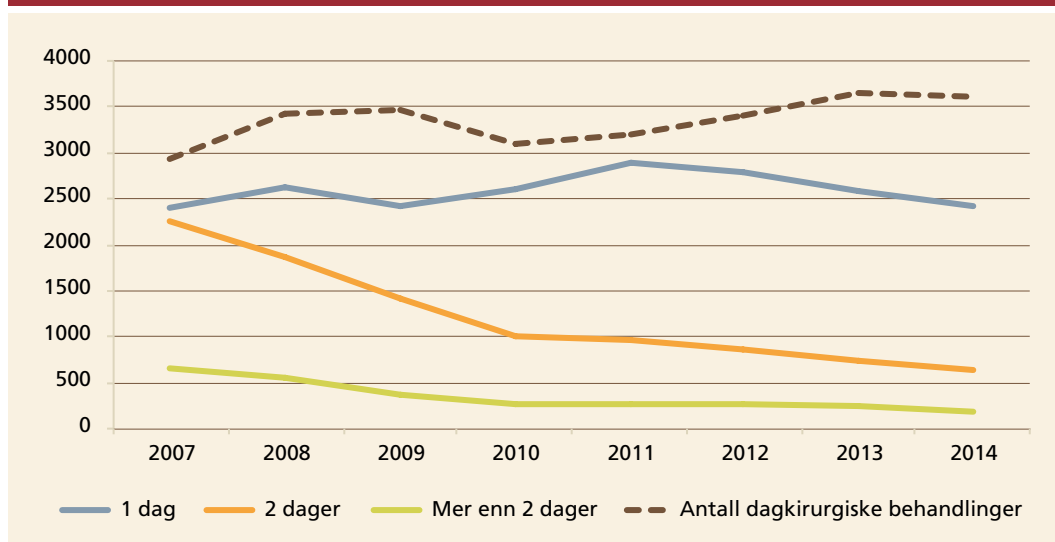
Det framgår av figur 8 at hovedvekten av behandlingene for lyskebrokk har vært utført dagkirurgisk, men at antallet har gått noe ned i perioden. Når det gjelder utviklingen i antall liggedager for helseforetakene samlet har det vært en nedgang i antall behandlinger med én liggedag fram til 2010, og deretter har det vært en økning.

### Fjerning av mandler

Analysen av aktivitetsutviklingen viser at samtlige 19 helseforetak har fjernet mandler dagkirurgisk i perioden 2007–2014. Helgelandssykehuset HF oppgir imidlertid at fjerning av mandler i hele perioden er utført som døgnekirurgi, og at tallene registrert i NPR antakelig må skyldes feilregistrering.

Sju av helseforetakene har en lavere andel dagkirurgi i 2014 enn i 2010. Helse Bergen HF har hatt den største nedgangen, og forklarer i intervju at utviklingen skyldes at foretaket generelt behandler tyngre pasienter grunnet utstrakt avtalebasert funksjonsfordeling med private aktører. I 2014 var dessuten ventetiden for fjerning av mandler ved Helse Bergen HF lang, noe som førte til at mange pasienter ble henvist videre til andre behandlingssteder. Elleve helseforetak har en høyere andel dagkirurgi i 2014 enn de hadde i 2010.

**Figur 9** Utviklingen i antall inngrep for fjerning av mandler i perioden 2007–2014 utført dagkirurgisk og døgnekirurgisk med ett, to og flere liggedøgn. Faktiske tall



Kilde: Norsk pasientregister

Det framgår av figur 9 at helseforetakene har redusert den samlede kirurgiske aktiviteten for fjerning av mandler i perioden. Reduksjonen i behandlingsaktiviteten kan muligens forklares med økt bruk av private avtalespesialister og andre private aktører for behandlingen. Det er den døgnekirurgiske aktiviteten som har blitt redusert i perioden, noe som har ført til at andelen dagkirurgi for behandlingen har økt forholdsvis jevnt etter 2010. I første del av perioden var det en betydelig nedgang i antall behandlinger med mer enn én liggedag, og antall behandlinger med én liggedag har variert.

### 2.2.3 Helseforetakenes potensial for å øke den dagkirurgiske aktiviteten

Helseforetakene har blitt spurt om de selv mener de har et potensial for å øke andelen dagkirurgi generelt, basert på tallene fram til og med 2013. Av 19 helseforetak mener 16 at de har mulighet til å øke andelen dagkirurgi. To av helseforetakene som oppgir at de ikke har mulighet til å øke andelen dagkirurgi generelt, mener likevel at de har mulighet til å øke andelen for minst to av de seks behandlingene som er valgt i undersøkelsen. For de utvalgte behandlingene er det 11 helseforetak som mener de har et

potensial innen fjerning av livmor, eggstokk og eggleder, 13 som mener de har et potensial innen lyskebrokk og gallesten, og 9 som mener de har et potensial innen fjerning av mandler og skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter.

Det er ingen klar sammenheng mellom hvilket nivå helseforetakene hadde i 2013, og om de mener de har et potensial for å øke andelen dagkirurgi. Sykehuset Østfold HF, som i 2013 hadde den høyeste andelen dagkirurgi samlet og for flere av de utvalgte behandlingene, oppgir at det har et potensial for å øke andelen dagkirurgi generelt og dessuten for fire av seks behandlinger. I tillegg oppgir samtlige seks universitetsforetak<sup>350</sup> at de har et potensial for å øke andelen dagkirurgi.

#### **2.2.4 Helseforetakenes vurdering av hvordan finansieringen påvirker den kirurgiske aktiviteten**

De seks helseforetakene som er intervjuet, oppgir at det i det årlige budsjettarbeidet legges føringer for antall dagkirurgiske behandlinger basert på forventet aktivitet. Resultatene følges opp gjennom månedlig rapportering. Helseforetakene framholder at det er klare føringer for at valg av kirurgisk pasientbehandling skal baseres på medisinskfaglige vurderinger av hva som er forsvarlig og best for pasienten. I intervjuene med helseforetakene blir det understreket at hensynet til pasienten er viktigst, både på overordnet nivå og blant helsepersonell i de kirurgiske avdelingene.

Selv om helseforetakene vektlegger at de ikke skal ta finansielle hensyn i valg av pasientbehandling, oppgir to helseforetak i svar på spørrebrev at endringer i DRG-satsene har hatt betydning for valg av dagkirurgi for behandlingene. Ett av disse oppgir at en del pasienter som i utgangspunktet er egnet for dagkirurgi, kan ha blitt liggende i ett til to døgn på grunn av skjevhetene i ISF-ordningen. To andre helseforetak oppgir at de ikke har endret praksis i retning av mer dagkirurgi for enkelte av behandlingene med relativt høy DRG-pris for døgnkirurgi.

Videre svarer 7 av 19 helseforetak at de dagkirurgiske DRG-ene kan være til hinder for økt dagkirurgi. Et styrevedtak i Nordlandssykehuset HF viser for eksempel at økonomiske besparelser ved effektivisering av kirurgiske pasientforløp antas å gå tapt på grunn av lavere ISF-refusjon ved dagkirurgi og poliklinikk. Fem av de seks helseforetakene som er intervjuet, påpeker at ISF-ordningen ikke stimulerer til å øke den dagkirurgiske aktiviteten etter at det ble innført egne dagkirurgiske DRG-er i 2010.

Flere helseforetak viser til konkrete eksempler på skjevheter i DRG-prisene og til at kostnadene ved dagkirurgi i for liten grad dekkes på tvers av fagområder. Vestre Viken HF oppgir at det derfor er vanskelig finne økonomisk dekning for tapte kostnader ved en overgang fra døgn- til dagkirurgi for flere behandlinger. Ifølge helseforetakene er de største kostnadene ved kirurgisk aktivitet knyttet til tiden på operasjonsstuen og observasjonen i etterkant. For pasienter som i utgangspunktet ikke har behov for observasjon og pleie i mer enn noen timer etter en operasjon, og som dermed er egnet for dagkirurgi, er kostnadene ved et liggedøgn minimale og først og fremst knyttet til sengeskiift og mat.

Noen av helseforetakene påpeker i intervju at DRG-ene slår noe ulikt ut for forskjellige behandlinger. Spesielt de gynekologiske avdelingene framhever i intervju at de opplever å bli økonomisk straffet ved å satse på økt dagkirurgi. Akershus universitetssykehus HF oppgir for eksempel at kostnadene i større grad dekkes for fjerning av eggstokk/eggleder enn for fjerning av livmor. Helseforetaket mener at den gynekologiske avdelingen er svært effektiv sammenlignet med andre gynekologiske avdelinger

350) Oslo universitetssykehus HF, Akershus universitetssykehus HF, Helse Bergen HF, Helse Stavanger HF, St. Olavs Hospital HF og Universitetssykehuset Nord-Norge HF.

i landet, men at avdelingen likevel sliter økonomisk fordi ISF-ordningen gir relativt lave inntekter for den dagkirurgiske aktiviteten.

Selv om flere helseforetak oppfatter dagens finansiering som et hinder for økt dagkirurgi, understrekes det at en treffsikker finansiering er komplisert. Helse Bergen HF og Sykehuset i Vestfold HF viser til at det kan ha vært for sterke incentiver til å dreie aktiviteten fra døgn- til dagkirurgi før omleggingen av ISF-ordningen. De to helseforetakene viser også til at det er mulig å drive kostnadseffektivt uten at aktiviteten dreies fra døgn- til dagkirurgi, og at det viktigste er å optimalisere ressursinnsatsen i forbindelse med operasjonene. Helse Fonna HF oppgir i tillegg at helseforetaket har gjort kostnadsberegninger for gynekologiske behandlinger som viser at det er mulig å ha positiv økonomisk gevinst selv med lavere DRG-priser for den dagkirurgiske aktiviteten.

I tillegg til skjevhetene i dagens finansieringsordning mener helseforetakene som er intervjuet, at ISF-ordningen virker konserverende. Hovedgrunnen er at DRG-prisene ofte er tilpasset gammel teknikk, samtidig som nye metoder og ny praksis gjerne er kostbart å innføre. Sykehuset i Vestfold HF mener for eksempel at det er viktig at kostnadene ved beste praksis dekkes for å stimulere til å ligge i front av den medisinske utviklingen. Flere helseforetak oppgir også at det konserverende ved finansieringen kan hindre en dreining av aktiviteten fra dag- og døgnkirurgi til poliklinikk. En slik dreining kan frigjøre kirurgisk kapasitet, men fordi helseforetakene taper økonomisk på en omlegging, kan det bli nedprioritert i helseforetakenes forbedringsarbeid.

Når det gjelder Helse- og omsorgsdepartementets generelle 10 %-påslag på de dagkirurgiske DRG-ene fra 2015, oppfatter helseforetakene som er intervjuet, at påslaget gir et signal om at departementet ønsker mer dagkirurgi. Fordi påslaget har skjedd nylig, har ikke helseforetakene fullstendig oversikt over effektene av det. Flere av helseforetakene er imidlertid kritiske til et generelt påslag fordi det slår ulikt ut for forskjellige behandlinger.

### **2.3 Hvilke andre forhold kan forklare helseforetakenes utvikling innen dagkirurgi?**

Helseforetakene har blitt spurt om det er gjort endringer i behandlingsmetoder, organisering, strategisk satsing eller andre forhold som kan ha påvirket den dagkirurgiske aktiviteten innen de seks utvalgte behandlingene. Svarene fra helseforetakene er sammenlignet med utviklingen og nivået for dagbehandling i det enkelte foretak. Dette for å se om det er en sammenheng mellom endringene som er gjort, og utviklingen i dagbehandlingen ved det enkelte foretak. Av sammenstillingen framkommer det at bildet av årsaker er sammensatt. Det er ikke en klar sammenheng mellom hvilke foretak som har gjort endringer, og utviklingen og nivået helseforetakene har hatt på dagkirurgi.

Intervjuene med de helseforetakene som hadde høyest andel dagkirurgi generelt og innen de seks undersøkte behandlingene, jf. tabell 2 og 4, viser likevel at disse har noen fellestrekk.<sup>351</sup>

#### **2.3.1 Fellestrekk ved helseforetakene med høyest andel dagkirurgi**

Helseforetakene med høyest andel dagkirurgi har til felles at de blant annet har lyktes med å effektivisere pasientforløpene, selektene pasienter som er egnet for dagkirurgi, og ha en kultur som fremmer dagkirurgi.

351) De seks helseforetakene som ble intervjuet, hadde høyest andel dagkirurgi i 2013. Med unntak for lyskebrokk er det de samme helseforetakene som hadde høyest andel generelt og for de øvrige fem behandlingene i 2014, jf. tabell 2 og 4.

### Effektive pasientforløp

Helseforetakene som har høyest andel dagkirurgi innen de seks utvalgte behandlingene, har alle satset på effektiv logistikk og standardiserte pasientforløp, og de framhever at dette har vært viktig for å lykkes med en dreining av aktiviteten. I svar på spørrebrev viser i tillegg 7 av 19 helseforetak til viktigheten av å sikre god planlegging og organisering av pasientforløpene.

For å lykkes med en effektivisering av pasientforløpene framhever Sykehuset Østfold HF at det er viktig at mange deler av driften gjennomgås. Helseforetaket viser til at alt fra rengjøringspersonell til leger og anestesipersonell må delta i planleggingen av forløpene, for å sikre en felles forståelse av hvordan de dagkirurgiske pasientforløpene skal foregå. Helseforetaket mener det er et stort potensial i å ha god logistikk i behandlingen, og at det for eksempel er fullt mulig og medisinsk forsvarlig å praktisere en skiftetid på 15–20 minutter mellom to operasjoner for mange behandlinger.

Helseforetakene som er intervjuet, opplyser at de i forkant av behandlingen sender ut informasjon om nødvendige forberedelser og behovet for å ha pårørendetilsyn døgnet etter behandlingen. Helseforetakene som har høyest andel dagkirurgi for de undersøkte behandlingene, opplyser at alle pasientene rutinemessig blir oppringt dagen etter behandlingen.

Helseforetakene som har høyest andel dagkirurgi for de utvalgte behandlingene, har alle, med unntak av ett, egen dagkirurgisk enhet hvor operasjonene utføres. Helseforetaket som ikke har egen dagkirurgisk enhet, oppgir at det utfører operasjonene på sentral operasjonsenhet på ettermiddag/kveld med dedikert personell for dagkirurgi. Ifølge Sykehuset Østfold HF er det viktig å ha en adskilt dagkirurgisk enhet fordi det er enklere å fylle tiden med pasienter hele dagen på en slik enhet, og dermed oppnå en bedre ressursutnyttelse. En viktig grunn til at det er slik, er at en egen dagkirurgisk enhet er skjermet fra forstyrrelser og behov for omprioriteringer av pasienter ved akuttinnleggelser. I tillegg er det mulig med clustering i pasientforløpene, som vil si at flere inngrep av samme type tas etter hverandre samme dag.

Det å skille ut en egen dagkirurgisk enhet kan imidlertid forde investeringer i kostbart utstyr. Fire helseforetak oppgir i svarbrev at investeringer i dobbelt opp av utstyr grunnet egen dagkirurgisk enhet er et hinder for å øke andelen dagkirurgi. For eksempel opplyser Vestre Viken HF at operasjonsmikroskopet som brukes ved dekompresjon av nerverøtter, er svært sensitivt og ikke egnet til å flytte mellom enheter. Ved etablering av en separat operasjonsenhet krever dette investering i ekstra utstyr/mikroskop. Helseforetaket oppgir at et slikt mikroskop koster om lag 1 mill. kroner.

Sykehuset Østfold HF viser til at effektivisering også er mulig ved å forenkle prosessene og dermed spare ressurser, for eksempel gjennom forenklede og standardiserte instrumentbrikker. Videre er det gjerne lettere å få dedikert personell på de dagkirurgiske enhetene, fordi det der ikke er vaktordninger som i andre deler av virksomheten. Dedikert personell styrker muligheten for å effektivisere behandlingene. Til sammenligning er pasientforløpene på de sentrale operasjonsenhetene langt mindre effektive, ifølge Sykehuset Østfold HF.

#### Faktaboks 1 Akershus universitetssykehus HF – standardisert pasientforløp for fjerning av livmor

Akershus universitetssykehus HF har et standardisert pasientforløp for de dagkirurgiske pasientene som fjerner livmoren. Pasienten får etter henvisning fra fastlegen time ved poliklinikken. Her kommer legen i samråd med pasienten fram til om pasienten bør opereres. Legen vurderer om pasienten er egnet for dagkirurgi, og søker i tilfelle om time til pasienten ved den dagkirurgiske enheten.

Pasienten møter samme morgen som operasjonen skal utføres. Først får pasienten en seng og treffer legen som skal utføre operasjonen. Etter operasjonen ligger pasienten et par timer på enheten. Pasienten får mat, smerteovervåking og tilsyn av helsepersonell. Dersom smerte hindrer hjemreise, legges pasienten inn. Dagen etter hjemreise blir pasienten rutinemessig oppringt for å høre om det går bra. Akershus universitetssykehus HF opplever at det er få komplikasjoner og høy pasienttilfredshet knyttet til dagbehandling for fjerning av livmor.

#### Faktaboks 2 Helse Fonna HF – standardisert pasientforløp for skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter

De elektive prolappasientene henvises til vurdering ved poliklinikken og fyller der ut et egenmeldingsskjema med sykdommer osv. Anestesilegen går gjennom skjemaene og vurderer om pasientene er egnet for dagkirurgi, før ortopedene gjør en ny sortering til døgn- eller dagkirurgi. Pasientene får deretter informasjon per brev om hvorvidt behandlingen blir dag- eller døgnkirurgisk.

De dagkirurgiske pasientene ankommer fastende tidlig om morgenen og møter først en sykepleier og deretter en lege. Etter operasjon sendes pasientene hjem etter ca. to timer. De blir rutinemessig oppringt dagen etter av en sykepleier som gir dem generelle råd, eventuelt blir de tatt inn til konsultasjon. Hvis det oppstår komplikasjoner under operasjonen, for eksempel durarift, blir pasienten lagt inn. Slike komplikasjoner forekommer sjelden. Helse Fonna HF begynte med dagkirurgi for skiveprolaps allerede i 1997 og har nesten ikke erfart noen komplikasjoner med behandlingen.

#### Selektering av pasienter egnet for dagkirurgi

Det er flere forhold knyttet til pasienten som har betydning for vurderingen av om dagkirurgi anses som medisinsk forsvarlig. Ved utvelgelse av pasient tas det blant annet hensyn til pasientens BMI, geografi og reisevei. 13 helseforetak viser til at slike forhold kan være et hinder for å øke andelen dagkirurgi. Pasientens mulighet til å ha pårørende med seg i etterkant av operasjonen blir også vektlagt.

Å velge ut en pasientgruppe som egner seg for et standardisert og effektivt pasientforløp, er ifølge Sykehuset Østfold HF et av de viktigste dagkirurgiske prinsippene. Det varierer imidlertid mellom foretakene hvilke pasienter som anses som medisinsk forsvarlig å behandle dagkirurgisk. Alle foretakene som har en høy andel dagkirurgi innen de utvalgte behandlingene, anser de friskeste pasientene klassifisert i ASA 1 og 2 i henhold til ASA-klassifikasjonen som godt egnet for dagkirurgi.<sup>352</sup> Vestre Viken HF og Sykehuset Østfold HF viser til at også pasienter som er klassifisert i ASA 3, kan være egnet, men det kreves da at det gjøres en nærmere vurdering av pasientens helsetilstand. Sykehuset Østfold HF understreker at det er uheldig å ekskludere ASA 3-pasienter, som også kan være ganske friske og derfor egnet for dagkirurgi.

I tillegg til den generelle vurderingen av pasientens helsetilstand, gjøres det selektering av pasientens tilstand knyttet til den enkelte behandling. For eksempel opplyser Akershus universitetssykehus HF at de velger ut de tilstandene som er godartede, for

<sup>352</sup>) ASA-klassifiseringen er et system for gradering av risiko i forbindelse med anestesi. På grunnlag av faktorer som blant annet tilleggssykdommer og allmenntilstand graderes pasientene i fem risikogrupper, hvorav grad 1 betegner en minimal risiko og grad 5 en betydelig risiko.

dagkirurgi, i tillegg til at størrelsen på livmoren avgjør om behandlingen er egnet for dagkirurgi.

BMI er en viktig del av vurderingen av om pasienten er egnet for dagkirurgi, men det varierer mellom foretakene om de har en fast BMI grense. Noen har konkrete krav, som Akershus universitetssykehus HF, som har et krav om BMI under 35 ved selektering av pasienter for fjerning av livmor dagkirurgisk. Sykehuset Østfold HF har hatt en mer flytende tilnærming og opplyser å ha operert pasienter med BMI over 45 dagkirurgisk. Blant annet kan enklere nyvinninger, som bruk av BMI-pute, som letter håndtering av luftveiene, gjøre dagkirurgi mulig for flere pasienter. Helseforetaket mener at det har vært viktig å utvide kriteriene for hvilke pasienter som er egnet for dagkirurgi, og har stadig gjort dette. Erfaringene med nye grenser for dagkirurgi har blitt implementert andre steder ved helseforetaket, også i den døgnekirurgiske virksomheten.

Endring i synet på kriteriene for hva som er medisinsk forsvarlig, kan også føre til en nedgang i andelen dagkirurgi. Sykehuset i Vestfold HF og Akershus universitetssykehus HF forklarer årsaken til nedgangen i dagkirurgi for enkelte behandlinger etter 2010 med at de noen ganger har kommet fram til at grensen har blitt flyttet for langt.

Reisevei er også et kriterium ved selektering og vurdering av hvilke pasienter som er egnet for dagkirurgi. Blant de helseforetakene som har en høy andel dagkirurgi innenfor de seks ulike behandlingsformene, har alle unntatt ett foretak satt en grense for pasientens reisevei, men denne grensen varierer mellom ulike sykehus. Vestre Viken HF, som har nest høyest andel innen skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter, har en intern grense på en og en halv time. Helse Fonna HF, som ligger høyest, har ingen slik grense, og anser det som medisinsk forsvarlig å operere alle pasienter i sitt opptaksområde dagkirurgisk. Pasientene i opptaksområdet til Helse Fonna HF har maks tre timers reisevei.

Alder vektlegges også, men hvordan dette vurderes, varierer mellom foretak og behandlinger. For eksempel for fjerning av mandler opplyser Vestre Viken HF, som har nest lavest andel dagkirurgi for behandlingen, at foretaket har hatt som fast prosedyre å legge inn pasienter grunnet blødningsfare. Helseforetaket opplyser at det har endret rutine, og behandler pasienter over seks år dagkirurgisk dersom pasienten ikke har en reisevei på over én time eller komorbiditet som tilsier innleggelse. Sykehuset Østfold HF, som har høyets andel dagkirurgi for fjerning av mandler, opplyser at det kun legger inn barn under to til tre år dersom foreldrene uttrykker utrygghet.

Fire helseforetak opplyser i svarbrev at de anser manglende mulighet for pårørendetilsyn i etterkant av behandlingen som en begrensende faktor for å øke andelen dagkirurgi. Også Akershus universitetssykehus HF, som har en relativt sett høy andel dagkirurgi for fjerning av livmor, og Vestre Viken HF, som har en høy andel dagkirurgi for skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter, har som krav at pasienten skal ha mulighet for pårørendetilsyn det første døgnet etter behandlingen.

Ved innføring av dagkirurgi og ved diskusjon og utvidelse av kriterier for hva som anses som medisinsk forsvarlig, har flere av foretakene vist til at læring underveis har vært viktig for utviklingen av dagkirurgien. Sykehuset Østfold HF viser til at helseforetaket har gjennomført pasienttilfredshetsundersøkelser innen alle fagområder på dagkirurgien samtidig med utviklingen og økningen i bruken av dagkirurgi. Undersøkelsene har vist at pasientene har vært veldig fornøye med behandlingen. Også Akershus universitetssykehus HF gjennomførte studier ved oppstart av dagkirurgi for fjerning av livmor. De første hundre pasientene som fikk gjennomført dagkirurgiske operasjoner med vaginal hysterektomi, oppga selv at de var veldig fornøye med behandlingen.

### Faktaboks 3 Helse Fonna HF – vurdering av medisinsk forsvarlighet for skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter

Helse Fonna HF viser til at faren for etterblødninger har vært diskutert i forbindelse med den dagkirurgiske aktiviteten, og helseforetaket kjenner til at det blir brukt som argument for overvåking ved andre helseforetak. Foretaket følger opp etterblødninger i kommunikasjon med pasienten. Pasienten får beskjed om å se etter "røde flagg" oppgitt av helseforetaket, og oppfordres til å ringe dersom det oppstår usikkerhet eller komplikasjoner. Mindre blødninger har forekommet, men helseforetaket har ikke opplevd at pasienten har måttet komme inn igjen etter operasjonen. Det er stort sett nok at pasienten selv legger litt kompresjon på området som har vært operert, for å stoppe de mindre blødningene.

Helse Fonna HF oppgir at det ikke er enighet i fagmiljøet om hvorvidt dagkirurgi for behandlingen er medisinsk forsvarlig, og at flere helseforetak erfarer blødninger ved behandlingen. Helse Fonna HF mener disse erfaringene er basert på behandling av pasienter som ikke er egnet for dagkirurgi, og at en bevisst selektering av egnede pasienter gjør dagkirurgi for behandlingen mulig. Helseforetaket viser også til at det er vanlig med dagkirurgi for behandlingen hos private og i utlandet.

Undersøkelsen viser at det er store forskjeller i helseforetakenes kriterier for om en pasient er egnet for dagkirurgi. Helse- og omsorgsdepartementet kommenterer i sitt svar at det er stor internasjonal og nasjonal oppmerksomhet på variasjon i klinisk praksis, prioriteringer og overbehandling, og at en av hovedårsakene til at forbruket av helsetjenester varierer mellom befolkningsområder, er variasjon i faglig praksis. Videre viser departementet til at det i revidert oppdragsdokument 2015 har bedt de regionale helseforetakene systematisk sammenlikne gjennomsnittlig liggetid og andel dagbehandling på prosedyrenivå mellom sykehus regionalt og nasjonalt, og særlig av prosedyrer med stort volum og/eller lang ventetid som ikke er faglig begrunnet.

#### Kultur for dagkirurgi

I intervjuene med helseforetakene blir det understreket at kultur for å fremme dagkirurgi har vært viktig for å øke den dagkirurgiske aktiviteten. Helseforetakene oppgir at en slik kultur kan komme av at helseforetakene startet tidlig med dagkirurgi, og at de har videreført en dagkirurgisk praksis. Samtidig oppgir flere helseforetak at etablert praksis sjelden blir utfordret, og at ytre press ofte kan føre til at helseforetakene vurderer nye løsninger.

Helseforetakene oppgir for eksempel at endringer i retning av mer dagkirurgi kan tvinges fram av begrenset kapasitet og reduksjon i antall senger. Sykehuset Østfold HF og Akershus universitetssykehus HF framhever at reduksjon i antall senger var avgjørende for å fornye virksomheten og planlegge med dagkirurgi. Akershus universitetssykehus HF har også måttet foreta ytterligere effektiviseringer etter at de fikk utvidet opptaksområdet i 2011. Tilsvarende opplyser Helse Bergen HF, som ikke har startet med dagkirurgi for skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter, at de på nettopp ryggkirurgien anser det som vanskelig å tenke dagkirurgisk når det er nok sengeposter tilgjengelig samtidig som det er mangel på dagkirurgisk kapasitet.

Sykehuset Østfold HF, Vestre Viken HF og Helse Fonna HF viser til at engasjerte fagmiljøer med høy kompetanse har vært en viktig årsak til at de ligger høyest i andel dagkirurgi for de undersøkte behandlingene. Vestre Viken HF viser til at det ved helseforetaket har vært en faglig interesse for å øke andelen dagkirurgi for å redusere pasientkøer og gi bedre pasientsikkerhet. Helse Fonna HF framholder at det ved foretaket har vært entusiasme for å konvertere behandlinger fra døgn til dag, og at foretaket har hatt kirurger som har vært faglig engasjert i denne konverteringen. Sykehuset Østfold HF viser til at det bærende i kulturen ved foretaket er å ligge i front



når det gjelder å gi best mulig medisinsk behandling på en mest mulig effektiv måte. Helseforetaket har vært avhengig av dyktige leger og anestesipersonell som har utviklet kompetansen og fått ny erfaring også utenfra, blant annet ved å delta i nasjonale og internasjonale møter og kongresser for dagkirurgi.

Sykehuset Østfold HF framholder at den faglige oppmerksomheten som er rettet mot dagkirurgi, også har gitt en gevinst i utdanningen av LIS-leger, som raskt blir trygge i pasientbehandlingen når de får delta i behandlingen ved de dagkirurgiske enhetene.

#### **Faktaboks 4 Sykehuset Østfold HF – opprettelse av driftsråd for dagkirurgi**

Sykehuset Østfold HF hadde, samtidig som foretaket etablerte en egen dagkirurgisk enhet i 2003, etablert et eget driftsråd for dagkirurgi. I driftsrådet er personer med ulike roller på tvers av fagområdene representert, blant annet avdelingsjefer, anestesipersonell og operatører. I driftsrådet har det konkret vært jobbet med organiseringen av den kirurgiske aktiviteten og faglige spørsmål som bruk av medikamenter. Driftsrådet er fortsatt operativt og møter i dag fast fire ganger i året, og ellers ved behov.

Sykehuset i Vestfold HF påpeker at hva som anses som egnet for dagkirurgi, i hovedsak er basert på sedvane og innøvd praksis. Det er gjerne kultur for å tenke at pasienter ønsker å ligge inne. Sykehuset i Vestfold HF viser for eksempel til viktigheten av at pasientenes opplevelse av behandlingen tas i betraktning, og at mange pasienter ikke er komfortable med å bli sendt hjem samme dag som de har blitt behandlet.

For å redusere pasientenes følelse av usikkerhet har Vestre Viken HF erfart at det er effektivt å formidle at dagkirurgi anses som bedre for pasientsikkerheten, og at helseforetaket gjennom flere år har positiv erfaring med dagkirurgi. Akershus universitetssykehus HF har opplevd at pasientenes forventninger har endret seg svært mye i løpet av de siste årene. For ti år siden forventet pasientene å bli innlagt, mens i dag ønsker de fleste å reise raskt hjem.

Vestre Viken HF framholder at det er sjelden at oppfatningene om hvorfor det er nødvendig med døgnbehandling for ulike behandlinger, blir utfordret. Tradisjon og manglende nytenkning kan derfor være et hinder for økning av andelen dagkirurgi. For eksempel viser Helse Møre og Romsdal HF til at når det gjelder fjerning av mandler, har utviklingen vært noe bremsset av tradisjoner knyttet til risikovurderinger i forbindelse med faren for etterblødning. Tidlig på 1980-tallet var det vanlig praksis med inntil én ukes innleggelse for behandlingen. Helseforetaket viser til at det er mulig å øke andelen dagkirurgi ved å utfordre det som blir ansett som begrensninger, for eksempel med tanke på alder og reisevei.

#### **Utvikling i metoder og teknikk**

Å ta i bruk nye metoder for behandling eller øke kunnskapen blir av sju foretak trukket fram som en forutsetning for å øke andelen dagkirurgi. Helse Fonna HF viser til at bedre instrumenter, kirurgiske metoder og anestesiteknikk gjør at det er et potensial for å øke andelen dagkirurgi generelt. Det framkommer av svarbrev og intervjuer at helseforetakene kan bruke svært ulike metoder innenfor samme behandling, jf. faktaboks 5.

#### Faktaboks 5 Ulike behandlingsmetoder for fjerning av livmor

Akershus universitetssykehus HF påpeker at fjerning av livmor kan utføres med primært tre forskjellige metoder: vaginal hysterektomi, laparoskopi eller laparotomi. Det framkommer av svarbrev og intervju at den vanligste metoden å bruke ved foretakene er laparoskopi. De tre foretakene med høyest andel dagkirurgi utfører alle noen av behandlingene med vaginal hysterektomi. Akershus universitetssykehus HF behandler alle de dagkirurgiske pasientene med vaginal hysterektomi. Sykehuset i Vestfold HF anser fjerning av livmor for å være et for stort inngrep til å være egnet for dagkirurgi. Akershus universitetssykehus HF framholder at vaginal fjerning av livmor er svært skånsomt for pasienten, og at det er den behandlingsmetoden som gir minst postoperative problemer.

Flere helseforetak, blant andre St. Olavs Hospital HF, Sykehuset Sørlandet HF og Helse Bergen HF, har tatt i bruk robotteknologi i forbindelse med fjerning av livmor og eggstokk. Sørlandet sykehus HF opplyser at dette har ført til minimal invasiv kirurgi og dermed kortere liggetid. Helse Bergen HF har imidlertid erfart at robotkirurgien er treg og dyr i bruk og kanskje ikke den mest effektive behandlingsformen, da den krever tid til rigging, etablering av team, osv. Foretaket er av den oppfatning at noen av disse operasjonene derfor antakelig kunne vært utført like effektivt uten robot.

Metode- eller teknikkskifte har også bidratt til å øke andelen dagkirurgi ved flere foretak, jf. faktaboks 6. Helse Bergen HF framholder at teknologisk utvikling har bidratt til å øke andelen dagkirurgi generelt.

#### Faktaboks 6 Metodeskifte for behandling av gallesten og lyskebrokk

Sykehuset Østfold HF opplyser at gallesten- og lyskebrokkoperasjoner i hovedsak gjøres med kikk-hullskirurgi med teknikkskifte til minimal invasiv kirurgi med mindre snitt. Metodeskiftet har vært viktig for å øke andelen dagkirurgi, og for lyskebrokkoperasjoner har de nye metodene hatt stor betydning for pasientenes postoperative smerter. Inngrepet gjøres ofte i et område med spesielt sensitive nerver. Med mindre snitt blir ikke inngrepet så smertefullt.

Helse Bergen HF, som har en lav andel dagkirurgi for gallesten, opplyser at det har en konservativ behandling for gallesten. Foretaket utfører færrest gallestensinngrep i landet fordi pasienter med akutt galleblærebetennelse primært behandles med antibiotika, og de som har vesentlige plager, blir operert senere. Dette fører til at færre blir behandlet kirurgisk, og de som blir det, er ofte de mest kompliserte tilfellene.

Det framkommer av intervjuer at utviklingen innen smertelindring har vært viktig for å øke andelen dagkirurgi. Sykehuset i Vestfold HF og Helse Bergen HF påpeker generelt at det har vært en stor utvikling i anestesi og smertelindring, noe som muliggjør dagkirurgi i dag som var helt utenkelig tidligere. For eksempel viser Sykehuset Østfold HF til at bedre og mer målrettet anestesi har gitt en raskere oppvåkning, noe som har gjort det mulig for pasienter å reise hjem kort tid etter en operasjon.

#### 2.3.2 Andre forhold som kan påvirke muligheten for å utføre dagkirurgi

I helseforetakenes svarbrev vises det til flere andre forhold som setter begrensninger for muligheten til å øke den dagkirurgiske aktiviteten. Dette er forhold som kan kreve økte investeringer og mer bemanning, men også forhold som foretakene kan påvirke gjennom prioritering og organisering.

Tolv helseforetak påpeker forhold knyttet til bemanning som en begrensende faktor for å øke andelen dagkirurgi. De fleste helseforetakene viser til mangel på kirurger og anestesipersonell som spesielt utfordrende. To av helseforetakene som oppfatter

bemannings som en utfordring, viser til at det ikke nødvendigvis må ansettes flere, men at ressursene kan organiseres annerledes for å utnytte bemanningen bedre.

Egenskaper ved eksisterende bygg oppfattes også av flere helseforetak som en begrensende faktor for å øke andelen dagkirurgi. I svarene oppgir ni helseforetak at skjerming av dagkirurgisk enhet, mer areal eller behov for nyere bygg er viktige forutsetninger for å øke den dagkirurgiske aktiviteten. Universitetssykehuset Nord-Norge HF viser samtidig til at bedre planlegging og bruk av operasjonsstuer kan bidra til økt dagkirurgi generelt.

Seks helseforetak oppgir i svarbrev at utvidet åpningstid kan gi økt dagbehandling. I intervju opplyser Vestre Viken HF at det utnytter ledig kapasitet på den sentrale operasjonsstuen mellom kl. 15.30 og 20.00 for å utføre dagkirurgi for skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter.

Sju helseforetak viser i tillegg til at begrenset tilgang på pasienthotell er et hinder for å øke andelen dagkirurgi. Ett av disse foretakene viser til manglende overnattingsmuligheter, mens de seks andre viser til behovet for å øke kapasiteten ved eksisterende pasienthotell. Det blir påpekt at pasienthotell kan kompensere for pasienter med lang reisevei.

---

### 3 Vurderinger

#### 3.1 Helseforetakenes dagkirurgiske aktivitet har i liten grad økt etter 2010

Helseforetakene er i henhold til spesialisthelsetjenesteloven pålagt å utnytte ressursene best mulig. En dreining av aktivitet fra døgn- til dagbehandling kan gi en mer effektiv ressursbruk og mulighet for å behandle flere pasienter uten økte kostnader. Ifølge Helse- og omsorgsdepartementet er mer dagkirurgi en ønsket utvikling da det både er en fordel for pasientene og gir den beste ressursutnyttelsen.

Undersøkelsen viser at helseforetakenes dagkirurgiske aktivitet i liten grad har økt i perioden 2007–2014. Helseforetakene utførte flere dagkirurgiske behandlinger i 2014 enn de gjorde i 2007, men andelen dagkirurgi var på omtrent samme nivå, fordi de døgnkirurgiske behandlingene har økt betydelig etter 2010. I tillegg utførte 12 av 19 helseforetak færre dagkirurgiske behandlinger i 2014 enn i 2010.

For de seks utvalgte behandlingene som er undersøkt nærmere, har få helseforetak lagt om til en dagkirurgisk praksis i perioden. Et flertall av helseforetakene som har dreid deler av aktiviteten fra døgn- til dagbehandling, gjorde dette før 2010. I perioden 2007–2014 har det vært en viss effektivisering gjennom reduksjon i antall liggedager for helseforetakene samlet og for flere av de utvalgte behandlingene. Etter 2010 har det imidlertid vært en sterkere økning i antall behandlinger med én liggedag enn i antall dagkirurgiske behandlinger.

Undersøkelsen viser at det er store forskjeller mellom helseforetakene når det gjelder andel dagkirurgi. Dette gjelder både for helseforetakenes dagkirurgiske aktivitet samlet og innen de utvalgte behandlingene. Sykehuset Østfold HF hadde i 2014 den høyeste andelen elektiv dagkirurgi, med 66 prosent. Til sammenligning hadde Helse Bergen HF og Oslo universitetssykehus HF i 2014 en andel dagkirurgi på 44 prosent. Sykehuset i Vestfold HF, som med hensyn til geografi og opptaksområde er sammenlignbart med Sykehuset Østfold HF, hadde en andel dagkirurgi på 55 prosent. For de utvalgte behandlingene er det dessuten stor variasjon når det gjelder i hvilken grad de

utfører dagkirurgi, og om helseforetakene i det hele tatt har en dagkirurgisk praksis for behandlingene.

Endringer i helseforetakenes opptaksområder, oppgavefordeling og avtaler med private aktører, kan ha påvirket enkelte av helseforetakenes kirurgiske aktivitet i perioden. Likevel har helseforetakene etter revisjonens vurdering i for liten grad dreid den kirurgiske aktiviteten fra døgn- til dagbehandling etter 2010.

### **3.2 Dagens finansiering synes å ha bremset helseforetakenes satsing på dagkirurgi**

Den kirurgiske aktiviteten finansieres gjennom ISF-ordningen, som har som formål å legge til rette for at aktivitetsmålet skal nås på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Fram til og med 2009 ble dag- og døgnkirurgisk aktivitet gruppert i samme DRG-er. Fra og med 2010 ble det innført egne dagkirurgiske DRG-er som har en lavere kostnadsvekt (pris) enn de døgnkirurgiske DRG-ene.

Undersøkelsen viser at den dagkirurgiske aktivitetsutviklingen, både samlet og for de utvalgte behandlingene, i hovedsak har stagnert i årene etter omleggingen av finansieringsordningen. 12 av 19 helseforetak utfører færre dagkirurgiske behandlinger i 2014 enn de gjorde i 2010. For helseforetakene samlet har økningen i behandlinger med én liggedag samtidig vært betydelig høyere fra 2010 til 2014 enn fra 2007 til 2009.

Helseforetakene er opptatt av at valg av kirurgisk pasientbehandling skal baseres på medisinskfaglige vurderinger av hva som er forsvarlig og best for pasienten. Likevel viser undersøkelsen at flere helseforetak mener at endringen i DRG-satsene i 2010 har hindret en satsing på økt dagkirurgi, selv om de mener dagkirurgi kan gi bedre kvalitet i pasientbehandlingen og være mer kostnadseffektivt for helseforetaket.

Når det gjelder utviklingen innen de utvalgte behandlingene, viser undersøkelsen at helseforetakene som hadde startet med dagkirurgi før omleggingen av finansieringsordningen, i stor grad har fortsatt med dagkirurgi, men at få har endret praksis fra døgn- til dagkirurgi etter 2010. For noen av behandlingene er det svært få helseforetak som utfører dagkirurgi. Dette gjelder spesielt for behandlingene fjerning av livmor og skiveprolaps og dekompresjon av nerverøtter, som har en relativt stor prisdifferanse mellom de dagkirurgiske- og døgnkirurgiske DRG-ene. For disse behandlingene er det henholdsvis fire og tre helseforetak som i 2014 har en dagkirurgisk praksis. Samtidig viser de helseforetakene som faktisk utfører dagkirurgi for disse behandlingene, til høy pasienttilfredshet.

Revisjonen mener undersøkelsen indikerer at ISF-ordningen har bidratt til å bremse en dreining fra døgn- til dagkirurgisk pasientbehandling etter omleggingen i 2010. Dette kan ha ført til at helseforetakene ikke har utnyttet muligheten godt nok for å frigjøre sengekapasitet, redusere ventetider og behandle flere pasienter uten økte kostnader. Etter revisjonens vurdering innebærer dette at helseforetakene i for liten grad har en kostnadseffektiv kirurgisk pasientbehandling, slik ISF-ordningen skal stimulere til.

### **3.3 Helseforetakene har et uutnyttet potensial for å dreie den kirurgiske aktiviteten fra døgn- til dagbehandling**

Undersøkelsen viser at helseforetakene har et potensial for å utføre mer dagkirurgi innenfor rammen av hva som er medisinsk forsvarlig. De store variasjonene i andelen dagkirurgi mellom helseforetakene indikerer at flere helseforetak har et potensial for å øke andelen dagkirurgi. Videre opplyser 16 helseforetak at de har et potensial for å øke den samlede andelen dagkirurgi. For de seks utvalgte behandlingene oppgir

mellom 9 og 13 helseforetak å ha et potensial for å øke dagkirurgien. Det er ingen sammenheng mellom andelen dagkirurgi og om helseforetakene mener de har et potensial for en økning. Sykehuset Østfold HF, som hadde den høyeste andelen dagkirurgi samlet og for flere av de utvalgte behandlingene, mener for eksempel at det fortsatt kan øke den dagkirurgiske aktiviteten innen flere fagområder. Flere helseforetak mener at økt dagkirurgi kan gi både bedre kvalitet i pasientbehandlingen og en mer effektiv ressursbruk, forutsatt at pasienten er egnet for dagkirurgi.

Flere helseforetak oppgir imidlertid at tilgang på helsepersonell, lang reisevei for pasientene og begrensninger i areal kan hindre økt dagkirurgi. På den annen side framhever flere av helseforetakene som har en relativt høy andel dagkirurgi, at reduksjon i antall senger har vært en pådriver for å effektivisere pasientforløpene og dreie den kirurgiske aktiviteten fra døgn- til dagbehandling.

Samtidig viser undersøkelsen at de helseforetakene som har høyest andel dagkirurgi generelt og for de utvalgte seks behandlingene, har noen fellestrekk. De har alle lyktes med å effektivisere pasientforløpene, selektene pasienter egnet for dagkirurgi og ha en kultur som fremmer dagkirurgi. For å sikre effektive og standardiserte pasientforløp er det viktig med god logistikk i alle ledd i behandlingskjeden. Videre har det vært viktig å selektene pasienter som er egnet for dagkirurgi, og oppdatere kriteriene for hva som er medisinsk forsvarlig å behandle dagkirurgisk. Eksempelvis har Sykehuset Østfold HF lyktes med å utvide kriteriene for hva som anses som medisinsk forsvarlig, samtidig som utviklingen har blitt nøye overvåket og evaluert. På denne måten har helseforetaket erfart at det har vært trygt å utvide kriteriene.

Etter revisjonens syn er ovennevnte fellestrekk egnede tiltak, som kan settes i verk innen fastsatte rammer, for å gjøre helseforetakene bedre i stand til å utnytte potensialet for å øke den dagkirurgiske aktiviteten.



## Vedlegg 5: Brev og rapport til sak 5 om kostnadseffektiv drift og økonomistyring i scenekunst- selskapene og Kultur- departementets oppfølging

---

5.1 Riksrevisjonens brev til statsråden i  
Kulturdepartementet

5.2 Statsrådens svar

5.3 Rapport fra utvidet kontroll om  
kostnadseffektiv drift og økonomistyring i  
scenekunstselskapene og Kulturdepartementets  
oppfølging





Vedlegg 5.1:



Vår saksbehandler  
Anna Ræder 22241162

|            |                 |
|------------|-----------------|
| Vår dato   | Vår referanse   |
| 22.09.2015 | 2015/01454-3    |
| Deres dato | Deres referanse |

Utsatt offentlighet jf. revl. § 18(2)

Statsråd Thorhild Widvey  
KULTURDEPARTEMENTET  
Postboks 8030 DEP  
0030 OSLO

#### **Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014**

Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om kostnadseffektiv drift og økonomistyring i scenekunstselskapene og Kulturdepartementets oppfølging, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2015–2016).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Kulturdepartementet fikk et utkast til 30. juni, og på departementets svar 24. august 2015.

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

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

Dette brevet med vedlegg er også sendt per e-post. Vi ber vennligst om å få svar tilsendt både per post og per e-post til [postmottak@riksrevisjonen.no](mailto:postmottak@riksrevisjonen.no). Videre ber vi om at det elektroniske svaret sendes i word-format.

Svarfrist: 8. oktober 2015

For riksrevisorkollegiet



Per-Kristian Foss  
riksrevisor

Vedlegg



Statsråden

Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
0167 Oslo

Unntatt offentlighet jf. § 5  
andre ledd

Deres ref  
2015/01454-3

Vår ref  
14/3301

Dato  
8.10.2015

#### **Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014**

Riksrevisjonens oversender i brev av 22. september 2015 saksfremstillingen av undersøkelse om kostnadseffektiv drift og økonomistyring i scenekunstselskapene og Kulturdepartementets oppfølging.

Det bes om uttalelse til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger i saksfremstillingen.

I den anledning finner jeg det også nødvendig å knytte noen merknader til fakta og metode i rapporten som ligger til grunn for Riksrevisjonens saksfremstilling. Dette er kommentert under neste punkt.

Min redegjørelse til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger gis i det følgende:

#### **Scenekunstselskapene har ikke lagt godt nok til rette for kostnadseffektiv drift**

Riksrevisjonens undersøkelse er avgrenset til en gjennomgang av kostnadseffektiv drift og økonomistyring. Dette er forhold som også jeg er opptatt av, og det er ett av flere hensyn som ligger til grunn for oppfølgingen av alle kulturinstitusjoner som mottar årlige, større bidrag fra Kulturdepartementet. Riksrevisjonen vurderer at det er "mulig for selskapene å sikre en mer kostnadseffektiv drift ved å definere egne styringsparametere for kostnadseffektivitet og innarbeide økonomiske analyser i produksjonsstyringen for å sikre et bedre grunnlag for å vurdere om driften er kostnadseffektiv og om interne ressurser brukes på en optimal måte."

Dette er en anbefaling jeg vil følge opp i tiden framover, både i styringsdialogen knyttet til tilskuddsforvaltningen og i eierstyringen. Jeg finner det imidlertid nødvendig å understreke at en slik metodikk vil måtte tilpasses det enkelte selskaps særpreg og administrative ressurser, og at dialogen mellom departementet og selskapene også i dette sakskomplekset må skje

innenfor rammene av prinsippet om armlengdes avstand. Dette prinsippet er nærmere kommentert under neste punkt.

Når jeg finner det nødvendig å understreke dette, er det blant annet ut fra at de undersøkte selskapene er svært forskjellige, både i størrelse, kunstnerisk profil og rammebetingelser, herunder geografiske og befolkningsmessig forhold, samt markedsforhold. Videre er økonomien i en scenekunstinstitusjon knyttet tett sammen med institusjonens kunstneriske valg, og det er kompliserte produksjonsprosesser som gjennomføres. De kunstneriske valgene er utledet av institusjonens samfunnsoppdrag, og hvilke valg som gjøres har ulike økonomiske konsekvenser. Min utfordring er å skape en hensiktsmessig balanse mellom kravene til formålseffektivitet og hensyn som gjelder kostnadseffektivitet.

Økonomien legger rammer for den kunstneriske produksjonen. Jeg er derfor opptatt av at selskapene har god økonomistyring, og at de risikoene som ligger i de kunstneriske valgene som tas, må være innenfor en bærekraftig ramme. Selskapene har gjennom mange år derfor vært innforstått med at et eventuelt underskudd på driften må dekkes inn det påfølgende år, og at staten ikke foretar gjeldssanering for selskapene. Det er min erfaring at selskapene forholder seg lojalt til dette, og innretter sin økonomistyring på en betryggende måte.

Når det gjelder fakta og metode for undersøkelsen, har departementet i sine kommentarer til rapporten som ligger til grunn for Riksrevisjonens saksfremstilling, bemerket at rapporten utelater en del informasjon selskapene har oversendt. Selskapene påpeker at rapporten i sine konklusjoner vedrørende selskapenes kontroll med sin økonomistyring, i for liten grad trekker fram hvordan selskapene har møtt utfordringene knyttet til blant annet den store veksten i pensjonskostnadene og behovet for rehabilitering og vedlikehold av teaterbygg, samtidig som de har holdt kontroll med økonomien i den løpende driften av teatervirksomheten. Videre stilles det spørsmål ved en for ensidig måling av kostnadseffektivitet og økonomistyring som fremstår løsrevet fra kvaliteten på institusjonenes kunstneriske produksjon.

Jeg har merket meg disse tilbakemeldingene fra institusjonene på rapportens faktagrunnlag og metode. Det er vesentlig at fakta og metode er dekkende og representativt for institusjonenes samlede kunstneriske virksomhet, produksjon og økonomi.

Jeg mener Riksrevisjonen i rapporten metodemessig har lagt for mye vekt på en isolert vurdering av kostnadseffektiviteten. Det kan ha medført at det trekkes konklusjoner om *økonomistyringen* i scenekunstinstitusjonene på et noe ensidig grunnlag.

#### **Kulturdepartementet har en lite helhetlig oppfølging av scenekunstselskapenes kostnadseffektivitet**

Riksrevisjonen peker på at Kulturdepartementet verken som eier eller tilskuddsforvalter presiserer konkrete styringsmål eller rapporteringskrav for å sikre kostnadseffektiv drift og økte egeninntekter, mens departementet pålegger selskapene omfattende rapportering om resultater og måloppnåelse. Riksrevisjonen vurderer at departementet burde gjennomføre en mer systematisk oppfølging av selskapenes økonomiske utvikling og be om styringsinformasjon som synliggjør sammenhengen mellom selskapenes kunstneriske aktiviteter, kostnader og egeninntekter.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det er viktig å være opptatt av selskapenes økonomi og finansielle situasjon i et lengre perspektiv. Ettårsprinsippet for den statlige budsjetteringen bør ikke være til hinder for helhetlige vurderinger og langsiktighet. Jeg vil fortsatt følge opp dette overfor selskapene og vurdere om det er rom for ytterligere forbedringer.

Jeg har videre merket meg Riksrevisjonens anbefalinger om bedre styringsinformasjon til departementet og synliggjøring av styringsinformasjon om kostnadseffektivitet i det enkelte selskap. En slik oppfølging vil kunne finne sted i den løpende styringsdialog og eierstyring med selskapene innenfor rammen av prinsippet om armlengdes avstand.

Kulturdepartementet legger prinsippet om armlengdes avstand til grunn for sin styring av scenekunstselskapene. Dette er et internasjonalt anerkjent kulturpolitisk prinsipp og representerer idealet om kunstnerisk frihet, gjennom bl.a. nødvendig avstand til politiske interesser. Dette prinsippet er ved flere anledninger understreket av fagkomiteen på Stortinget.

Jeg mener dette viktige prinsippet i større grad burde vært reflektert i rapporten og Riksrevisjonens saksfremstilling. Styringsprinsippet legger begrensninger på muligheten til å foreta en isolert vurdering av kostnadseffektiviteten i institusjonene, fordi kostnadseffektivitet ikke kan vurderes løsrevet fra de kunstneriske valgene institusjonene gjør. Det er viktig for meg å understreke at departementets styringsvilje ikke kan intensiveres på en måte som vil være en fare for å gripe for langt inn i institusjonenes kunstneriske frihet.

Jeg vil likevel understreke at departementet i sin styring av scenekunstfeltet legger stor vekt på å følge med både på produksjonsaktivitet, publikumsoppslutning og kostnadsutvikling over tid. Dette gjelder også i den årlige oppfølgingen av den enkelte institusjon. Institusjonenes økonomistyring og ressursutnyttelse er et felt som departementet kontinuerlig retter oppmerksomheten mot. Det framgår av departementets tilskuddsbrev at institusjonene må sikre at driften er økonomisk forsvarlig, herunder at likviditeten er god, at bygninger og utstyr blir vedlikeholdt, og at det blir avsatt tilstrekkelige midler til investeringer, samt til fri egenkapital som sikkerhet mot uforutsette kostnads- og inntektssvingninger. Spørsmålet er et fast tema i budsjettmøter og generalforsamlinger mv.

Jeg viser også til at departementet årlig rapporterer til Stortinget i forbindelse med budsjettproposisjonen om utviklingen når det gjelder produksjonsaktiviteten og publikumsbesøket samlet for bevilgningene til scenekunstformål. Til grunn for rapporteringen ligger en samlet vurdering av alle scenekunstinstitusjonenes måloppnåelse med hensyn til kunstneriske og økonomiske resultater. Departementet gir også en tilstandsvurdering for feltet som helhet samt peker på utfordringer og strategier.

Jeg konstaterer at Riksrevisjonen mener det foreligger lite informasjon om hvordan departementet vurderer og følger opp selskapenes økonomiske og finansielle utfordringer i et lengre perspektiv. Jeg viser i den sammenhengen til at departementet i St. meld. nr. 22 (1999–2000) gikk gjennom det langsiktige behovet for bygg og sceneteknisk utstyr for scenekunstinstitusjonene, og la fram oversikt over aktuelle prosjekter for det kommende tiåret. Denne listen er senere supplert, og det er gitt statlige bevilgninger til en rekke nybygg, tilbygg og ombygninger i tråd med denne prioriteringen. I St.meld. nr. 32 (2007–2008) *Bak kulissene* oppsummeres de langsiktige utviklingstendenser på scenekunstfeltet basert på vurdering av institusjonenes kunstneriske og økonomiske resultater og driftsmessige forhold.

Hovedfokus for meldingen var tilgjengelighet til og finansiering av scenekunst i Norge, og meldingen gjør rede for behovet for videre styrking av scenekunsttilbudet over hele landet.

Et annet eksempel er departementets håndtering av den sterke veksten av pensjonsforpliktelsene de senere årene. Kulturdepartementet har gitt en grundig redegjørelse for dette i forbindelse med en pågående undersøkelse av pensjonsforpliktelser i selskaper med statlige eierinteresser i regi av Riksrevisjonen.

Videre viser jeg til departementets pågående arbeid med evaluering av scenekunstinstitusjonene. Formålet med evalueringene er å fremskaffe informasjon og innsikt om institusjonene i et flerårsperspektiv, særlig når det gjelder kunstnerisk kvalitet og effektiv ressursutnyttelse. Etter mitt syn gir evalueringene utført av et departementsoppnevnt ekspertpanel den nødvendige armlengdes avstand i de kompliserte vurderingene av sammenhengene mellom god ressursutnyttelse og kunstnerisk kvalitet.

Jeg er derfor av den oppfatning at den informasjonen som foreligger har vært tilstrekkelig for oppfølgingen av institusjonenes økonomiske og finansielle utfordringer, men vil i tråd med Riksrevisjonens vurderinger likevel legge til rette for en mer systematisk innhenting av relevant styringsinformasjon.

### **Kulturdepartementet utnytter ikke eierstyringens mulighetsrom i oppfølgingen av scenekunstselskapene**

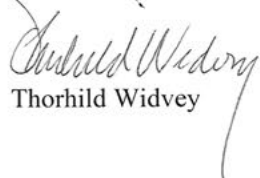
Riksrevisjonen viser til at en oppfølging av kostnadseffektiv drift via eierstyringen vil kunne gi mulighet til å ivareta det flerårige perspektivet og tilpasse styringen av det enkelte selskap til egenart og risiko.

De undersøkte selskapene i Riksrevisjonenes rapport er tilskuddsfinansiert, og det statlige/offentlige tilskuddet utgjør hovedtyngden i deres økonomi. Utgangspunktet for departementets tilskuddsforvaltning er at kulturinstitusjoner av noenlunde lik karakter som mottar statlige bidrag skal behandles mest mulig likt, uavhengig av tilknytningsform. Styringsintensiteten varierer med faktorer som størrelsen på tilskuddet, institusjonenes betydning for den nasjonale kulturpolitikken m.v. De undersøkte selskapene befinner seg på det høyeste styringsnivået i Kulturdepartementets opplegg for styring, oppfølging og kontroll av tilskudd, som ble revidert og lagt fram for Stortinget i Prop. 1 S (2010–2011).

Departementet bruker risikoanalyser som grunnlag for sin oppfølging og kontroll av tilskudd. Dersom det oppstår særlige utfordringer, blir departementets oppfølging av tilskuddsinstitusjonen tettere. Et eksempel på dette er departementets tette dialog med scenekunstinstitusjonene om de økte pensjonskostnadene.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at oppfølging og kontroll av tilskudd til scenekunstselskapene bør integreres bedre som en del av eierstyringen av selskapene. I den forbindelse vil jeg foreta en gjennomgang av departementets retningslinjer for eierstyring av selskaper.

Med hilsen

A handwritten signature in cursive script, reading "Thorhild Widvey".

Thorhild Widvey



## Vedlegg 5.3: Rapport fra utvidet kontroll om kostnadseffektiv drift og økonomistyring i scenekunstselskapene og Kulturdepartementets oppfølging

### 1 Innledning

#### 1.1 Bakgrunn

Det statlige eierskapet i scenekunstselskapene har hovedsakelig et sektorpolitisk formål. Selskapene skal med utgangspunkt i den statlige finansieringen ivareta ulike sektorpolitiske mål: et profesjonelt tilbud av teater-, opera- og danseforestillinger og andre sceneuttrykk over hele landet, høy kvalitet gjennom utvikling og fornyelse, nå hele befolkningen og effektiv ressursutnyttelse.<sup>353</sup>

Scenekunstselskapene finansieres i stor grad av offentlige midler ved statlig driftstilskudd. Bevilgninger til scenekunstformål har vært den største utgiftsposten på Kulturdepartementets budsjett de siste årene. De seks scenekunstselskapene som staten eier helt eller delvis, er sentrale aktører på scenekunstheltet.<sup>354</sup> I 2014 mottok disse selskapene 52 prosent av det totale tilskuddet til scenekunstformål (kapittel 324).

Samlet tilskuddsbevilgning til de seks scenekunstselskapene har økt fra om lag 630 mill. kroner i 2005 til vel 1,02 mrd. kroner i 2014 (prisjusterte tall). En vesentlig del av økningen er gått til *Den Norske Opera & Ballett* i forbindelse med flytting til nytt bygg. Nærmere en tredel av realøkningen til scenekunstselskapene har etter 2005 gått til å dekke økte pensjonskostnader og kostnader til drift og vedlikehold av bygg. Økte bevilgninger har derfor i begrenset grad gitt rom for økt kunstnerisk produksjon og publikumsrettede aktiviteter.<sup>355</sup> Det er en risiko for at selskapene har svak økonomistyring, og at driften ikke er tilstrekkelig kostnadseffektiv.

Ved behandlingen av Riksrevisjonens utvidede kontroll av mål- og resultatstyring i scenekunstselskap i 2011, jf. Innst. 255 S (2011–2012), pekte Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité på at Kulturdepartementet har betydelige muligheter for å styrke oppfølgingen av selskapenes resultater og ressursutnyttelse.<sup>356</sup> I forbindelse med oppfølgingen av den utvidede kontrollen i 2013, jf. Innst. 134 S (2013–2014), viste Stortinget til at det fremdeles er behov for å videreutvikle scenekunstselskapenes rapportering og styrke selskapenes incentiver til effektiv drift.<sup>357</sup>

#### 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om scenekunstselskapene har kostnadseffektiv drift og god økonomistyring, og om Kulturdepartementet følger opp selskapenes økonomiske utvikling og drift på en tilfredsstillende måte.

Undersøkelsens formål belyses gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad har scenekunstselskapene kostnadseffektiv drift og god økonomistyring?

353) St.meld. nr. 32 (2007–2008) *Bak kulissene*, jf. Innst. S. nr. 157 (2008–2009) og Meld. St. 27 (2013–2014), jf. Innst. S. nr. 140 S (2014–2015).

354) Den Norske Opera & Ballett AS, Nationaltheatret AS, AS Den Nationale Scene, Rogaland Teater AS, Trøndelag Teater AS og Carte Blanche AS.

355) Norges Offentlige Utredninger, NOU 2013:4 *Kulturutredningen 2014*, s. 131.

356) Dokument 3:2 (2011–2012) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltninger av statlige selskaper for 2010*.

357) Dokument 3:2 (2013–2014) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltninger av statlige selskaper for 2012*.

- 2 I hvilken grad er Kulturdepartementets styring tilfredsstillende for å sikre at scenekunstelskapene har kostnadseffektiv drift og god økonomistyring?

### 1.3 Revisjonskriterier

#### Krav til eierforvaltning

Ifølge *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 10 skal staten forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for eierstyring med vekt på at utøvelsen av eierskapet understøtter en klar fordeling av myndighet og ansvar mellom eier og styre, og at målene med statens eierskap oppnås. Utøvelsen av eierforvaltningen skal tilpasses eierandel, selskapenes egenart, risiko og vesentlighet. Det skal utarbeides skriftlige retningslinjer om hvordan eierdepartementets styrings- og kontrollmyndighet skal utøves.

Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap* understreker at staten må skille utøvelsen av sine ulike roller i styringen av selskaper for å sikre legitimitet og tillit til staten som eier. I St.meld. nr. 32 (2007–2008) *Bak kulissene* framheves det at staten skal holde 'armlengdes avstand' til scenekunstselskapenes kunstneriske virksomhet i sin styring, oppfølging og kontroll.

*Statens prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse* (eierstyringsprinsippene) framhever at eier skal sette resultatmål som er tilpasset formålet med det enkelte selskap. Målene bør oppnås på en effektiv måte, og selskapene skal drives effektivt. Eier skal kontrollere og følge opp måloppnåelse og holde selskapets styre ansvarlig for resultater. Statens eierskapsutøvelse skal skje slik at styret og selskapsledelsen får handlingsrom innenfor gitte rammer.<sup>358</sup>

Eier skal følge opp selskapenes økonomiske utvikling og legge vekt på at selskapets finansiering er tilpasset selskapets formål og eierskap.<sup>359</sup> *Lov om aksjeselskaper* (aksjeloven) stiller krav til at selskaper til enhver tid skal ha en egenkapital og en likviditet som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i selskapet, og som gir anledning til god forretningsmessig drift.<sup>360</sup> Imidlertid kan statlige styringsbehov begrunne en tydeligere avgrensning av virksomhetens rammer for sektorpolitiske selskaper, for eksempel begrensninger for låneopptak. Eventuelle begrensninger skal tas inn i selskapets vedtekter.<sup>361</sup>

*OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel* framhever at staten skal utarbeide rapporteringssystemer som gjør det mulig med regelmessig vurdering av resultatene til selskaper med statlig eierandel. Systematisk benchmarking av eksempelvis effektivitet kan bidra til resultatoppfølging av selskapets økonomi.<sup>362</sup> Det skal i tillegg gjennomføres interne eller eksterne evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Evalueringene skal belyse hensiktsmessighet av eksempelvis eierskap, organisering og virkemidler, blant annet tilskuddsordninger. Frekvens og omfang av evalueringer skal bestemmes ut fra egenart, risiko og vesentlighet, og behovet må vurderes opp mot kvalitet og omfang av øvrige rapportering fra selskapet.<sup>363</sup>

Eier kan bare gi selskapet instruks ved protokollert vedtak i generalforsamling. Saker som er av prinsipiell betydning, skal behandles i generalforsamling. For deleide selskaper må saker som krever tilslutning fra alle eierne, tas opp i general-

358) Meld. St. 27 (2013–2014), s. 69–70.

359) Økonomireglementet § 10 og Meld. St. 27 (2013–2014), s. 56 og 68–69.

360) Lov om aksjeselskaper § 3–4.

361) Meld. St. 27 (2013–2014), s. 69–70.

362) OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel – II. Staten som eier – punkt F, side 21–22.

363) Økonomireglementet § 16 og økonomibestemmelsene kapittel 2.6.



forsamlingen. En viktig del av normal utøvelse av eierskapets oppfølgings- og kontrollfunksjon for øvrig er jevnlig dialog mellom eier og selskapsledelsen om selskapets virksomhet. Dialog om saker av samfunnsmessig betydning kan også tas opp i ordinær eierdialog for deleide statlige selskaper.<sup>364</sup>

Styret har det øverste ansvaret for selskapets resultater og skal realisere målene satt av eier. Styret skal videre sørge for at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, vedtekter og retningslinjer. Styret skal fastsette planer, budsjetter og strategier. I selskaper med sektorpolitiske mål bør styret sette mål som gjør at selskapene kan rapportere på graden av sektorpolitisk måloppnåelse til eier, og at effektivitet og måloppnåelse kan evalueres.<sup>365</sup>

#### Krav til statlig tilskuddsforvaltning

Kulturdepartementet og scenekunstselskapene skal følge *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) for anvendelse av gitt bevilgning og rapportering. Det presiseres at selskapenes bruk av tilskuddet skal disponeres slik at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater.<sup>366</sup>

Økonomiregelverket med *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) stiller utdypende krav om at departementet som forvalter tilskuddsordninger, skal beskrive mål, angi kriterier for måloppnåelse og fastsette bestemmelser for oppfølging, kontroll og evaluering av bevilgningene. Formålet og vilkårene for tilskuddet skal oppgis i tilskuddsbrevet til det enkelte selskap. Selskapene skal rapportere på tilskuddsanvendelsen som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse, og gir departementet mulighet til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene.<sup>367</sup>

#### 1.4 Metode og gjennomføring

Undersøkelsen omfatter alle hel- og deleide scenekunstselskaper som er underlagt Riksrevisjonens selskapskontroll: to heleide selskaper, *Den Norske Opera & Ballett* og *Nationaltheatret* og fire deleide selskaper, *Den Nationale Scene*, *Rogaland Teater*, *Trøndelag Teater* og *Carte Blanche*. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2011–2014.

For å belyse *i hvilken grad scenekunstselskapene har kostnadseffektiv drift* er selskapenes regnskaper, styringsdokumenter og innrapporteringer til departementet gjennomgått. Selskapenes kjernevirksomhet er belyst gjennom antall egenproduksjoner, forestillinger og publikumsbesøk. De økonomiske tallene er hentet fra selskapenes interne regnskaper og årsrapporter, mens aktivitetstallene hovedsakelig er hentet fra aktivitetsrapporteringen som sendes til Kulturdepartementet i forbindelse med de årlige budsjettsøknadene. Tall om antall egenproduksjoner og gjennomsnittlig setebelegg er hentet direkte fra selskapene.

For å belyse selskapenes kostnadseffektivitet er en eller flere av indikatorer som beskriver kjernevirksomheten, sett i sammenheng med selskapenes kostnads- og inntektsutvikling. Blant annet er selskapenes produksjonskostnader sett i sammenheng med utviklingen i antall egenproduksjoner, og selskapenes billettinntekter sammen med publikumsbesøk.

Selskapenes *økonomistyring* er kartlagt ved en gjennomgang av selskapenes strategidokumenter, årlige handlingsplaner/virksomhetsplaner, budsjettsøknader, årsrapporter, beskrivelser av økonomistyringssystemer, rutiner for repertoarplanlegging og

364) Meld. St. 27 (2013–2014), s. 68 og s. 85–86.

365) Meld. St. 27 (2013–2014), s. 68–69 og 74–78 og lov om aksjeselskaper § 6-2 og § 6-12.

366) Bevilgningsreglementet § 10.

367) Økonomireglementet § 15, økonomibestemmelsene kapittel 6.2.1.3 og 6.3.6 og bevilgningsreglementet § 10.

budsjettering, investerings- og vedlikeholdsplaner, rutiner for rapportering til styret, styreprotokoller og kvalitetsevalueringer. Det er gjennomført intervju med ledelsen hos alle scenekunstselskapene for å utdype og klargjøre informasjonen som har kommet fram i dokumentgjennomgangen, og for å belyse hvordan scenekunstselskapene vurderer Kulturdepartementets eierstyring og departementets oppfølging av selskapenes økonomistyring, kostnadseffektiv drift og effektiv ressursutnyttelse.

For å belyse i hvilken grad Kulturdepartementets styring er tilfredsstillende for å sikre at scenekunstselskapene har kostnadseffektiv drift og god økonomistyring, er det gjennomført dokumentanalyser av relevante styringsdokumenter som møtereferater, skriftlig eierdialog, dokumentasjon om tilskuddsforvaltning, selskapenes årsrapporter og annen rapportering om selskapenes økonomiske forhold, samt aktuelle interne retningslinjer. Det er også sendt skriftlige spørsmål og gjennomført intervju med Kulturdepartementet. Sentrale tema er departementets oppfølging av scenekunstselskapenes økonomiutvikling og økonomistyring, og hvordan departementet utøver rollene som eier og tilskuddsforvalter overfor selskapene.

---

## 2 Resultatet av undersøkelsen

### 2.1 Har Kulturdepartementet god styring og oppfølging av selskapene?

#### 2.1.1 Styring og oppfølging ved tilskuddsforvaltning

Det statlige driftstilskuddet har stor økonomisk betydning for scenekunstselskapene og er Kulturdepartementets viktigste virkemiddel for målstyring og oppfølging av selskapenes økonomiske resultater og utvikling. Departementet har valgt å styre og følge opp selskapene primært gjennom den årlige tildelingen av driftstilskuddet, og utviser forsiktighet i sin eierstyring overfor scenekunstselskapene. Departementet viser til at statlig styring av kulturinstitusjoner skal være begrenset og at prinsippet om 'armlengdes avstand' for å ivareta selskapenes kunstneriske autonomi står sentralt i styringen.<sup>368</sup>

#### Tilskuddstildeling

Scenekunstselskapene utformer årlig en budsjettsøknad til Kulturdepartementet, der selskapene søker om tilskudd til selve driften og eventuelle ekstra midler til spesifikke driftstiltak og/eller kunstprosjekter. Driftstilskuddet justeres årlig for lønns- og prisvekst. Eventuelle midler til ekstra tiltak/prosjekter vurderes av departementet, og forslag om bevilgning fremmes i statsbudsjettet. I forbindelse med den årlige budsjettproposisjonen fastsetter Stortinget den endelige størrelsen på scenekunstselskapenes driftstilskudd for kommende år.

Departementet utarbeider risikovurderinger av hvert selskap basert på selskapenes innrapporterte resultater og planer. Disse benyttes både som en del av oppfølgingen og kontrollen med tilskuddet, og som grunnlag for å prioritere scenekunstselskapene og øvrige tilskuddsmottakere.

Dokumentanalysen viser at alle selskapene har fått en realøkning i det statlige tilskuddet i form av ekstra midler til spesifikke tiltak i undersøkelsesperioden. Hoveddelen av realøkningen har gått til drift og vedlikeholdstiltak. *Den Norske Opera & Ballett* og *Carte Blanche* har fått en noe større prosentvis økning enn de øvrige selskapene. Dette kan ha sammenheng med at en av hovedsatsingene i Kulturløftet II

368) Brev fra Kulturdepartementet 25. februar 2015.

(2011–høsten 2013) var på dansekunst. I tillegg har *Den Norske Opera & Ballett* fått et eget likviditetstilskudd i årene 2012–2014 for å dekke økte kostnader til pensjon.<sup>369</sup>

En gjennomgang av budsjettnotater, møtereferater og departementets virksomhetsplaner viser at departementets vurderinger og risikobeskrivelser er kortfattede, og hovedsakelig omtaler selskapenes likviditetssituasjon og overordnede resultater. Det er ikke foretatt analyser av selskapenes effektivitet og eventuelle effektiviseringstiltak som grunnlag for prioriteringen av tilskuddstildeling til selskapene.

Ifølge Kulturdepartementet fastsettes det endelige tilskuddsbeløpet til hvert selskap hovedsakelig på bakgrunn av politiske prioriteringer, men også ut fra planer, inngåtte avtaler og departementets totale budsjetttramme. Dette kan innebære at selskaper som ikke har hatt en tilfredsstillende økonomistyring, og som departementet mener driver lite kostnadseffektivt, likevel kan prioriteres i den politiske budsjettprosessen. I tillegg ligger det et geografisk styringselement til grunn for budsjetttildelingene, der departementet ser hele kulturregioner samlet. Dette kan innebære at selskaper som på bakgrunn av behov, budsjettsøknad og risikovurderinger har oppfylt kravene for å få tildelt ekstra midler, likevel nedprioriteres fordi regionen som helhet er tildelt mye midler til andre kunstinstitusjoner og kunstformål.<sup>370</sup>

#### **Mål- og rapporteringskrav**

Målet om effektiv ressursutnyttelse og forventninger til kostnadseffektiv drift formidles i de årlige tilskuddsbrevene til scenekunstselskapene. Målet om effektiv ressursutnyttelse er operasjonalisert i fire resultatmål med ulike indikatorer som er gitt som rapporteringskrav. Disse har vært likelydende for alle selskapene i undersøkelsesperioden. Selskapene skal rapportere hvilke tiltak de setter i gang for å sikre god økonomistyring og god ressursutnyttelse, og hvordan de utvikler systemer for risikovurderinger og utarbeider planer for å sikre god forvaltning av bygningsmasse og teknisk utstyr. Det er bare én indikator som er rettet mot resultater av effektiviseringstiltak. Departementet setter ingen måltall for resultater av effektiviseringstiltak for det enkelte selskap.

Som en del av det overordnede målet i tilskuddsbrevene i perioden 2011–2014, forutsetter Kulturdepartementet at selskapenes drift skal være kostnadseffektiv. Dette er ikke ytterligere presisert i form av operasjonaliserte rapporterings- og/eller resultatkrav for å vise økt effektiv drift, men det stilles som en forutsetning til bruken av det statlige driftstilskuddet at selskapene skal sikre at driften er økonomisk forsvarlig. Dette innebærer blant annet at likviditeten er god, og at bygninger og utstyr blir vedlikeholdt. Departementet ber også i tilskuddsbrevene om at selskapene må sette av tilstrekkelig med midler til investeringer og fri egenkapital, som gir finansielle rammer som sikkerhet mot uforutsette kostnads- og inntektssvingninger.<sup>371</sup> Det er opp til det enkelte selskap å definere mål for drift og utvikling, og eventuelt iverksette egnede effektiviseringstiltak.

Kulturdepartementet forventer videre i tilskuddsbrevene at selskapene skal utnytte sitt egeninntekspotensial og aktivt arbeide for å øke inntektene og skaffe inntektskilder. Selskapenes egeninntekter vil variere fra år til år blant annet på grunn av sammensetningen av produksjoner og selskapenes prispolitikk. Departementet forventer likevel at selskapene har en aktiv prispolitikk, men dette er ikke ensbetydende med at selskapene skal ha høyest mulig billettinntekter. Departementet har ikke satt konkrete

369) E-post fra Kulturdepartementet 15. januar 2015 med oversikt over fordeling av tilskuddsmidler til de seks scenekunstselskapene 2005–2014. I 2010 fikk alle selskapene ekstra tilskuddsmidler til økte pensjonsutgifter.

370) Brev fra Kulturdepartementet 25. februar 2015 og verifisert intervjureferat fra møte med Kulturdepartementet 24. april 2015.

371) Brev fra Kulturdepartementet 25. februar 2015.

mål for selskapenes egeninntektsøkning, eller stilt krav om at selskapene skal iverksette konkrete tiltak for å øke egeninntektene i løpet av en angitt tidsperiode.

### **Rapportering og oppfølging**

Selskapene rapporterer til departementet på resultater og måloppnåelse i forbindelse med den årlige budsjettsøknaden, i årsrapporten og årsregnskapet. En gjennomgang av disse rapporteringene viser at det er store overlapp i aktivitetsindikatorerne det rapporteres på, og at det tidvis er store avvik i de innrapporterte dataene. Dette gjelder særlig tallene som omhandler selskapenes forestillinger, produksjoner og publikumsbesøk. Dokumentgjennomgangen viser ikke at Kulturdepartementet har problematisert eller diskutert avvikene med selskapene.

En gjennomgang av selskapenes rapportering for årene 2011–2014 viser at den gjennomgående gir lite informasjon om selskapenes kostnadsutvikling, effektive drift og driftsutfordringer. Rapporteringen på bruken av tilskuddet er ofte en omtale av selskapenes aktiviteter og systemer. Flere av selskapene har i sine rapporter pekt på utfordringene knyttet til økte pensjonskostnader og kostnader til vedlikehold av bygg. Årsrapporten og årsregnskapet inneholder de generelle kravene til økonomisk rapportering for aksjeselskaper, men gir i liten grad beskrivelser og vurderinger av om driften er kostnadseffektiv.

Enkelte av selskapene uttaler i intervju at departementets forventninger til innholdet i rapporteringen for kravet om effektiv ressursutnyttelse er uklar. Flere av selskapene oppgir også at det er vanskelig å rapportere på effektiv ressursutnyttelse. Selskapene opplever at departementet i liten grad benytter rapporteringen i styringsdialogen til å følge opp selskapenes kostnadseffektivitet.<sup>372</sup>

Dokumentgjennomgangen viser at det foreligger lite skriftlig dokumentasjon på hvordan Kulturdepartementet følger opp selskapenes arbeid med å bedre kostnadseffektiviteten og å utnytte sine ressurser mest mulig effektivt.

Kulturdepartementet gjennomfører verken selv eller har fått eksterne aktører til å utarbeide sammenstillinger av selskapenes økonomirapportering med rapportering på produksjonsrelaterte indikatorer for å kunne vurdere selskapenes resultatutvikling. Det foretas heller ingen benchmarking mellom selskapene og eventuelle andre institusjoner når det gjelder inntekts- og kostnadsutvikling.<sup>373</sup> Dette henger ifølge departementet sammen med at selskapene har ulike rammebetingelser og at virksomheten er innrettet ulikt, noe som gjør benchmarking utfordrende.<sup>374</sup>

Departementet hevder at det er krevende å vurdere selskapenes økonomiske resultater, kostnadseffektivitet og ressursbruk fordi dette henger tett sammen med den kunstneriske måloppnåelsen. Departementet har i brev og intervju framhevet at det likevel gjøres vurderinger av selskapenes måloppnåelse om effektiv ressursutnyttelse og kostnadseffektiv drift basert på departementets erfaringsbaserte kunnskap om selskapene. Vurderingene gjøres i interne møter i forbindelse med tilskuddsbehandlingen, men blir ikke alltid nedfelt skriftlig.<sup>375</sup>

### **Bruk av evalueringer i oppfølgingen av effektiv ressursutnyttelse**

Departementet utviklet i 2012 i samarbeid med Norsk teater- og orkesterforening et opplegg for å evaluere alle scenekunstinstitusjonene. Formålet med evalueringene er å

372) Verifiserte intervjureferater fra møter med scenekunstselskapene i perioden 4.–17. mars 2015.

373) Riksrevisjonens gjennomgang av budsjettsøknader, budsjettnotater, risikovurderinger og virksomhetsplaner for årene 2011–2014 og verifisert intervjureferat fra møte med Kulturdepartementet 24. april 2015.

374) Brev fra Kulturdepartementet 24. august 2015, svar på utkast til revisjonsrapport.

375) Brev fra Kulturdepartementet 25. februar 2015 og verifisert intervjureferat fra møte med Kulturdepartementet 24. april 2015.

framskaffe informasjon som kan belyse selskapenes bidrag for å nå målene på scene-kunstområdet om kunstnerisk kvalitet og effektiv ressursutnyttelse. Evalueringene utarbeides av et departementsoppnevnt ekspertpanel, og bygger på selskapenes egen evaluering av sin virksomhet utarbeidet på bakgrunn av et evalueringsskjema og samtaler mellom selskapene og evalueringspanelet. Tre av selskapene i undersøkelsen er evaluert per 2014.<sup>376</sup>

Ifølge departementet er evalueringsrapportene ment å inngå som en del av den ordinære oppfølgingen av selskapene og har vært et hjelpemiddel i oppfølgingsarbeidet av selskapenes drift samtidig som de gir nyttig informasjon om selskapenes kostnadsdrivere og måloppnåelse.<sup>377</sup> Ifølge departementet gir også evalueringene den nødvendige armlengdes avstand i vurderingen av sammenhengen mellom god ressursutnyttelse og kunstnerisk kvalitet.<sup>378</sup> I departementets skriftlige dokumentasjon har det ikke vært mulig å se hvordan evalueringene konkret benyttes inn i den løpende oppfølgingen av selskapenes arbeid med effektiv ressursutnyttelse. Så langt har heller ikke kvalitetsevalueringene medført noen reduksjon i rapporteringskravene til scenekunstselskapene, men Kulturdepartementet har i forbindelse med scenekunstselskapenes tilskuddsbrev for 2015 varslet at det vil komme endringer i rapporteringsopplegget i forbindelse med budsjettsøknader for 2017.

### **2.1.2 Styring og oppfølging ved eierforvaltning**

Departementets styrings- og kontrollmyndighet som eier utøves formelt gjennom deltakelse og stemmegivning i generalforsamling. Gjennomgangen av generalforsamlingsprotokoller viser at det i liten grad er gitt eierinstrukser til selskapene i generalforsamlingene i undersøkelsesperioden.<sup>379</sup>

For å ivareta selskapslovgivningen og eierskapspolitikken i oppfølgingen av selskapene har Kulturdepartementet utarbeidet interne retningslinjer for eierstyringen.<sup>380</sup> Ifølge retningslinjene skal eier følge opp styrets arbeid. Dette omfatter styrets ansvar for internkontroll, måloppnåelse og effektiv og forsvarlig drift, blant annet gjennom forberedelser til styrevalg og møter med styreleder mellom styrevalg.<sup>381</sup> Dokumentgjennomgangen viser at vurderinger av styrenes arbeid i liten grad er dokumentert, og at det ikke gjennomføres årlige evalueringer av styrenes arbeid. Det er heller ikke andre faste dialogarenaer mellom eier og styret som dokumenteres utover generalforsamlingen og det årlige budsjettmøtet der også selskapenes ledelse deltar. Styrenes arbeid og resultater vurderes primært i forbindelse med valg av og utskiftninger i styret.

Dokumentgjennomgangen viser at Kulturdepartementet, som eier, ikke har satt styringsmål for hvert selskaps faktiske økonomiske resultater.

### **Oppfølging av økonomisk utvikling og styringsdialog**

Departementet som eier, baserer hovedsakelig sin resultat- og økonomioppfølging av selskapene på informasjon fra årsrapporter og årsregnskap, og departementets egen kjennskap til selskapene gjennom tilskuddsoppfølgingen.

Det synes som om Kulturdepartementet hovedsakelig følger opp selskapenes finansielle situasjon gjennom den årlige tilskuddsoppfølgingen med hovedvekt på en kontroll av selskapenes balanse og egenkapital. En gjennomgang av styringsdokumenter gir lite

376) Trøndelag Teater, Rogaland Teater og Nationaltheatret har vært evaluert. Den Norske Opera & Ballet og Den Nationale Scene er med i pågående evalueringer som ventes ferdigstilt i 2015–2016.

377) Verifisert intervjuferat fra møte med Kulturdepartementet 25. april 2015 og brev fra Kulturdepartementet 25. februar 2015.

378) Brev fra Kulturdepartementet 24. august 2015, svar på utkast til revisjonsrapport.

379) I 2014 ble det i generalforsamlingen til Den Norske Opera & Ballet protokollført at selskapet måtte sikre bærekraftige pensjonsløsninger og ha stram økonomistyring.

380) Retningslinjer for eierstyring av selskaper mv. under Kulturdepartementets ansvarsområde 05.07.2010.

381) Retningslinjer for eierstyring av selskaper mv. under Kulturdepartementets ansvarsområde, s. 6.

informasjon om hvordan departementet vurderer selskapenes økonomiske og finansielle utfordringer i et lengre perspektiv.

Som forberedelse til de årlige generalforsamlingene utarbeider departementet et notat om selskapenes økonomiske situasjon. En gjennomgang av notatene viser at de ikke inneholder vurderinger av eventuelle behov for å gi særskilte styringsinstrukser eller særskilt oppfølging av enkelte selskaper. Notatene har vært omtrent likelydende for hvert selskap over flere år. Ut fra notatene er det heller ikke mulig å avgjøre om eier har foretatt vurderinger av selskapenes økonomiske utvikling over tid.

I tilknytning til generalforsamlingen avholdes årlige budsjettmøter for de heleide selskapene og annet hvert år for de deleide selskapene. Styringsdialogen og eieroppfølgingen skjer hovedsakelig i forbindelse med disse budsjettmøtene, der departementet og selskapene primært går gjennom selskapets budsjettsøknad for tilskudd kommende år, men hvor de også diskuterer selskapenes økonomiske utvikling, resultater og utfordringer.<sup>382</sup> For de deleide selskapene med flere eiere avholdes det vanligvis et formøte mellom tilskuddspartene før selve budsjettmøtet. Gjennomgangen av referater fra budsjettmøtene i undersøkelsesperioden viser at Kulturdepartementet i liten grad signaliserer forventninger til, eller stiller spørsmål ved, selskapenes drift og økonomiske resultater i budsjettmøtene.

Kulturdepartementet har ikke etablert kontaktmøter, eller andre faste rutiner for skriftlig og muntlig styringsdialog gjennom året utover budsjettmøtene.<sup>383</sup> Når det gjelder *Den Norske Opera & Ballett*, er det imidlertid de seneste årene avholdt jevnlig møter på grunn av selskapets anstrengte økonomiske situasjon. Ut fra dokumentgjennomgangen og intervjuene med selskapene kan det synes som om oppfølgingen av enkelt selskaper er begrenset. Departementet gir i intervju uttrykk for at den store porteføljen av tilskuddsmottakere gjør det vanskelig å følge opp selskapene tettere, men at det avholdes møter dersom det er aktuelle saker.

Flere av de deleide selskapene framhever i intervjuene at det kan være utfordrende å ha flere eiere, og de opplever at det er lite dialog mellom partene.<sup>384</sup> Som eksempel trekker *Rogaland Teater* fram prosessen rundt forberedelsene til oppføringen av deres planlagte nye teaterbygg. Selskapet opplever at de pålegges av departementet å utføre en KVVU-prosess<sup>385</sup> dersom de senere ønsker å søke departementet om ekstramidler, men at finansiering av prosessen må skje ved hjelp av de øvrige eierne (fylket og kommunen). Departementet understreker at så lenge initiativet for et nytt bygg ligger lokalt, ligger også ansvaret for planlegging og finansieringsopplegg lokalt.<sup>386</sup> Selskapet opplever også at ansvaret for å koordinere informasjonen mellom de tre eierne er lagt til selskapet selv, og at Kulturdepartementet som største eier ikke har fulgt opp prosessen tilstrekkelig.<sup>387</sup>

### **Oppfølging av selskapenes finansiering og organisering**

Kulturdepartementet forutsetter i tilskuddsbrevene at selskapene årlig setter av tilskuddsmidler for å sikre et tilfredsstillende likviditets- og kapitalnivå. Dokumentgjennomgangen viser at departementet i liten grad kan dokumentere at det er gjort analyser av selskapenes kapitalnivå og langsiktige behov for finansiering, utover gjennomgangen av selskapenes regnskapsrapportering.

382) Brev fra Kulturdepartementet 25. februar 2015.

383) Ifølge Kulturdepartementet har budsjettmøtene de siste årene mer og mer gått over til å være kontaktmøter på linje med det som er vanlig i andre eierdepartementer.

384) Verifisert intervju referat fra møter med Rogaland Teater, Trøndelag Teater og Den Nationale Scene avholdt i perioden 9.–17. mars 2015.

385) Konseptvalgutredning (KVVU) er en faglig statlig utredning i tidlig fase for store offentlige rehabiliterings- og byggeprosjekter.

386) Brev fra Kulturdepartementet 24. august 2015, svar på utkast til revisjonsrapport.

387) Verifisert intervju referat fra møte med Rogaland Teater 10. mars 2015.

Departementet har imidlertid de siste årene hatt oppmerksomhet på utviklingen i scenekunstselskapenes pensjonskostnader og pensjonsforpliktelser. En gjennomgang av selskapenes regnskaper viser at den store økningen i pensjonskostnader har svekket selskapenes egenkapital og likviditet. På bakgrunn av denne situasjonen har selskapene siden 2012 hatt en egen rapportering om pensjon. Rapporteringen danner grunnlaget for departementets oppfølging av omfanget av pensjonsforpliktelsene og hvordan dette påvirker selskapenes resultater fra år til år. Kulturdepartementet har gitt selskapene signaler om at framtidige økninger i pensjonskostnadene ikke vil kompenseres gjennom en økning i driftstilskuddet, men at kostnadene må dekkes gjennom det ordinære driftstilskuddet.

Selskapene har flerårige planleggingshorisonter og behov for langsiktighet når de skal følge opp finansielle utfordringer som påvirker driftsutviklingen, mens tilskuddstil- delingen bare gjelder for kommende år. Enkelte av selskapene peker på at finansiering med årlige bevilgninger gir uforutsigbarhet med hensyn til virksomhetens ramme- betingelser, og at flerårig finansiering ville passet bedre til selskapenes styring, investeringsprosesser og planlegging.<sup>388</sup> Nationaltheatret viser i intervju til Danmark og Sverige som har systemer med tre til fire års tilsagnsfullmakter til scenekunstinstitusjoner.

## 2.2 Har scenekunstselskapene god økonomistyring og kostnadseffektiv drift?

### 2.2.1 Utvikling i scenekunstselskapenes produksjon

Kjerneaktiviteten ved scenekunstselskapene er å spille forestillinger på egne scener. I tillegg utfører alle selskapene en rekke andre kunstneriske aktiviteter som turnéer, gjestespill, matinéer, kunstnermøter, introduksjoner, debatter og andre formidlings- aktiviteter. Omfang av aktivitetene varierer mye mellom selskapene. *Den Norske Opera & Ballett* gjennomfører flere kunstneriske aktiviteter enn de andre scenekunst- selskapene.

Tabell 1 Antall forestillinger i perioden 2011–2014

|                            | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Gjennomsnitt<br>2011–2014 | Prosentvis<br>endring<br>2011–2014 |
|----------------------------|------|------|------|------|---------------------------|------------------------------------|
| Den Norske Opera & Ballett | 280  | 337  | 379  | 352  | 337                       | 26 %                               |
| Nationaltheatret           | 887  | 777  | 795  | 989  | 862                       | 11 %                               |
| Den Nationale Scene        | 708  | 825  | 786  | 799  | 780                       | 13 %                               |
| Carte Blanche              | 116  | 85   | 101  | 128  | 108                       | 10 %                               |
| Rogaland Teater            | 851  | 802  | 629  | 577  | 715                       | –32 %                              |
| Trøndelag Teater           | 618  | 423  | 447  | 400  | 472                       | –35 %                              |

Kilde: Aktivitetsrapport til budsjettøknad

Tabell 1 viser at *Den Norske Opera & Ballett* har hatt den største økningen i antall forestillinger i undersøkelsesperioden, men med en liten nedgang i 2014. Tabellen viser videre at *Rogaland Teater* og *Trøndelag Teater* har hatt en større nedgang i antall forestillinger i perioden.

På grunn av kunstneriske satsninger og repertoarvalg vil aktivitetsindikatorne variere fra år til år. En sammenligning av selskapenes ulike aktivitetsrapporteringer har vist at det ikke alltid er samsvar mellom selskapenes ulike rapporteringer på samme

388) Verifiserte intervjuer referater fra møter med scenekunstselskapene i perioden 4.–17. mars 2015.

indikator, og at selskapene definerer indikatorene noe ulikt.<sup>389</sup> Dette kan for eksempel innebære at indikatoren *forestillinger* inneholder kunstneriske aktiviteter utover forestillinger på egne scener.

| Tabell 2 Publikumsbesøk i perioden 2011–2014 |         |         |         |         |                        |                              |
|----------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|------------------------|------------------------------|
|                                              | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | Gjennomsnitt 2011–2014 | Prosentvis endring 2011–2014 |
| Den Norske Opera & Ballett                   | 281 341 | 309 926 | 299 647 | 309 445 | 300 090                | 10 %                         |
| Nationaltheatret                             | 210 331 | 216 492 | 209 873 | 214 332 | 212 757                | 2 %                          |
| Den Nationale Scene                          | 131 529 | 138 642 | 140 036 | 141 941 | 138 037                | 8 %                          |
| Carte Blanche                                | 29 687  | 27 233  | 27 022  | 23 435  | 26 844                 | –21 %                        |
| Rogaland Teater                              | 169 394 | 125 550 | 86 873  | 74 879  | 114 174                | –56 %                        |
| Trøndelag Teater                             | 110 062 | 91 790  | 92 603  | 78 613  | 93 267                 | –29 %                        |

Kilde: Aktivitetsrapport til budsjettsøknad

Tabell 2 viser at *Den Norske Opera & Ballett*, *Den Nationale Scene* og *Nationaltheatret* har hatt en liten publikumsøkning i perioden, men at økningen er noe lavere enn økningen i antall forestillinger. *Rogaland Teater*, *Trøndelag Teater* og *Carte Blanche* har alle hatt en nedgang i publikumsbesøket. For *Rogaland Teater* og *Trøndelag Teater* følger dette samme tendens som for antall forestillinger, men med noe større nedgang i publikumsbesøket for *Rogaland Teater*. For *Carte Blanche* har den største publikumsnedgangen vært i 2014, samtidig som selskapet hadde en økning i antall forestillinger.

Setebelegget er en viktig indikator både for å vurdere publikumsinteressen for en produksjon og for å kunne beregne forventede billettinntekter.<sup>390</sup> De største og mest kostnadskrevende produksjonene settes normalt opp på selskapenes hovedscener. Det er også på denne scenen selskapene generer de største billettinntektene. Inntektspotensialet til produksjoner som settes opp på de øvrige scenene, er normalt noe lavere. På de mindre scenene setter selskapene gjerne opp mer eksperimentelle produksjoner hvor publikumsmottagelse og billettinntekter kan være mindre forutsigbart. Setebelegget på de mindre scenene vil derfor kunne variere mer fra år til år enn på selskapenes hovedscener.

389) Scenekunstselskapenes rapporter til Kulturdepartementet på resultater og måloppnåelse i forbindelse med den årlige budsjettsøkningen og i årsrapporten. I tillegg rapporterer selskapene en rekke aktivitetsindikatorer til Norsk Teater- og orkesterforening (Scenestatistikk.no).

390) Setebelegg viser antall solgte billetter, inkludert gratis billetter, per forestilling.



Tabell 3 Gjennomsnittlig setebelegg på selskapenes scener i perioden 2011–2014\*

|                            | Scene             | 2011  | 2012 | 2013 | 2014  |
|----------------------------|-------------------|-------|------|------|-------|
| Den Norske Opera & Ballett | Hovedscenen       | 91 %  | 89 % | 88 % | 90 %  |
|                            | Scene 2           | 75 %  | 77 % | 71 % | 76 %  |
|                            | Prøvesalen        | 49 %  | 83 % | 69 % | 72 %  |
| Nationaltheatret           | Hovedscenen       | 75 %  | 81 % | 74 % | 71 %  |
|                            | Amfiscenen        | 77 %  | 87 % | 81 % | 88 %  |
|                            | Malersalen        | 92 %  | 95 % | 83 % | 94 %  |
|                            | Bakscenen         | 98 %  | 98 % | 94 % | 100 % |
|                            | Torshovteatret    | 74 %  | 86 % | 67 % | 86 %  |
| Den Nationale Scene        | Store Scene       | 79 %  | 81 % | 76 % | 74 %  |
|                            | Teaterkjelleren   | 70 %  | 71 % | 87 % | 87 %  |
|                            | Lille Scene       | 100 % | 79 % | 80 % | 72 %  |
| Carte Blanche              | Egen scene Bergen | 94 %  | 97 % | 97 % | 87 %  |
|                            | Turne Norge       | 44 %  | 55 % | 50 % | 58 %  |
|                            | Turne utlandet    | 73 %  | 74 % | 69 % | 62 %  |
| Rogaland Teater            | Hovedscenen       | 74 %  | 65 % | 58 % | 59 %  |
|                            | Kjellerteateret   | 88 %  | 98 % | 59 % | 40 %  |
|                            | Teaterhallen      | 80 %  | 91 % | 62 % | 67 %  |
|                            | Intimscenen**     | –     | –    | 92 % | 77 %  |
| Trøndelag Teater           | Hovedscenen       | 79 %  | 78 % | 68 % | 67 %  |
|                            | Gamle scene       | 57 %  | 70 % | 77 % | 61 %  |
|                            | Teater Caféen     | 82 %  | 49 % | 88 % | 49 %  |
|                            | Studio Scene      | 49 %  | 76 % | 65 % | 76 %  |
|                            | Teaterkjelleren   | 76 %  | 70 % | 61 % | 70 %  |

\* For Carte Blanche er tallene hentet fra selskapets årsrapporter.

\*\* Stengt i 2011, 2012 og deler av 2013.

Kilde: Scenekunstselskapene

Tabell 3 viser at *Den Norske Opera & Ballett* har hatt høyest gjennomsnittlig setebelegg på hovedscenen gjennom hele perioden, mens *Rogaland Teater* har hatt lavest gjennomsnittlig setebelegg. For *Rogaland Teater* og *Trøndelag Teater* er utviklingen sammenfallende med selskapenes nedgang i antall forestillinger og publikumsbesøk. *Den Nationale Scene* og *Nationaltheatret* har i likhet med *Den Norske Opera & Ballett* hatt et relativt høyt og stabilt gjennomsnittlig setebelegg i hele undersøkelsesperioden. *Nationaltheatret* har som eneste selskap hatt høyere gjennomsnittlig setebelegg på de mindre scenene. *Carte Blanche* har hatt et høyt gjennomsnittlig setebelegg på sin scene i Bergen og et betydelig lavere setebelegg på turné, særlig i Norge. Selskapet har en liten scene i Bergen som ikke kan sammenlignes med hovedscenene ved de andre selskapene.

Scenekunstselskapenes produksjon er tett knyttet til kunstneriske valg og vil derfor kunne variere en del fra år til år. Antall produksjoner vil blant annet avhenge av om selskapene satser på store og omfattende produksjoner eller flere mindre produksjoner.

Å sette opp egenproduksjoner er selskapenes mest kostnadsdrivende aktivitet. Egenproduksjonene utgjør hoveddelen av de produksjonene selskapene setter opp årlig.

Utover egenproduksjonene har selskapene noen få samarbeidsproduksjoner og gjestespill, der kostnader, ressursbruk og bygging av kulisser deles med andre teatre.<sup>391</sup>

**Tabell 4 Totalt antall egenproduksjoner i perioden 2011–2014**

|                            | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Gjennomsnitt<br>2011–2014 |
|----------------------------|------|------|------|------|---------------------------|
| Den Norske Opera & Ballett | 45   | 71   | 63   | 52   | 58                        |
| Nationaltheatret           | 19   | 17   | 18   | 17   | 18                        |
| Den Nationale Scene        | 16   | 16   | 18   | 16   | 17                        |
| Carte Blanche*             | 2    | 2    | 2    | 3    | 2                         |
| Rogaland Teater            | 13   | 12   | 12   | 14   | 13                        |
| Trøndelag Teater           | 10   | 8    | 11   | 11   | 10                        |

\* 2011 inkluderer prosjektet Try Inn House. I 2014 ble det også gjennomført en jubileumsutstilling.

Kilde: Scenekunstselskapene

Tabell 4 viser at *Den Norske Opera & Ballett* hadde en relativt markant økning i antall egenproduksjoner fra 2011 til 2012. Dette skyldes en realøkning i driftstilskuddet til opptrapping av den kunstneriske virksomheten i forbindelse med at selskapet flyttet inn i nytt bygg i 2008.<sup>392</sup> Nedgangen i antall egenproduksjoner for *Den Norske Opera & Ballett* i 2013–2014 henger sammen med at selskapet i 2012 fikk en betydelig økning i pensjonskostnadene. På grunn av den kraftige økningen i pensjonskostnader har Kulturdepartementet de siste årene pålagt selskapet å kutte kostnader.

Når det gjelder de øvrige selskapene, har antall egenproduksjoner holdt seg stabilt i undersøkelsesperioden. Antallet egenproduksjoner ved *Carte Blanche* ligger noe lavere enn for de øvrige selskapene. Dette skyldes at *Carte Blanche* er et lite dansekompani, noe som setter begrensninger for hvor mange nye produksjoner som kan settes opp årlig. Selskapet opplyser i intervju at én egenproduksjon kan inkludere flere små produksjoner.

## 2.2.2 Kostnadseffektiv drift

### Inntektsutvikling

Den offentlige finansieringen av scenekunstselskapene er tredelt mellom stat, fylke og kommune. De heleide selskapene får hele driftstilskuddet fra staten, mens de deleide får om lag 70 prosent av tilskuddet fra staten, mens den resterende andelen fordeles med ca. 15 prosent på henholdsvis fylket og kommunen. I tillegg til det offentlige driftstilskuddet finansieres selskapenes virksomhet gjennom egeninntekter.

391) I tillegg til egenproduksjoner og samarbeidsproduksjoner/gjestespill har flere av selskapene diverse publikumsaktiviteter, gjerne i forbindelse med forestillingene.

392) For operaenes store og komplekse oppsetninger går det gjerne 4–5 år fra en oppsetning planlegges til den settes opp på scenen.

Tabell 5 Utvikling i selskapenes totale inntekter i perioden 2006–2014 i 1000 kroner (prisjustert)

|                            | 2006    |     | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      | Prosentvis endring 2006–2014 | Prosentvis endring 2006–2011 | Prosentvis endring 2011–2014 |
|----------------------------|---------|-----|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Den Norske Opera & Ballett | 359 502 | ... | 618 613   | 663 264   | 687 344   | 706 766   | 724 962   | 102 %                        | 84 %                         | 9 %                          |
| Nationaltheatret           | 208 944 | ... | 224 234   | 220 689   | 234 960   | 230 195   | 243 467   | 17 %                         | 6 %                          | 10 %                         |
| Den Nationale Scene        | 108 635 | ... | 134 948   | 135 813   | 133 200   | 135 333   | 141 237   | 30 %                         | 25 %                         | 4 %                          |
| Carte Blanche              | 27 974  | ... | 32 442    | 34 817    | 35 776    | 37 558    | 37 462    | 34 %                         | 24 %                         | 8 %                          |
| Rogaland Teater            | 100 715 | ... | 99 272    | 98 031    | 104 563   | 99 001    | 99 220    | –1 %                         | –3 %                         | 1 %                          |
| Trøndelag Teater           | 114 780 | ... | 106 408   | 113 255   | 114 040   | 113 930   | 111 671   | –3 %                         | –1 %                         | –1 %                         |
| Totale inntekter           | 920 550 | ... | 1 215 916 | 1 265 869 | 1 309 884 | 1 322 783 | 1 358 019 | 48 %                         | 38 %                         | 7 %                          |

Kilde: Selskapenes årsrapporter

Tabell 5 viser at scenekunstelskapenes totale inntekter har økt ved fire av de seks selskapene i perioden fra 2006–2014. Veksten i totale inntekter skyldes i hovedsak at det offentlige driftstilskuddet har økt. Den største veksten i inntekter fant sted i perioden fra 2006–2011.

*Rogaland Teater* og *Trøndelag Teater* har i perioden 2006–2014 hatt en liten reduksjon i de totale inntektene, mens *Den Norske Opera & Ballett* har fordoblet sine totale inntekter. I perioden 2011–2014 har *Nationaltheatret*, *Den Norske Opera & Ballett* og *Carte Blanche* hatt den største økningen i de totale inntektene, mens *Trøndelag Teater* har hatt en liten nedgang.

Det offentlige driftstilskuddet utgjør den største delen av selskapenes finansiering og legger dermed hovedrammene for selskapenes drift. I 2014 utgjorde det offentlige driftstilskuddet mellom 77 og 93 prosent av selskapenes totale inntekter. I undersøkelsesperioden har det samlede, offentlige driftstilskuddet økt med 16 prosent, mens økningen for det enkelte selskap har vært mellom 10 og 18 prosent (prisjustert).

### Egeninntekter

Selskapenes viktigste egeninntektskilde er billettinntekter, og disse utgjorde mellom 62 og 88 prosent av selskapenes totale egeninntekter i 2014. I tillegg har selskapene i varierende grad sponsorinntekter, inntekter fra programsalg, salg av arrangementer, leieinntekter, inntekter fra kantinedrift, restaurant og kafé. I perioden 2011–2014 gikk egeninntektene samlet sett ned med 4 prosent.

**Tabell 6 Utvikling i selskapenes egeninntekter i perioden 2011–2014 i 1000 kroner (prisjustert)**

|                               |                      | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | Prosentvis<br>endring<br>2011–2014 |
|-------------------------------|----------------------|---------|---------|---------|---------|------------------------------------|
| Den Norske Opera<br>& Ballett | Billettinntekter     | 95 241  | 99 521  | 87 509  | 94 078  | –1 %                               |
|                               | Andre inntekter      | 56 926  | 58 156  | 52 280  | 53 640  | –6 %                               |
|                               | Totale egeninntekter | 152 167 | 157 676 | 139 789 | 147 718 | –3 %                               |
| Nationaltheatret              | Billettinntekter     | 38 267  | 42 614  | 43 316  | 44 283  | 16 %                               |
|                               | Andre inntekter      | 10 696  | 11 527  | 7 621   | 10 971  | 3 %                                |
|                               | Totale egeninntekter | 48 963  | 54 141  | 50 938  | 55 253  | 13 %                               |
| Den Nationale Scene           | Billettinntekter     | 24 376  | 20 974  | 21 963  | 24 340  | 0 %                                |
|                               | Andre inntekter      | 8 283   | 101 669 | 6 593   | 6 088   | –26 %                              |
|                               | Totale egeninntekter | 32 659  | 122 643 | 28 556  | 30 429  | –7 %                               |
| Carte Blanche                 | Billettinntekter     | 2 376   | 3 011   | 3 433   | 2 334   | –2 %                               |
|                               | Andre inntekter      | 211     | 369     | 560     | 307     | 45 %                               |
|                               | Totale egeninntekter | 2 588   | 3 380   | 3 993   | 2 641   | 2 %                                |
| Rogaland Teater               | Billettinntekter     | 14 979  | 16 504  | 10 887  | 11 539  | –23 %                              |
|                               | Andre inntekter      | 8 782   | 8 677   | 7 909   | 8 092   | –8 %                               |
|                               | Totale egeninntekter | 23 761  | 25 181  | 18 796  | 19 631  | –17 %                              |
| Trøndelag Teater              | Billettinntekter     | 20 382  | 19 350  | 16 443  | 12 084  | –41 %                              |
|                               | Andre inntekter      | 3 650   | 3 404   | 3 436   | 3 782   | 4 %                                |
|                               | Totale egeninntekter | 24 031  | 22 753  | 19 879  | 15 866  | –34 %                              |

Kilde: Selskapenes årsrapporter

Tabell 6 viser at med unntak av *Nationaltheatret* og *Carte Blanche*, har selskapenes totale egeninntekter gått ned i perioden 2011–2014. *Nationaltheatret* er det eneste selskapet som har hatt vekst i både de totale egeninntektene og billettinntektene, og som samtidig har hatt en økning i antall forestillinger og publikumsbesøk. For *Carte Blanche* har publikumsbesøket gått ned med 21 prosent i samme periode.

*Trøndelag Teater* og *Rogaland Teater* har hatt den største nedgangen i både de totale inntektene og billettinntektene. Dette kan i stor grad forklares med at selskapene i samme periode har hatt en nedgang i publikumsbesøk og antall forestillinger. *Trøndelag Teater* har samtidig hatt en liten økning i andre egeninntekter. For *Den Nationale Scene* har billettinntektene vært stabile i perioden, mens selskapet har hatt økning i antall forestillinger og publikumsbesøk.

I tillegg til vanlige billetter har selskapene både sponsor- og fribilletter. Sponsorer får gjerne et avtalt antall gratisbilletter mot sponsorytelsen. Departementet har i tilknytning til driftstilskuddet stilt krav om at selskapet skal gi fribilletter til ledsagere for funksjonshemmede, eller tilby rabattordninger til funksjonshemmede og ledsagere. Utover dette varierer praksisen for fribilletter mellom selskapene. De fleste gir fribilletter til ansatte, presse, inviterte på premierer og andre VIP-gjester og skoler. *Rogaland Teater* gir også fribilletter til veldedige formål (ca. 150 billetter per år) og fribilletter som premier i konkurranser. *Den Norske Opera & Ballett* begrenser fribillettordningen til noen invitasjoner til premierer, gjester fra andre operahus/scenekunstinstitusjoner, presse og offisielle besøk.

**Tabell 7 Andel sponsorbilletter og fribilletter av totalt solgte billetter i perioden 2011–2014**

| Sponsorbilletter           | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Den Norske Opera & Ballett | 1,7 % | 2,0 % | 1,9 % | 1,6 % |
| Nationaltheatret           | 3,1 % | 1,4 % | 0,4 % | 1,0 % |
| Den Nationale Scene        | 1,3 % | 1,8 % | 2,0 % | 1,9 % |
| Carte Blanche              | –     | –     | –     | –     |
| Rogaland Teater            | 1,3 % | 1,5 % | 2,8 % | 3,3 % |
| Trøndelag Teater           | 2,3 % | 2,7 % | 1,7 % | 2,4 % |

| Fribilletter               | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Den Norske Opera & Ballett | 7,9 %  | 7,5 %  | 8,2 %  | 7,1 %  |
| Nationaltheatret           | 6,7 %  | 8,1 %  | 11,9 % | 12,0 % |
| Den Nationale Scene        | 12,8 % | 5,8 %  | 6,0 %  | 5,5 %  |
| Carte Blanche              | 2,2 %  | 5,5 %  | 7,8 %  | 7,3 %  |
| Rogaland Teater            | 8,1 %  | 10,7 % | 14,2 % | 15,0 % |
| Trøndelag Teater           | 9,5 %  | 11,4 % | 11,9 % | 18,0 % |

Kilde: Aktivitetsrapport til budsjettsoeknad

Tabell 7 viser at andelen fribilletter er betydelig større enn andelen sponsorbilletter, og at andelen har økt for alle selskapene med unntak av *Den Norske Opera & Ballett* og *Den Nationale Scene*. *Trøndelag Teater*, *Rogaland Teater* og *Carte Blanche* har hatt en økning i andelen fribilletter, samtidig som selskapene har hatt en reduksjon i billettinntektene. En økning i andelen fribilletter vil gi en reduksjon i selskapenes viktigste egeninntektskilde. For *Carte Blanche*, som i stor grad selger sine produksjoner til fastpris, vil det være det enkelte spillested som beslutter grensen for antallet fribilletter og fastsetter billettprisene. Selskapet har derfor ikke i samme grad som de øvrige selskapene kontroll over sine billettinntekter.

Sponsormidler er også en viktig inntektskilde for scenekunstselskapene. Andelen av sponsorinntekter varierer mye fra selskap til selskap. I 2014 utgjorde sponsorinntekter mellom 4 og 31 prosent av selskapenes egeninntekter. *Carte Blanche* har valgt ikke å ha hovedsponsor, men bare sponsorer knyttet til konkrete prosjekter. *Den Norske Opera & Ballett* og *Nationaltheatret* har hatt en reduksjon i sponsorinntektene på henholdsvis 14 og 48 prosent i perioden, mens *Rogaland Teater*, *Trøndelag Teater* og *Den Nationale Scene* har hatt en økning i sponsorinntektene på henholdsvis 21, 20 og 18 prosent.

#### Utvikling i driftskostnader

Selskapenes totale driftskostnader har variert mye i løpet av kulturløftperioden fra 2006–2014. For de fleste av selskapene har de største endringene i driftskostnadene funnet sted i perioden 2006–2011.

**Tabell 8 Utvikling i totale driftskostnader, inkludert pensjonskostnader i perioden 2006–2014  
i 1000 kroner (prisjustert)**

|                            | 2006    |     | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      | Prosentvis<br>endring<br>2006–2014 | Prosentvis<br>endring<br>2006–2011 | Prosentvis<br>endring<br>2011–2014 |
|----------------------------|---------|-----|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Den Norske Opera & Ballett | 356 917 | ... | 612 158   | 653 578   | 718 669   | 689 156   | 739 081   | 107 %                              | 83 %                               | 13 %                               |
| Nationaltheatret           | 206 451 | ... | 218 029   | 219 456   | 235 903   | 229 423   | 239 169   | 16 %                               | 6 %                                | 9 %                                |
| Den Nationale Scene        | 112 209 | ... | 135 715   | 134 467   | 131 538   | 131 767   | 129 656   | 16 %                               | 20 %                               | –4 %                               |
| Carte Blanche              | 27 779  | ... | 30 779    | 34 311    | 36 286    | 38 638    | 36 508    | 31 %                               | 24 %                               | 6 %                                |
| Rogaland Teater            | 98 590  | ... | 92 054    | 97 559    | 103 573   | 98 029    | 93 301    | –5 %                               | –1 %                               | –4 %                               |
| Trøndelag Teater           | 109 815 | ... | 103 394   | 109 399   | 114 298   | 112 928   | 109 345   | 0 %                                | 0 %                                | 0 %                                |
| Totale driftskostnader     | 911 760 | ... | 1 192 129 | 1 248 771 | 1 340 266 | 1 299 941 | 1 347 060 | 48 %                               | 37 %                               | 8 %                                |

Kilde: Selskapenes årsrapporter

Tabell 8 viser at de totale driftskostnadene for perioden 2011–2014 økte med 8 prosent samlet for alle scenekunstselskapene. Fratrukket pensjonskostnader har de totale driftskostnadene i perioden vært relativt stabile (1 prosent økning). De siste årenes økning i driftskostnader skyldes i hovedsak den sterke økningen i selskapenes pensjonskostnader.

Tabellen viser videre at de totale driftskostnadene for *Den Norske Opera & Ballett* økte kraftig i perioden 2006–2011. *Rogaland Teater* er det eneste selskapet som har redusert kostnadene både i perioden 2006–2011 og 2011–2014, mens *Carte Blanche* og *Nationaltheatret* har hatt en økning i driftskostnadene i begge de to periodene. *Trøndelag Teater* har holdt driftskostnadene på samme nivå i begge periodene.

En gjennomgang av selskapenes regnskaper viser at personalkostnader er den største kostnadsposten hos alle selskapene. Personalkostnader omfatter lønn til fast ansatte, overtid til ansatte som ikke er tilknyttet en spesifikk produksjon, styrehonorarer, kostnader til diett og andre sosiale kostnader og godtgjørelser. Personalkostnader utgjorde mellom 45 og 56 prosent av de totale driftskostnadene i 2014.

**Tabell 9 Utvikling i personalkostnader, eksklusiv pensjonskostnader i perioden 2011–2014 i 1000 kroner (prisjustert)**

|                                 | 2011           | 2012           | 2013           | 2014           | Prosentvis endring 2011–2014 |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------------------|
| Den Norske Opera & Ballett      | 351 762        | 365 437        | 359 897        | 361 503        | 3 %                          |
| Nationaltheatret                | 123 305        | 131 582        | 130 074        | 133 091        | 8 %                          |
| Den Nationale Scene             | 66 908         | 71 281         | 71 175         | 70 268         | 5 %                          |
| Carte Blanche                   | 14 388         | 15 750         | 16 298         | 16 251         | 13 %                         |
| Rogaland Teater                 | 49 957         | 50 475         | 51 020         | 48 817         | –2 %                         |
| Trøndelag Teater                | 55 533         | 55 086         | 56 479         | 55 996         | 1 %                          |
| <b>Totale personalkostnader</b> | <b>661 851</b> | <b>689 611</b> | <b>684 944</b> | <b>685 927</b> | <b>4 %</b>                   |

Kilde: Scenekunstselskapene

Tabell 9 viser at personalkostnadene har økt noe ved alle selskapene, med unntak av *Rogaland Teater*. *Carte Blanche* har hatt den største økningen i personalkostnader, noe som henger sammen med at selskapet har økt antall faste ansatte med 22 prosent. *Rogaland Teater* har som eneste selskap redusert både personalkostnadene og antall fast ansatte.

Produksjonskostnader er den nest største kostnadsposten for alle selskapene og utgjorde i 2014 mellom 13 og 26 prosent av de totale driftskostnadene. Produksjonskostnader er kostnader knyttet til den enkelte produksjonen, og inneholder blant annet lønnskostnader til innleid personell, overtid til fast ansatte og innleide, salgs- og markedsføringskostnader og dekorasjonskostnader m.m. Selskapenes totale produksjonskostnader påvirkes derfor av antall egenproduksjoner og produksjonenes kompleksitet.

**Tabell 10 Utvikling i produksjonskostnader i perioden 2011–2014 i 1000 kroner (prisjustert)**

|                                    | 2011           | 2012           | 2013           | 2014           | Prosentvis endring 2011–2014 |
|------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------------------|
| Den Norske Opera & Ballett         | 102 203        | 110 572        | 101 882        | 117 337        | 15 %                         |
| Nationaltheatret                   | 32 919         | 38 396         | 36 155         | 38 592         | 17 %                         |
| Den Nationale Scene                | 40 207         | 29 694         | 32 129         | 33 803         | –16 %                        |
| Carte Blanche                      | 1 494          | 3 449          | 4 259          | 4 887          | 227 %                        |
| Rogaland Teater                    | 26 047         | 29 337         | 24 190         | 21 781         | –16 %                        |
| Trøndelag Teater                   | 28 586         | 30 013         | 26 552         | 22 147         | –23 %                        |
| <b>Totale produksjonskostnader</b> | <b>231 455</b> | <b>241 461</b> | <b>225 168</b> | <b>238 547</b> | <b>3 %</b>                   |

Kilde: Scenekunstselskapene

Tabell 10 viser at *Carte Blanche*, *Nationaltheatret* og *Den Norske Opera & Ballett* har økt sine produksjonskostnader i perioden, mens kostnadene er redusert for de tre øvrige selskapene. *Den Norske Opera & Ballett* har i den samme perioden hatt en økning i antall egenproduksjoner, mens antall egenproduksjoner har vært stabilt for *Carte Blanche* og *Nationaltheatret*. For de tre selskapene som har redusert sine produksjonskostnader har også antallet egenproduksjoner vært stabilt i perioden.

Kostnader til pensjon har vært sterkt økende for alle selskapene de seneste årene, og i 2014 utgjør disse mellom 3 og 16 prosent av selskapenes totale driftskostnader.

**Tabell 11 Utvikling av pensjonskostnader i perioden 2011–2014 i 1000 kroner (prisjustert)**

|                            | 2011   | 2012    | 2013    | 2014    | Prosentvis endring 2011–2014 |
|----------------------------|--------|---------|---------|---------|------------------------------|
| Den Norske Opera & Ballett | 45 355 | 99 333  | 92 396  | 121 406 | 168 %                        |
| Nationaltheatret           | 9 223  | 10 264  | 12 501  | 12 537  | 36 %                         |
| Den Nationale Scene        | 7 051  | 9 257   | 7 635   | 2 314   | –67 %                        |
| Carte Blanche              | 806    | 834     | 1 005   | 1 042   | 29 %                         |
| Rogaland Teater            | 3 870  | 5 728   | 6 128   | 6 124   | 58 %                         |
| Trøndelag Teater           | 4 887  | 8 164   | 7 350   | 8 974   | 84 %                         |
| Totale pensjonskostnader   | 71 191 | 133 579 | 127 014 | 152 397 | 114 %                        |

Kilde: Scenekunstselskapene

Tabell 11 viser at det er stor variasjon i selskapenes pensjonskostnader, noe som henger tett sammen med variasjonen i antall ansatte, alderssammensetningen og særaldersgrenser for enkeltgrupper av ansatte. Økning i pensjonskostnader har hatt størst betydning for den økonomiske utvikling ved *Den Norske Opera & Ballett*, men har også påvirket driften ved de øvrige selskapene. I undersøkelsesperioden har pensjonskostnader ved *Den Norske Opera & Ballett* økt med rundt 76 mill. kroner. *Den Nationale Scene* har hatt en stor reduksjon i sine pensjonskostnader fra 2013 til 2014 på grunn av en levealdersjustering.<sup>393</sup>

### 2.2.3 Økonomistyring

Selv om selskapene er svært forskjellige i størrelse, kunstnerisk innretning og prioriteringer, er det liten forskjell på selskapenes organisasjons- og økonomimodeller. Det viktigste planleggings- og styringsverktøyet er budsjett og regnskap. Styrene vedtar budsjetter og fastsetter de økonomiske rammene for selskapenes virksomhet. Styringen skjer både i linje og i prosjekter. Avdelingsledere har budsjett- og oppfølgingsansvar for sine respektive avdelinger og avgir ressurser til de ulike prosjektene. Selskapenes kunstneriske virksomhet er organisert i prosjekter (produksjoner) med egne budsjetter.

*Nationaltheatret* har som eneste selskap definert mål og styringsparametere på kostnads-effektiv drift og effektiv ressursutnyttelse. Dette er antall årsverk i forhold til produksjonsnivå og inntjening over år, andel av forskjellige kostnadsgrupper i forhold til produksjonsnivå og inntjening over år, forholdet mellom billettinntekter og variable produksjonskostnader og forholdet mellom produksjonsnivå, billettinntekter og resultat.

#### Budsjettstyring og styring av driftskostnader

Det skilles i hovedsak mellom fellesposter som løper uavhengig av prosjektaktiviteter (driftsbudsjetter), og poster som er direkte knyttet til ulike scenekunstprosjekter (produksjonsbudsjetter). Driftsbudsjettene er årlige. Prosjektbudsjettene følger den enkelte produksjon og kan være flerårige, men knyttes vanligvis til premiereåret. Budsjetteringen av produksjonskostnader tar i stor grad utgangspunkt i forrige års kostnader, samtidig som det gjennomføres noen aktivitetsanalyser for å vurdere ressursbehovet for de ulike prosjektene.

Både ledelsen og styrene følger opp selskapenes økonomiske utvikling gjennom regnskapsrapporteringen. En gjennomgang av referater fra styremøtene viser at styrene følger nøye med på at selskapene ikke overskrider vedtatte budsjetter. Ved

393) For mer informasjon om selskapenes pensjonskostnader og Kulturdepartementet oppfølging av disse, se sak 1 og Vedlegg 1 Dokument 3:2 (2014–2015).



budsjettoverskridelser eller situasjoner der selskapenes økonomi synes å være i "fare", viser gjennomgangen at selskapets ledelse pålegges av styret å gjennomføre kostnadskutt, eller iverksette tiltak som bedrer effektiviteten, øker inntektene og/eller får budsjettet i balanse. Styrene spør som regel ikke etter annet enn avviksanalyser med oppmerksomhet på avvikene mellom budsjett- og regnskap. Ved *Den Norske Opera & Ballett* har styret i tillegg både etterspurt og fått forelagt flere analyser knyttet til selskapets innsparingsarbeid.

Dokumentanalyse og intervju med selskapene viser at alle har gjennomført innsparingstiltak for å kutte driftskostnader i perioden 2011–2014. Selskapene har redusert sine kostnader til drift av bygg og lokaler med mellom 5 og 20 prosent. *Nationaltheatret* og *Den Nationale Scene* har også redusert kostnader til vedlikehold av bygg med om lag 37 prosent. Begge selskapene er i en omfattende prosess for å rehabilitere og modernisere eksisterende teaterbygninger. Alle selskapene i undersøkelsen har de siste årene gått gjennom mange av sine driftsavtaler, reforhandlet rammeavtaler og vurdert å outsource tjenester som et ledd i å redusere driftskostnadene.

*Den Norske Opera & Ballett*, *Den Nationale Scene*, *Rogaland Teater* og *Trøndelag Teater* har redusert antall ansatte, blant annet ved ikke å ansette vikarer i forbindelse med sykdom og permisjoner. Enkelte av selskapene har også valgt å samle flere funksjoner i én stilling for å kunne redusere antall tekniske ansatte i den enkelte produksjon. Som en forutsetning for *Den Norske Opera & Balletts* likviditetstilskudd fra Kulturdepartementet, gjennomførte selskapet våren 2013 en nedbemanningsprosess som ga en reduksjon på om lag 30 årsverk.<sup>394</sup>

### Styring av produksjonskostnader

Valg av repertoar er et avgjørende premiss for selskapenes produksjonskostnader. I repertoarplanleggingen tar teatersjef og ledelsen stilling til hvor mange store og små (lavbudsjett) produksjoner som kan gjennomføres innenfor budsjetttrammene. Det tas også stilling til hvilke interne skuespillere og teknikere som kan benyttes, og hvilke eksterne ressurser som kan hentes inn. Når repertoaret er godkjent av styret, lages det budsjetter for hver produksjon, og eventuelle kontrakter med inviterte kunstnere og teknikere undertegnes.

De ansatte ved scenekunstselskapene kan deles inn i kunstnerisk, teknisk og administrativt ansatte. Teknisk ansatte utgjør den største andelen hos de fleste selskapene. Unntaket er *Den Norske Opera & Ballett* og *Carte Blanche*, der de kunstnerisk ansatte er i flertall. Oppfølging av produksjonskostnader skjer på bakgrunn av produksjonsbudsjetter som tar hensyn til alle produksjonskostnader med unntak av lønnskostnader, til selskapenes faste skuespillere og teknikere. Utelatelsen av lønnskostnader til fast ansatte begrunner selskapene med at kostnadene er *faste* og påløper uavhengig av hvilke produksjoner som settes opp. Dette innebærer at selskapene ikke har en fullstendig oversikt over de økonomiske konsekvensene av sine kunstneriske valg.

I dag styres det kunstneriske og tekniske personalet hovedsakelig gjennom prøveplaner, produksjonsplaner og spilleplaner. Teknikere jobber som regel i skift fra kl. 8.00 til 15.00 og fra kl. 15.00 til kveldsforestillingen er ferdig, mens skuespillernes arbeidstid hovedsakelig deles i fire timers prøve på dagtid og fire timer på kvelden i forbindelse med forestilling. Både kunstnerisk ansatte og teknikere kan jobbe på flere produksjoner samtidig, men det kan likevel finnes ledig kapasitet. Dagens systemer gir ledelsen oversikt over hvilke produksjoner de ansatte er tilknyttet, men gir ikke informasjon om de ansattes faktiske timebruk eller ubenyttet arbeidstid.

394) Kostnadskutt og nedbemanning er en forutsetning for likviditetstilskuddet Den Norske Opera & Ballett har fått fra Kulturdepartementet for årene 2013 til 2015 på grunn av store pensjonsforpliktelser.

*Den Norske Opera & Ballett* startet i 2015 med timeregistrering for de teknisk ansatte splittet på avdeling og produksjon. Dette skal, ifølge ledelsen, bidra til å utnytte selskapets ressurser på mest mulig effektiv måte i alle prosjektfasene. Ledelsen mener også at timebruken er et av de viktigste styringsparametere for effektiv ressursutnyttelse.

Scenekunstheltet er preget av en rekke sentrale og lokale arbeidsavtaler som setter begrensninger for hvordan kunstneriske og tekniske personellressurser kan benyttes. Både *Den Norske Opera & Ballett* og *Nationaltheatret* påpeker i intervju at det for eksempel er ønskelig å ha mer aktivitet om kveldene med lengre spilletid, og å utvide spillemulighetene på lørdager og søndager. Mer fleksible arbeidsavtaler som åpner for gjennomsnittsberegning av arbeidstiden og mulighet for å spille på helligdager, vil kunne bidra til reduksjon av overtid og mer effektiv ressursutnyttelse.<sup>395</sup>

*Carte Blanche* og *Trøndelag Teater* har reforhandlet lokale arbeidsavtaler ved å innføre gjennomsnittsberegning av arbeidstiden. *Carte Blanche* har innført gjennomsnittsberegning for dansere på turné og for teknikere både i Bergen og på turné. *Trøndelag Teater* har innført gjennomsnittsberegning av arbeidstiden de siste tre ukene før og den første uken etter premieren for sine teknikere. *Nationaltheatret* har jobbet mye i både 2013 og 2014 for å framforhandle en ny, lokal arbeidsavtale med gjennomsnittsberegning av arbeidstiden for skuespillere, teknikere, inspisenter og sufflører. Partene har så langt ikke klart å komme til enighet.

I styring og oppfølging av produksjonskostnadene har selskapene som regel lang planleggingshorisont. *Den Norske Opera & Ballett* starter sin repertoarplanlegging fire til fem år før premieren, mens de øvrige selskapene starter planleggingen ett til to år før premieren. Dette innebærer at selskapene binder kostnader til enkeltproduksjoner før størrelsen på det statlige driftstilskuddet er kjent. Dette gjør det nødvendig å foreta en ny vurdering av produksjonsbudsjettene når driftstilskuddet for det aktuelle året gjøres kjent. For å kunne planlegge på denne måten oppgir selskapene at de forutsetter at dagens tilskuddsnivå opprettholdes, og at Kulturdepartementet gir signaler i god tid ved en eventuell reduksjon.

Etter hver produksjon foretar alle selskapene en evaluering av kunstneriske, tekniske og budsjettmessige ressurser, hvor avviket mellom planlagt og faktisk bruk av ressurser gjennomgås. Det gjennomføres ingen samlet økonomisk vurdering av de totale produksjonskostnadene og det er ikke utarbeidet målbare evalueringsparametere for å kunne vurdere kostnadseffektiviteten til den enkelte produksjon.

### **Styring og oppfølging av egeninntekter**

En gjennomgang av selskapenes strategidokumenter viser at samtlige selskaper har som mål å øke egeninntektene, men at det bare er *Trøndelag Teater* som har satt et kvantitativt mål om at egeninntekter skal utgjøre minimum 20 prosent av de totale inntektene. Egeninntektsandelen ved *Trøndelag Teater* utgjorde i 2014 bare 12 prosent av de totale inntektene.

*Den Norske Opera & Ballett* og *Nationaltheatret* har egne salgssystemer, mens de øvrige selskapene er tilknyttet Billettservice.<sup>396</sup> Salgssystemene gir selskapene god oversikt over antall solgte billetter, prisen på den enkelte billett og til hvilke forestillinger billettene er solgt. I tillegg har selskapene egne salgsstatistikker.

395) Verifiserte intervjuer referater fra møter med *Den Norske Opera & Ballett*, *Nationaltheatret* og *Carte Blanche* avholdt i perioden 4.–9. mars 2015.

396) Billettservice er en markeds plass for arrangementer innen sport, kultur, musikk og festivaler, der publikum kan kjøpe billetter til alle forestillinger ved teatrene.

I intervjuene har det kommet fram at fastsettelsen av billettpriser og inntektspotensialet for den enkelte produksjon i hovedsak er basert på erfaringer fra tidligere sammenlignbare produksjoner og i liten grad er knyttet til de faktiske kostnadene ved den enkelte produksjon. I forbindelse med budsjettering gjennomfører alle selskapene en vurdering av inntektspotensialet for den enkelte produksjonen. I prisfastsettelsen differensierer selskapene mellom ulike publikumsgrupper som barn, unge, honnør og grupper. *Nationaltheatret* er det eneste selskapet som har økt både egeninntekter og billettinntekter i perioden. Selskapet har også økt billettprisene og spilt flere forestillinger. Når én produksjon selger dårlig, vurderer *Nationaltheatret* om andre produksjoner i repertoaret kan spilles hyppigere for på denne måten å holde egeninntjeningen oppe. I tillegg kjører selskapet kampanjer med reduserte priser for å få mer publikum i perioder hvor salget erfaringsmessig er svakere. Selskapet har også økt omsetning i restauranten og har innført en garderobeavgift.

Billettinntektene til *Rogaland Teater* og *Trøndelag Teater* har gått ned i undersøkelsesperioden på grunn av lav publikumsoppslutning. Selskapene jobber i dag med overgang fra suite-modellen til repertoar-modellen, se faktaboks 1. De to selskapene framhever i intervju at denne overgangen forventes å gi større og mer variert tilbud til publikum og samtidig mer fleksibilitet i styringen av produksjonenes spilletid ut fra publikumssuksess, noe som også forventes å ha betydning for selskapenes egeninntekter. *Den Nationale Scene*, *Rogaland Teater* og *Trøndelag Teater*, som alle spiller etter suite-modell, spiller i dag alle planlagte forestillingene selv om publikumsoppslutningen skulle vise seg å være liten. Dette begrunnes med at produksjonen allerede er belastet med de største kostnadene, og at selskapene per i dag ikke har lagringskapasitet til kulisser for flere produksjoner bak sine hovedscener.<sup>397</sup>

#### Faktaboks 1 Ulike spillemodeller

Scenekunstselskapene benytter to ulike spillemodeller: *repertoar-modell* eller *suite-modell*. Ved suite-modellen spilles det bare én produksjon om gangen i et fastsatt antall forestillinger. Ved repertoar-modellen spilles det flere produksjoner samtidig – gjerne i løpet av samme uke og på samme scene. Dette øker fleksibiliteten og kan bidra til å sikre selskapenes billettinntekter. Repertoar-modellen krever imidlertid mer logistikk og muligheter for å lagre kulisser lokalt.

Selskaper som spiller repertoar, har større mulighet til å justere repertoaroppsettet ut fra publikumsoppslutningen på den enkelte produksjonen enn selskapene som spiller suite. Dette er blant annet mulig ved at det gjerne spilles mer enn én produksjon på hver scene, og selskapene kan ta av eller forlenge produksjoner etter publikumsoppslutning. For selskaper som spiller etter suite-modellen, er gjerne ikke dette en mulighet siden det bare spilles én produksjon om gangen.

Alle selskapene gir i intervju uttrykk for at det blir mer utfordrende å beholde og skaffe nye sponsorer, og at sponsorene har blitt mer profesjonelle enn tidligere. De forventer å få mer igjen for sitt bidrag, og det kreves større ressurser fra selskapenes side for å opprettholde, reforhandle og få nye sponsorer. *Rogaland Teater* opprettet i 2012 en "mellomordning" for sponsorer. Dette er en løsning for sponsorer som ønsker å bidra mer enn teatervenner, men som ikke har mulighet til å gi store beløp. Selskapet mener en differensiering av sponsorer er viktig i et svekket sponsormarked, og at dette gir hovedsponsorene den eksklusiviteten de gjerne ønsker. Samtidig bidrar dette til at selskapet har opprettholdt nivået på sine sponsorinntekter.<sup>398</sup>

397) Verifiserte referater fra møter med Rogaland Teater 10. mars 2015, Den Nationale Scene 9. mars 2015 og Trøndelag Teater 12. mars 2015.

398) Verifisert referat fra møte med Rogaland Teater 10. mars 2015.

---

### 3 Vurderinger

#### **Scenekunstselskapene har ikke lagt godt nok til rette for kostnadseffektiv drift**

Det er et mål at scenekunstselskapene skal drives kostnadseffektivt. Scenekunstselskapenes viktigste inntektskilde er det offentlige driftstilskuddet, som utgjør mellom 77 og 93 prosent av selskapenes totale inntekter. Driftstilskuddet legger derfor i stor grad hoveddrammene for selskapenes drift.

Undersøkelsen viser at selskapene har hatt ulik utvikling i både produksjonen og den økonomiske driften. Rapporterte opplysninger om antall forestillinger, egenproduksjoner, publikumsoppslutning, egeninntekter og kostnader indikerer at *Rogaland Teater* og *Trøndelag Teater* har hatt en svekkelse i ressursutnyttelsen i perioden 2011–2014. Disse to selskapene har hatt en betydelig nedgang i antall forestillinger, publikumsbesøk, billettinntekter og totale egeninntekter. Samtidig har disse selskapene hatt en nedgang i produksjonskostnadene og en stabil utvikling i personalkostnadene. De øvrige selskapene har i varierende grad hatt en positiv utvikling i sin ressursutnyttelse. Det er kun *Nationaltheatret* og *Carte Blanche* som har hatt vekst i egeninntekter.

Scenekunstselskapenes kunstneriske valg har betydning for ressursutnyttelsen i det enkelte år, men revisjonen har ikke vurdert selskapenes kunstneriske valg. Samtidig er det kunstneriske arbeidet preget av en lang planleggingshorisont. Det er derfor etter revisjonens vurdering viktig at selskapene har et grunnlag for å foreta balanserte vurderinger hvor også hensynet til effektiv utnyttelse av ressurser inngår.

Undersøkelsen viser at selskapene i liten grad har definert mål og styringsparametere for å sikre kostnadseffektiv drift. Videre er resultatrapporteringen til Kulturdepartementet lite konsistent når det gjelder det enkelte selskaps rapportering på samme aktivitetsindikator. Dette gjelder særlig for indikatorene som omhandler forestillinger, produksjoner og publikumsbesøk.

Personalkostnadene er selskapenes største kostnadspost og utgjorde i 2014 mellom 45 og 56 prosent av de totale driftskostnadene. Dagens system gir ledelsen oversikt over hvilke produksjoner de ansatte er tilknyttet. Selskapene har imidlertid ikke gode systemer for å allokere kostnadene dette representerer til den enkelte produksjon. Dette innebærer at selskapene i forbindelse med sin budsjettplanlegging og økonomioppfølging ikke har styringsinformasjon som gjør det mulig å få oversikt over de økonomiske konsekvensene av selskapenes kunstneriske valg for den enkelte produksjon, eller for selskapet som helhet.

Samlet sett er det etter revisjonens vurdering mulig for selskapene å sikre en mer kostnadseffektiv drift ved å definere egne styringsparametere for kostnadseffektivitet og innarbeide økonomiske analyser i produksjonsstyringen. Dette vil sikre et bedre grunnlag for å vurdere om driften er kostnadseffektiv og om interne ressurser brukes på en optimal måte.

#### **Kulturdepartementet har en lite helhetlig oppfølging av scenekunstselskapenes kostnadseffektivitet**

Undersøkelsen viser at Kulturdepartementet, verken som eier eller tilskuddsforvalter, har presisert konkrete styringsmål eller rapporteringskrav for å sikre kostnadseffektiv drift og økte egeninntekter. Selskapenes rapportering på effektiv ressursutnyttelse er i hovedsak tekstbeskrivelser av aktiviteter som planer, tiltak og systemer for å benytte selskapets ressurser bedre. Beskrivelsene gir i liten grad departementet styringsgrunnlag for å kunne vurdere om selskapene drives på en kostnadseffektiv måte.

Det finnes heller ingen sammenstilling mellom selskapenes økonomirapportering og rapporteringen på aktivitetsrelaterte indikatorer.

Departementet pålegger scenekunstselskapene omfattende rapportering om resultater og måloppnåelse i forbindelse med den årlige budsjettøknaden, i årsrapporten og i rapporten til Norsk Teater- og orkesterforening (Scenestatistikk.no). Det er stor overlapp i aktivitetsindikatorene som selskapene skal rapportere på og lite konsistens i det enkelte selskaps rapportering på samme aktivitetsindikator. Den omfattende rapporteringen gir ikke et tydelig bilde av informasjonsgrunnlaget departementet har for å kunne vurdere og følge opp selskapenes kostnadseffektivitet.

Kulturdepartementet følger hovedsakelig opp selskapenes finansielle situasjon gjennom den årlige tilskuddsoppfølgingen, der hovedvekten legges på å kontrollere om selskapene går i balanse og har forsvarlig egenkapital. Det foreligger lite informasjon om hvordan departementet vurderer og følger opp selskapenes økonomiske og finansielle utfordringer i et lengre perspektiv. Det er viktig at selskapene går i balanse, men revisjonen mener at dette ikke er tilstrekkelig for å sikre kostnadseffektiv drift.

Etter revisjonens vurdering har ikke departementet i tilstrekkelig grad utfordret selskapene til å utarbeide styringsinformasjon som synliggjør sammenhengen mellom selskapets kunstneriske aktiviteter, kostnader og egeninntekter. En mer systematisk oppfølging av selskapenes økonomiske utvikling med vekt på å stille konkrete krav og å følge opp sentrale kostnadsparametere, vil kunne bidra til å øke selskapenes incentiver for en mer kostnadseffektiv drift.

#### **Kulturdepartementet utnytter ikke de styringsmulighetene departementet har som eier, i oppfølgingen av scenekunstselskapene**

Kulturdepartementet skal, som eier, sette resultatmål for scenekunstselskapene og følge opp at målene nås på en effektiv måte. Departementet har valgt å utvise forsiktighet i sin eierstyring. Eierskapsutøvelsen og målstyringen utføres i all hovedsak som en del av tilskuddsforvaltningen, mens eventuelle eierkrav og mål for kostnadseffektivitet gis i de årlige tilskuddsbrevene. Revisjonen mener at prinsippet om armlengdes avstand kan ivaretas både gjennom tilskuddsforvaltning og eierstyring.

Oppfølging av kostnadseffektiv drift krever et flerårig perspektiv, noe som kan være utfordrende å få til innenfor ettårig tilskuddsforvaltning. Etter revisjonens vurdering kan aktiv eierstyring utfylle tilskuddsforvaltningen og dermed gi departementet større handlingsrom til å styrke oppfølgingen av selskapenes kostnadseffektivitet. Eierstyring gir blant annet mulighet til å ivareta det flerårige perspektivet og tilpasse styringen av det enkelte selskap etter egenart og risiko.



## Vedlegg 6: Brev og rapport til sak 6 om Landbruks- og matdepartementets eierskapsutøvelse

---

6.1 Riksrevisjonens brev til statsråden i  
Landbruks- og matdepartementet

6.2 Statsrådens svar

6.3 Rapport fra utvidet kontroll om Landbruks-  
og matdepartementets eierskapsutøvelse





Vedlegg 6.1:



**Riksrevisjonen**

|                    |                 |
|--------------------|-----------------|
| Vår saksbehandler  | 22241210        |
| Toril Flønes Tanem | Vår referanse   |
| Vår dato           | 2015/01454-9    |
| 22.09.2015         | Deres referanse |
| Deres dato         |                 |

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

Statsråd Sylvi Listhaug  
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET  
POSTBOKS 8007 DEP  
0030 OSLO

### **Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014**

Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om Landbruks- og matdepartementets eierskapsutøvelse, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2015–2016).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Landbruks- og matdepartementet fikk et utkast til 24. juni, og på departementets svar 24. august 2015.

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

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

Dette brevet med vedlegg er også sendt per e-post. Vi ber vennligst om å få svar tilsendt både per post og per e-post til [postmottak@riksrevisjonen.no](mailto:postmottak@riksrevisjonen.no). Videre ber vi om at det elektroniske svaret sendes i word-format.

Svarfrist: 8. oktober 2015

For riksrevisorkollegiet



Per-Kristian Foss  
riksrevisor

Vedlegg



Riksrevisjonen  
Postboks 8130 Dep  
0032 OSLO

Deres ref  
2015/01454

Vår ref  
14/1083-

Dato  
12.10.2015

**Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper 2014 - Redegjørelse for oppfølging av Riksrevisjonens merknader og anbefalinger**

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 22.09.15.

Riksrevisjonen viser til at undersøkelsen skal *"vurdere om Landbruks- og matdepartementets eierskapsutøvelse er i samsvar med statens prinsipper for god eierstyring når det gjelder åpenhet knyttet til statens mål og forventninger, oppfølging og rollehåndtering overfor selskapene"*.

Jeg viser til Riksrevisjonens anbefalinger, og har følgende kommentarer:

**Statskog SF**

Riksrevisjonen anbefaler at departementet *"tydeliggjør hva de årlige resultatene for Statskogs forretningsmessige virksomhet skal vurderes opp mot. Mer konkrete mål for den forretningsmessige virksomheten vil gjøre det lettere å vurdere om den økonomiske utviklingen er tilfredsstillende"*.

Statskog SF er Norges største skogeier, med om lag 6 prosent av det produktive skogarealet i landet. Det forventes at Statskog SFs eiendommer drives effektivt med et tilfredsstillende resultat. Statskog SF har større andel lavproduktive skogarealer enn gjennomsnittet i Norge, men den årlige hogsten på Statskog SFs arealer er allikevel på om lag 5 prosent av den årlige norske hogsten. I sin forvaltning av skogarealene benytter Statskog SF moderne

planleggingsverktøy for skogbruk, som foretaket selv har vært med å på utvikle. Statskog SFs årlige resultater vurderes ut fra eiendommenes ressurser og produksjonspotensial, årlige variasjoner i driftsforhold og hvordan foretaket har tilpasset seg markedet i det enkelte år. Det forutsettes at Statskog SF driver et bærekraftig skogbruk. Jeg registrerer at Riksrevisjonen mener det er uklart hva Landbruks- og matdepartementet legger til grunn for å vurdere selskapets årlige resultater, og at Riksrevisjonen anbefaler at departementet tydeliggjør hva de årlige resultatene i Statskog SFs forretningsmessige virksomhet skal vurderes opp mot. Landbruks- og matdepartementet vil i dialog med Statskog vurdere hvordan dette kan gjøres for å unngå at resultatoppfølgingen framstår som uklar.

#### **Staur gård**

Riksrevisjonen anbefaler at departementet *"tydeliggjør skillet mellom konkurranseutsatt og sektorpolitisk virksomhet for Staur gård"* samt *"fastsetter tydelige mål og forventninger til utviklingen i drift og økonomi"*.

Departementet har i 2015 utarbeidet nye retningslinjer for forvaltningen av statens eierinteresser i Staur gård AS. Departementet har to ulike eierroller overfor Staur gård, hhv som eier av driftsselskapet Staur gård AS og som eier av selve gården. Eiendommen er fredet av Riksantikvaren, og departementet har derfor et særlig ansvar for å følge opp fredningsvedtaket. Departementet har de seinere år finansiert flere oppgraderinger av gården for å følge opp fredningsvedtak og for å ivareta eiendommens kvaliteter.

Det er min klare oppfatning at bruk er det beste vern, og at kvalitetene gården representerer egner seg for både FoU-virksomhet og for gjestegårdsvirksomhet. Gjeldende leiekontrakt (fra 2013) med Staur gård AS er utformet for å ivareta ryddighet i forholdet mellom selskapets virksomhet og departementets ansvar som eier av eiendommen.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om å fastsette tydelige mål og forventninger, vil jeg vise til protokoll fra generalforsamlingen 04.06.15, hvor det går fram at det foreligger *"en klar forventning om at resultatet for 2015 bringes i balanse og at det i de påfølgende år oppnås et overskudd på samme nivå som for 2012 og 2013"*. Etter mitt syn er denne forventningen klar. Jeg viser også til kravet i gjeldende leieavtale som departementet har med Staur gård AS om at selskapet skal vedlikeholde eiendommen for 1,1 mill. kroner årlig, i gjennomsnitt over 5 år. Dette er også etter mitt syn et tydelig krav til selskapet, og en ordning som bidrar til å ivareta de kulturhistoriske verdiene eiendommene representerer på en formålseffektiv måte.

Jeg mener departementet de senere årene har gjort vesentlige tiltak for å tydeliggjøre skillet mellom konkurranseutsatt og sektorpolitisk virksomhet, og har stilt krav til virksomhetens resultater. Jeg merker meg likevel Riksrevisjonens vurderinger, og vil ta disse med i den videre eierstyringen av Staur gård AS.

#### **Kimmen Såvarelaboratoriet**

Riksrevisjonen anbefaler at departementet *"fastsetter tydelige mål og forventninger til utviklingen i drift og økonomi"*.

Departementet har utarbeidet nye retningslinjer for forvaltningen av statens eierinteresser i Kimen Såvarelaboratoriet AS, og disse ble gjennomgått på årets generalforsamling. Det fremgår av disse retningslinjene at styret er ansvarlig for å utarbeide klare mål og strategier for selskapet innenfor rammen av vedtektene. Jeg merker meg Riksrevisjonens anbefalinger, og vil ta disse med i det videre arbeidet med å utarbeide hensiktsmessige krav til resultater.

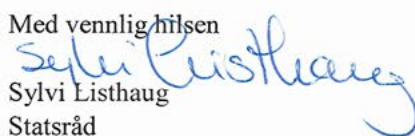
#### **Delegert eierskapsforvaltning og Bioforsk eierskapsutøvelse**

Bioforsk ble avviket 1. juli i år. For ordens skyld vil jeg bemerke følgende feil på side 4 i vedlegget til brev fra Riksrevisjonen av 22.09.15, hvor Riksrevisjonen råder departementet til å påse "*at eierskapsutøvelsen i Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NIBIO) er i tråd med gjeldende regelverk og de føringer som departementet har gitt*". Dette må skyldes en skrivefeil. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) har ikke hatt ansvar for eierskapsutøvelse. NILF, Norsk institutt for skog og landskap og Bioforsk ble slått sammen og fusjonert til Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) den 01.07.15. Bioforsks tidligere eierskapsforvaltning knyttet til Instrumenttjenesten AS og ITAS Eierdrift AS er nå overtatt av NIBIO.

Departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefaling vedrørende NIBIO i styringsdialogen med instituttet, herunder i tildelingsbrev og styringsmøter (bl.a. styringsmøte i november 2015). Dette gjelder selskapene Instrumenttjenesten AS og ITAS Eierdrift AS. Her vil også Retningslinjer for underliggende virksomheters forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper bli tatt opp, herunder blant annet statens prinsipper for god eierstyring.

Departementet har utarbeidet og oversendt til NIBIO nye Retningslinjer for underliggende virksomheters forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper. Her tydeliggjøres forventninger og føringer fra departementet vedrørende eierskapsforvaltning. Videre har departementet i tildelingsbrev til NIBIO for 2015 bedt instituttet vurdere om staten bør beholde eierskapet i Instrumenttjenesten AS og ITAS Eierdrift AS. Avhengig av tilråding fra instituttet og departementets vurdering, kan det bli aktuelt å følge opp saken. Dersom statens eierskap i de to selskapene skal beholdes, vil departementet be NIBIO om skriftlig å tydeliggjøre hvilke forventninger staten har til selskapene. Med dette legger departementet opp til en tett oppfølging av den delegerte eierskapsforvaltningen i NIBIO.

Med vennlig hilsen

  
Sylvi Listhaug  
Statsråd



## Vedlegg 6.3: Rapport fra utvidet kontroll om Landbruks- og matdepartementets eierskapsutøvelse

### 1 Innledning

#### 1.1 Bakgrunn

Staten skal forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring.<sup>399</sup> Det innebærer blant annet at det skal være åpenhet knyttet til statens eierskapsutøvelse og selskapets virksomhet. Åpenhet har betydning for tilliten til det statlige eierskapet, og høy grad av åpenhet kan begrense misforståelser og øke forutsigbarheten knyttet til statens eierskapsutøvelse. Åpenhet er viktig av hensyn til andre eiere, mulige investorer og av konkurransemessige hensyn, slik at selskapets konkurranter skal vite at de konkurrerer på like vilkår. Det påligger et ansvar om åpenhet både for staten som eier og for selskapene. Tilgang til relevant informasjon til rett tid gjør det mulig for staten, andre eiere og øvrige interessenter løpende å vurdere selskapenes virksomhet, resultater, utvikling og måloppnåelse. Dette er en viktig forutsetning for god eierskapsutøvelse.<sup>400</sup>

Staten som eier skal ha klare forventninger til selskapenes resultater, både for de forretningsmessige og sektorpolitiske områdene. En bevisst holdning til ulikhetene i statens rolle som eier og statens øvrige roller har betydning for legitimiteten til det statlige eierskapet og til statens øvrige roller.<sup>401</sup>

Landbruks- og matdepartementet forvalter statens eierskap i Statskog SF, Staur gård AS og Kimen Såvarelaboratoriet AS. De to første selskapene er heleide selskaper, mens staten eier 51 prosent av aksjene i Kimen Såvarelaboratoriet.<sup>402</sup> I undersøkelsesperioden har Bioforsk hatt fullmakt på vegne av Landbruks- og matdepartementet til å forvalte statens eierinteresser i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift.<sup>403</sup>

Bioforsk er et forskningsinstitutt innen landbruk, matproduksjon, miljø- og ressursforvaltning som er underlagt departementet. Bioforsk har hatt 35 prosent av aksjene i Instrumenttjenesten og 61 prosent av aksjene i ITAS Eierdrift. De andre eierne har vært virksomheter under Landbruks- og matdepartementet og Kunnskapsdepartementet.<sup>404</sup> 1. juli 2015 ble Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning og Norsk institutt for skog og landskap fusjonert, og det nye instituttet har fått navnet Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). Fra samme dato ble NIBIO gitt det delegerte ansvaret for eierskapsforvaltningen i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift.

De fem selskapene er svært forskjellige både med hensyn til formål, størrelse og eierstruktur. Flere av selskapene har både forretningsmessige og sektorpolitiske oppgaver. Uklarhet knyttet til hva som er forretningsmessige og sektorpolitiske forhold, vil kunne medføre risiko for at eiernes mål og forventninger til selskapene ikke er tilpasset selskapenes formål og egenart, og ikke dekker hele selskapets virksomhet.

399) Reglement for økonomistyring i staten § 10, 2.

400) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

401) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

402) De andre eierne er Felleskjøpet Agri SA og Strand Unikron med henholdsvis 34 og 15 prosent av aksjene.

403) Jf. instruks om økonomi- og virksomhetsstyring i Bioforsk 01.09.2014.

404) Eierinteressene i Instrumenttjenesten har i undersøkelsesperioden hatt følgende fordeling: Bioforsk (35 %), Norsk Institutt for skog og landskap (15 %), Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (5 %) og Veterinærinstituttet (5 %). Dette er virksomheter under Landbruks- og matdepartementet. I tillegg har Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (35 %) og andre virksomheter (5 %) eierinteresser i selskapet. Dette er virksomheter under Kunnskapsdepartementet. For ITAS Eierdrift var fordelingen mellom eierne følgende i undersøkelsesperioden: Bioforsk (61 %), Norsk Institutt for skog og landskap (9 %), Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (3 %) og Veterinærinstituttet (3 %). Dette er virksomheter under Landbruks- og matdepartementet. I tillegg har Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (21 %) og andre (3 %) eierinteresser i selskapet. Dette er virksomheter under Kunnskapsdepartementet.

Dette kan igjen medføre en risiko for svak eieroppfølging. Uklart skille mellom forretningsmessige og sektorpolitiske oppgaver vil også kunne innebære en risiko for sammenblanding av roller hos eier.

### 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om Landbruks- og matdepartementets eierskapsutøvelse er i samsvar med statens prinsipper for god eierstyring når det gjelder åpenhet knyttet til statens mål og forventninger, oppfølging og rollehåndtering overfor selskapene.

Undersøkelsens formål belyses gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad er Landbruks- og matdepartementets og Bioforsks eierskapsutøvelse i samsvar med Eiermeldingens forutsetninger om at det skal fastsettes klare mål og forventninger til selskapene?
- 2 I hvilken grad er Landbruks- og matdepartementets og Bioforsks eierskapsutøvelse i samsvar med Eiermeldingens forutsetninger om oppfølging av selskaperes virksomhet, måloppnåelse og resultater?
- 3 I hvilken grad er Landbruks- og matdepartementets og Bioforsks eierskapsutøvelse i samsvar med Eiermeldingens føringer for statens håndtering av ulike roller?
- 4 I hvilken grad gir Landbruks- og matdepartementet tydelige styringssignaler til og følger opp Bioforsks eierskapsutøvelse i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift?

### 1.3 Revisjonskriterier

Ifølge Meld. St. 27 (2013–2014) skal det statlige eierskapet utøves i tråd med selskapslovgivningen, blant annet aksjeloven og lov om statsforetak. Videre er EØS-lovgivningen, reglement for økonomistyring i staten, alminnelige forvaltningsrettslige regler og allment aksepterte eierstyringsprinsipper sentrale for eierskapsutøvelsen. Eierstyringsprinsippene suppleres også av OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse av statlig eide bedrifter.<sup>405</sup>

Ifølge statens prinsipper for god eierstyring skal det være åpenhet knyttet til statens eierskapsutøvelse. Det påligger et ansvar om åpenhet både for staten som eier og for selskapene. Åpenhet er viktig for å øke forutsigbarheten knyttet til statens eierskapsutøvelse, av hensyn til andre eiere og mulige investorer og av konkurransemessige hensyn, slik at selskapets konkurrenter skal vite at de konkurrerer på like vilkår. Tilgang til relevant informasjon til rett tid gjør det mulig for staten, andre eiere og øvrige interessenter løpende å vurdere selskapenes virksomhet, resultater, utvikling og måloppnåelse.<sup>406</sup>

### Ansvars- og myndighetsfordeling mellom staten og selskapet

Aksjeloven regulerer forholdet mellom eier og selskapsledelsen ved å tillegge eierne og selskapsledelsen forskjellige roller, ansvar og myndighet. Ifølge aksjeloven § 6-12 hører forvaltningen av selskapet under styret. Ved sin deltakelse i generalforsamlingen utøver staten alene eller sammen med de andre aksjeeiere den øverste myndigheten i selskapet, jf. aksjeloven § 5-1. Tilsvarende bestemmelser for statsforetak framgår av lov om statsforetak §§ 23 og 38.

405) I 2005 utga OECD retningslinjer for styring av statlig eide selskaper som et supplement til OECDs prinsipper for corporate governance.

406) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

Det framgår av reglement for økonomistyring i staten § 10 at virksomheter som har overordnet ansvar for selskaper, som staten eier helt eller delvis, skal utarbeide skriftlige retningslinjer for hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor hvert enkelt selskap eller grupper av selskaper. Styring, oppfølging og kontroll samt tilhørende retningslinjer skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart, risiko og vesentlighet.

#### **Kontakten med selskapene – oppfølging**

I henhold til aksjeloven § 5-5 skal selskapet årlig avholde ordinær generalforsamling for å godkjenne årsregnskap, årsberetning og beslutte eventuell utdeling av utbytte. For statsforetak følger tilsvarende regler for ordinært foretaksmøte av lov om statsforetak § 39.

Av Meld. St. 27 (2013–2014) framgår det at informasjonsutvekslingen fra selskap til eier kan gå gjennom ulike kanaler. I tillegg til kvartals- og årsberetninger, annen offentlig tilgjengelig informasjon og generalforsamling/foretaksmøte avholdes det regelmessige kontaktmøter med selskapets ledelse som en sentral del av oppfølgingen i de fleste eierdepartementene. Møtene kan dreie seg om å gå gjennom den økonomiske utviklingen, kommunikasjon av statens avkastnings- og utbytteforventninger, orientering og diskusjon om strategiske spørsmål knyttet til samfunnsansvar mv. Rammene rundt eierstyringen er ikke til hinder for at staten, som andre aksjeeiere, i møter tar opp forhold som selskapene bør vurdere i tilknytning til sin virksomhet og utvikling. De synspunktene staten gir uttrykk for på slike møter, er å betrakte som innspill til selskapets administrasjon.

#### **Formål med statens eierskap**

Staten som eier vil i de heleide selskapene søke å gi selskapet et klart formål i samsvar med statens mål med eierskapet. I deleide selskaper vil selskapets formål fastsettes i samarbeid med øvrige aksjeeiere.<sup>407</sup>

Det framgår av eiermeldingen at staten som eier skal ha klare forventninger til selskapenes resultater. For forretningsmessige selskaper med statlig eierandel er statens hovedmål å maksimere verdiene av statens investeringer. For disse selskapene vil staten stille avkastnings- og utbytteforventninger. Ved å stille klare forventninger til selskapene om avkastning og utbytte kan staten bidra til å fremme fokus på avkastning og effektiv drift i selskapene. Med avkastningsmål menes den avkastningen en investor kan forventes å få over tid tatt hensyn til risiko. Avkastningsmålene skal formidles til selskapene. Avkastningsmålene gjelder i utgangspunktet som et gjennomsnitt for en periode på tre til fem år. De er ment å være et utgangspunkt for en diskusjon med selskapene om deres verdiutvikling, og må sammen med blant annet selskapets løpende resultatutvikling og utvikling i sammenlignbare selskaper benyttes i vurderingen av selskapets verdiutvikling over tid. For selskaper som ikke er børsnoterte, er verddivurderinger et verktøy for å vurdere verdiutviklingen i porteføljen.<sup>408</sup>

For statlige selskaper med sektorpolitiske oppgaver er det et overordnet mål at målsettingene oppnås på en ressurseffektiv måte. For disse selskapene vil staten som eier stille forventninger til selskapenes resultater, og søke å utvikle tydelige resultatforventninger og resultatindikatorer. Det bør tilstrebes å sette mål som gjør at selskapene kan rapportere på graden av måloppnåelse til eier, og at effektivitet og måloppnåelse kan evalueres.<sup>409</sup>

407) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.*

408) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.*

409) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.*

Ifølge OECDs retningslinjer bør staten sørge for å utarbeide rapporteringssystemer som gjør det mulig med regelmessig tilsyn med og vurdering av resultatene til selskaper med statlig eierandel.<sup>410</sup>

Av økonomireglementet § 16 framgår det at departementet skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetenes egenart, risiko og vesentlighet. Behovet for evaluering må vurderes opp mot kvalitet og omfang av virksomhetens øvrige rapportering internt og til overordnet departement.<sup>411</sup>

### Statens ulike roller

Staten har flere ulike roller overfor selskapene, eksempelvis som utformer av politikk, finansieringsmyndighet, markedsregulator, tilsyn og eier. En bevisst holdning til ulikhetene i statens rolle som eier og statens øvrige roller har betydning både for legitimiteten til det statlige eierskapet og for legitimiteten til statens øvrige roller.<sup>412</sup> Det framgår av OECDs retningslinjer for styring av statlig eide selskaper at det er viktig å skille mellom statens eierskapsfunksjon og andre statlige funksjoner som kan påvirke vilkårene for selskaper med statlig eierandel, særlig med henblikk på markedsregulering.

### Offentlig støtte

For å avgjøre om offentlige midler som tilføres et selskap, innebærer offentlig støtte, har EU-domstolen og Europakommisjonen utviklet det såkalte markedsinvestor-prinsippet. Dersom det offentlige tilfører kapital på andre vilkår enn det en sammenlignbar privat investor antas å ville ha stilt, kan det tyde på at tilførselen innebærer en økonomisk fordel for det aktuelle foretaket som kan være i strid med reglene om offentlig støtte. Forbudet mot offentlig støtte i EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1 gjelder også overfor offentlig eide foretak. Dette begrenser muligheten til å vektlegge ikke-kommersielle hensyn i eierskapsutøvelsen.<sup>413</sup> EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1 fastsetter at støtte gitt av statsmidler i "enhver form, som vrir eller truer med å vri" konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer, er uforenlig med EØS-avtalen i den utstrekning statsmidler gir foretaket en økonomisk fordel.<sup>414</sup>

Der staten pålegger selskaper å levere bestemte ytelser, bør slike pålegg følges av en økonomisk kompensasjon for kostnadene, og gis innenfor rammene av EØS-regelverket om offentlig støtte. Kostnadene og finansieringen av pålagte ytelser bør i størst mulig grad synliggjøres ved regnskapsmessig eller selskapsmessig utskilling av disse aktivitetene. Dette vil klargjøre ansvarsforhold, bidra til å forhindre krysssubsidiert og ulovlig statsstøtte og gjøre det mulig med effektiv eieroppfølging. I tillegg vil det synliggjøre kostnadene ved pålagte sektorpolitiske mål.<sup>415</sup>

### Lov og forskrift om offentlige anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser gjelder anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider som foretas av oppdragsgivere, som blant annet statlige myndigheter og offentligrettslige organer. En anskaffelse skal så langt det er mulig, være basert på konkurranse. Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennom-siktighet og etterprøvbarhet ivaretas i anskaffelsesprosessen. Utvelgelse av kvalifiserte

410) OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel.

411) *Bestemmelser om økonomistyring i staten.*

412) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.*

413) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.*

414) EØS-loven.

415) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.*



tilbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.<sup>416</sup>

Kravet til konkurranse gjelder uavhengig av anskaffelsens art og verdi. I utgangspunktet skal alle anskaffelser over en nasjonal terskelverdi på kroner 500 000 kunngjøres. Dette gjelder både for varekjøp, tjenestekjøp og bygge- og anleggsarbeider.<sup>417</sup>

#### **1.4 Metode og gjennomføring**

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse, skriftlige spørsmål og intervju med Landbruks- og matdepartementet, Statskog, Staur gård, Instrumenttjenesten, ITAS Eierdrift og Bioforsk. Undersøkelsesperioden er 2012–2014.

For å belyse om Landbruks- og matdepartementet og Bioforsk fastsetter klare mål og forventninger til selskapene, er informasjon fra følgende dokumenter gjennomgått: stortingsproposisjoner, vedtekter, retningslinjer for eierskapsutøvelsen, protokoll fra generalforsamling/foretaksmøte, aksjeeieravtaler, avtaler mellom eier og selskap, tilskuddsbrev og referater fra kontaktmøter mellom eier og selskap.

For å belyse Landbruks- og matdepartementets og Biofords oppfølging av selskapenes virksomhet, måloppnåelse og resultater er informasjon fra følgende dokumenter gjennomgått: årsregnskap, årsberetning, kvartalsrapporter og rapportering på sektor-politiske oppgaver. Referater fra kontaktmøter og andre møter mellom eier og selskap, risikovurderinger av selskapene og prosjektrengnskap har også blitt gjennomgått.

Problemstillingen som gjelder eiers håndtering av roller, er belyst ved å gå gjennom etiske retningslinjer, andre interne retningslinjer, instruksjer og rutiner som gir informasjon om organisering og praksis i arbeidet med eierskapsutøvelsen.

For å belyse i hvilken grad Landbruks- og matdepartementet gir tydelige styrings-signaler til Bioforsk og følger opp eierskapsutøvelsen i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift, er informasjon fra følgende dokumenter gjennomgått: tildelingsbrev til Bioforsk, brev fra Landbruks- og matdepartementet til Bioforsk om eierskapsutøvelsen, instruks om økonomi- og virksomhetsstyringen i Bioforsk, referater fra kontaktmøter mellom Bioforsk og Landbruks- og matdepartementet, årsrapporter fra Bioforsk og statsrådets beretning for selskapene.

Basert på informasjonen fra dokumenter og intervjuer er det utarbeidet en beskrivelse av eierskapsutøvelsen av hvert enkelt selskap og for Biofords eierskapsutøvelse. Beskrivelsene er verifisert av Landbruks- og matdepartementet og Bioforsk.

---

## **2 Resultatet av undersøkelsen**

### **2.1 Eiers mål og forventninger til selskapene**

#### **2.1.1 Statskog SF**

Statskog ble stiftet i 1993 og var et resultat av en omorganisering av Direktoratet for statens skoger. Foretaket hadde 124 ansatte i 2014.<sup>418</sup> Målet med statens eierskap i Statskog er å sikre effektiv ressursforvaltning til det beste for samfunnet og legge til rette for allmennhetens behov for jakt-, fiske- og friluftstilbud mv. Gjennom statlig

416) Lov om offentlige anskaffelser.

417) Forskrift om offentlige anskaffelser.

418) Årsrapport for Statskog SF for 2014.

eierskap har staten mulighet til å nå ulike politiske mål knyttet til forvaltningen av skog- og utmarksarealer. Virksomheten skal drives på bedriftsøkonomisk grunnlag.<sup>419</sup>

Statskogs formål er ifølge vedtektene å forvalte, drive og utvikle statlige skog- og fjelleiendommer med tilhørende ressurser, "det som står i forbindelse med dette og annen naturlig tilgrensende virksomhet". Videre kan foretaket innenfor rammen av dette gjennom deltakelse eller samarbeid med andre, forvalte og drive eiendommer og andre former for tjenester innenfor foretakets virksomhetsområde. Eiendommene skal drives effektivt med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat. Det skal drives et aktivt naturvern og tas hensyn til friluftsinteresser. Ressursene skal utnyttes balansert, og fornybare ressurser skal tas vare på og utvikles videre.<sup>420</sup>

Statskog er i Eiermeldingen kategorisert som et selskap med sektorpolitiske mål, og har viktige sektorpolitiske oppgaver. Det sektorpolitiske arbeidet blir finansiert med statlig tilskudd, som for 2014 utgjorde 13,5 mill. kroner.<sup>421</sup> Foretaket har sin forretningsmessige virksomhet innenfor skogbruk, utmarksforvaltning og annen areal- og eiendomsforvaltning.<sup>422</sup> Foretakets driftsinntekter utgjorde i 2014 i underkant av 380 mill. kroner.<sup>423</sup> Skogsdriften er den største og viktigste virksomheten i Statskog. Ved oppkjøpet av Borregårdskogene<sup>424</sup> i 2010 ble de produktive skogressursene økt vesentlig. Departementet mener at dette oppkjøpet la sammen med det påfølgende arronderings-salg et grunnlag for mer effektiv drift. De nyinnkjøpte skogene er mer produktive, og har bedre driftsforhold enn gjennomsnittet i de skogene foretaket eide fra før.<sup>425</sup>

#### **Avkastningsforventninger og økonomisk oppfølging**

Det framgår av retningslinjene for departementets forvaltning av eierinteressene i Statskog at avkastningskravet av hensyn til forutsigbarhet for eierstyringen, bør ligge fast over en periode før det revideres. En verdivurdering av foretaket skal foretas med jevne mellomrom. Dersom vesentlige endringer i selskapets karakter eller rammebetingelser tilsier det, bør det gjennomføres en verdivurdering som grunnlag for videre eierstyring.<sup>426</sup>

Departementet opplyser at avkastningskravet etter verdivurderingen i 1999, ble satt til 7 prosent, tilsvarende statens avkastningskrav ved beregning av pris på konsesjonsbelagt landbrukseiendom. Begrunnelsen for å benytte dette for hele Statskogs virksomhet er ifølge departementet at skogvirksomheten var den dominerende økonomiske aktiviteten i selskapet. Ved verdivurderingen i 2011 ble det benyttet et avkastningskrav på 4 prosent for skogvirksomheten, som tilsvarte konsesjonsrenten for landbrukseiendom. For de nyinnkjøpte eiendommene fra 2010 (Borregårdskogene), som er organisert som aksjeselskaper og ikke er underlagt konsesjonsbestemmelsene, ble avkastningskravet for statens kapitalinnskudd benyttet. I verdivurderingen som ble gjennomført i 2011 ble det beregnet et vektet avkastningskrav for hele virksomheten på 6 prosent. Årsaken til at dette avkastningskravet var høyere enn for skogvirksomheten, er ifølge departementet at det på det tidspunktet var planer for en større aktivitet innen fornybar energi.

Investeringer i skogproduksjon og skogeiendommer og utnyttelsen av ressursene skal ifølge departementet skje etter markedsmessig avkastning, der ikke annet følger av

419) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

420) Vedtekter for Statskog SF 15.06.2012.

421) Tilskudd til Statskog SFs myndighetsoppgaver og sektorpolitiske oppgaver for 2014, Prop. 1 S (2014–2015) Landbruks- og matdepartementet.

422) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

423) Årsrapport for Statskog SF for 2014.

424) Oppkjøpet av Borregaard skoger AS, Borregaard-Vafos AS og Børresen AS fra Orkla ASA.

425) Intervju med Landbruks- og matdepartementet 26.03.2015 og brev fra Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen av 24.08.2015.

426) Retningslinjer for forvaltningen av Landbruks- og matdepartementets eierinteresser i Statskog SF, 20.06.2012.

lov eller anerkjente standarder for bærekraftig skogbruk. Avkastningskravet for prisberegning av konsesjonsbelagt landbrukseiendom er for tiden 4 prosent. I forbindelse med Statskogs oppkjøp av Borregårdskogene i 2010 ble det utarbeidet en investeringsplan. Departementet oppgir at investeringsplanen gir et godt grunnlag for oppfølgingen av denne delen virksomheten.

Departementet oppgir at det ikke har satt krav til at de årlige resultatene skal måles opp mot et avkastningskrav for virksomheten, og begrunner dette med den variasjonen som vil være i inntektene. Inntektsvariasjonen kan være planlagt, men også skyldes markeds- eller naturforhold som foretaket ikke rår over. I tillegg vil skogens tilvekst føre til en verdiøkning. Departementet mener at verdivurderingen i 2011 har gitt et godt og forbedret grunnlag for oppfølging av foretakets resultater. Sentrale indikatorer på om foretaket driver eiendommene effektivt er avvirkningskvantum (dvs. mengden hogst og produsert tømmer), tømmerpriser og driftskostnader sammenlignet med gjennomsnittet i markedet.

I rapporten fra verdivurderingen i 2011 blir det anbefalt å bruke flere mål og indikatorer for oppfølgingen av foretakets økonomi og drift.<sup>427</sup> Det er ikke etablert noen andre konkrete måltall for den årlige oppfølgingen av økonomisk utvikling for skogvirksomheten eller for de øvrige forretningsmessige virksomhetsområdene.

Landbruks- og matdepartementet følger opp utviklingen i foretakets økonomi gjennom tilsendte regnskapstall før kontaktmøter og foretaksmøter. Det er en løpende dialog gjennom året. På kontaktmøtene får departementet presentert kvartalsresultater fra regnskapet og vurdering av måloppnåelse på de ulike virksomhetsområdene og andre viktige saker. Departementet opplyser at det i oppfølgingen av foretaket går gjennom resultatene for de ulike virksomhetsområdene og vurderer dette opp mot det som forventes med utgangspunkt i de ressursene som foretaket forvalter, og utviklingen i markedet for øvrig.

#### **Utbytteforventninger**

Det framgår av retningslinjer for departementets forvaltning av eierinteressene i Statskog at utbyttepolitikken overfor selskapet normalt bør ligge fast over en periode før den eventuelt revideres. Vesentlige endringer i selskapets karakter eller rammebetingelser kan gjøre det nødvendig å endre utbyttepolitikken.<sup>428</sup>

De pågående arronderingssalgene innebærer at foretaket har hatt store engangsinntekter, noe som gir muligheter for et stort utbytte til eier. I 2014 ble det på ekstraordinært foretaksmøte vedtatt å fjerne taket på utbyttet, samtidig som utbyttesatsen skulle reduseres fra 75 til 40 prosent for perioden 2014–2016, for så å kunne øke igjen til 75 prosent etter dette. Inntektene fra arronderingssalget skal benyttes til nedbetaling av det statlige lånet foretaket fikk i 2010 i tilknytning til kjøpet av Borregårdskogene. Hensikten med å redusere utbyttesatsen for en kortere periode er ifølge departementet å gi selskapet tilstrekkelig rom til å nedbetale det statlige lånet fram til 2017. Den nye utbyttepolitikken innebærer at staten kan ta et større utbytte enn tidligere.

#### **Delegerte myndighetsoppgaver og sektorpolitiske oppgaver**

Foretakets forvaltningsoppgaver består av offentligrettslig myndighetsutøvelse, eiendoms- og allmenningstilsyn og forvaltning av jakt og fiske på statsgrunn mv. Avtalen mellom Landbruks- og matdepartementet og Statskog om delegerte myndighetsoppgaver og sektorpolitiske oppgaver regulerer Statskogs oppdrag med det

427) Verdivurdering av Statskog, rapport av 29.06.2012 og Videreutvikling eierstyring av Statskog av 11.02.2013.

428) Retningslinjer for forvaltningen av Landbruks- og matdepartementets eierinteresser i Statskog SF, 20.06.2012.

sektorpolitiske arbeidet. Avtalen gjelder for Statskogs oppgaver på statsallmenningen<sup>429</sup>, på foretakets eiendommer utenom statsallmenningen og på områder der Statskog er grunneier.

#### Faktaboks 1 Sektorpolitiske mål

De sektorpolitiske oppgavene og myndighetsoppgavene fordeler seg under følgende områder, og har disse målene:

- Skogbruk:
  - bærekraftig utnyttelse av skogressursen i statsallmenningene
  - sørge for at bruksberettigede får tildelt det virket de har behov for
- Lovpålagte oppgaver i henhold til fjelloven:
  - behandle saker i samsvar med god forvaltningsskikk
  - legge til rette for at bruksrettshavernes rettigheter ivaretas
- Oppsyn i statsallmenning, veiledning og informasjon til fjellstyrer, seterregister:
  - tildele og utbetale tilskudd til oppsyn i henhold til definerte kriterier
  - holde løpende oversikt over rettigheter knyttet til setre og tilleggsjord
- Fjelltjenestens oppsyn, tilstedeværelse og brukerkontakt:
  - avdekke og forebygge ulovlig aktivitet
  - bidra til sikrere ferdsel i fjellet
  - bevisstgjøre brukere om lovlig og fornuftig adferd
  - hevde statens grunneierrett av hensyn til allmennheten
- Tilrettelegging for friluftsliv:
  - legge til rette for allmennhetens bruk av naturen
- Kontakt og samarbeid med reindriftsnæringen og reindriftsforvaltningen:
  - bidra til et gjensidig tillitsforhold med reindriftsnæringen
  - ivareta reindriftsnæringens rettigheter på statsgrunn, i samsvar med lover og forskrifter

Det er knyttet indikatorer til disse målene som framgår av eget vedlegg til avtalen.<sup>430</sup>

Departementet følger opp mål og forventninger som er stilt på det sektorpolitiske området gjennom egne kontaktmøter knyttet til forvaltningsoppdraget. I tillegg utarbeider Statskog egne rapporter om utførelsen av myndighetsoppgaver og sektorpolitiske oppgaver. Landbruks- og matdepartementet gikk i 2013 gjennom systemet for mål og resultatrapportering for de sektorpolitiske oppgavene, og 2014 var det første året det skal rapporteres etter nytt system. Den nye rapporteringen skiller seg ifølge departementet fra tidligere år ved at de målene og indikatorene selskapet skal levere på, i større grad er tydeliggjort. Det har også kommet til flere indikatorer.

#### Evaluerings av Statskog og videreutvikling av eierstyringen

Det ble gjennomført en evaluering av foretaket i 1999, der hovedformålet var å avklare i hvilken grad Stortingets forutsetninger ved etableringen av foretaket var oppfylt. Evalueringen omfatter hele Statskogs virksomhet.<sup>431</sup> Det er ifølge departementet ikke gjennomført noen evalueringer av foretakets måloppnåelse etter dette, verken for de forretningsmessige eller de sektorpolitiske oppgavene.

Landbruks- og matdepartementet har engasjert et konsulentselskap for å få bistand i arbeidet med å videreutvikle eierstyringen overfor Statskog, og i 2013 ble det utarbeidet en rapport med forslag til blant annet mål og indikatorer for arbeidet med eierstyringen.<sup>432</sup> Det er et pågående arbeid med å videreutvikle eierstyringen i

429) Statsallmenning er område som Statskog SF har grunnbokhjemmel til, men der bygdefolk har sterk bruksrett.

430) Avtale mellom Landbruks- og matdepartementet og Statskog om oppdrag for å gjennomføre delegerede myndighetsoppgaver og sektorpolitiske oppgaver 06.12.2013.

431) Evaluering av Statskog SF, ØF-rapport nr. 15/1999, Østlandsforskning.

432) Videreutvikling eierstyring av Statskog av 11.02.2013.

departementet, men departementet har ikke tatt stilling til hvordan rapporten og forslagene skal brukes i det videre arbeidet med eierstyringen rettet mot Statskog.

### **2.1.2 Staur gård AS**

Staur gård ble stiftet i 2001. Selskapet hadde i 2014 fire ansatte i heltids- og deltidsstillinger, og de leier i tillegg inn personale på timebasis.<sup>433</sup> Statens formål med eierskapet er at selskapet skal stå for driften av statens eiendom Staur gård, og at denne blir vedlikeholdt og benyttet til forskning og utvikling på landbruksområdet. For bedre å utnytte den store bygningsmassen og ved dette bidra til å dekke de store vedlikeholdskostnadene drives det også gjestegårdsvirksomhet.<sup>434</sup>

Det vedtektsfestede formålet til Staur gård er drift av gården med tilhørende virksomhet, herunder forskning og utvikling i egen regi og gjennom utleie av tjenester, vedlikehold av bygninger og hage-/parkanlegg, gjestegårdsvirksomhet og "annen tilgrensende virksomhet eventuelt i samarbeid med dette".<sup>435</sup>

Virksomheten på Staur gård består av både en forsøksgård og en gjestegård. Forsøksgården har sektorpolitiske mål og oppgaver, mens gjestegårdsvirksomheten er konkurranseutsatt virksomhet. Det er flere privateide gjestegårder i området som opererer i det samme markedet. Departementet opplyser at vedlikeholdsoppgavene på eiendommen er knyttet til den sektorpolitiske virksomheten.

Staur gård ble opprinnelig etablert som en arena for forskning og utvikling, og dette var det primære formålet med eierskapet i Staur gård. For bedre å utnytte den store bygningsmassen og ved dette bidra til å dekke de store vedlikeholdskostnadene drives det også gjestegård. Ifølge selskapet var gjestegården i utgangspunktet en "bivirksomhet", som hovedsakelig ble etablert for å generere midler til å holde gården ved like. Gjestegårdsvirksomheten har utviklet seg til å bli en større del av selskapets virksomhet. Selskapets samlede omsetning i 2014 var om lag 8 mill. kroner. Av dette utgjorde forsøksgårdsvirksomhetens omsetning 2,9 mill. kroner, mens gjestegårdsvirksomheten hadde en omsetning på 5,1 mill. kroner.<sup>436</sup>

### **Statens forventninger til og oppfølging av selskapet**

Av Prop. 1 S (2014–2015) for Landbruks- og matdepartementet framgår det at statens investering i Staur gård ikke er gjort av forretningsmessige grunner. Selskapet har andre formål enn avkastning og utbytte til eierne, og det er derfor ikke fastsatt noe avkastningskrav eller utviklet en egen utbyttepolitikk for selskapet.

Landbruks- og matdepartementets mål og forventninger knyttet til selskapets økonomi blir formidlet fra eier på generalforsamlingen. Av protokollen fra ordinær generalforsamling 25. juni 2012 framgår det en forventning om at selskapet framover skal kunne framvise "et klart økonomisk overskudd". Det er ikke gitt noen føringer for hva det innebærer for selskapet, men departementet mener at selskapets driftsresultat fra 2013<sup>437</sup> kan anses å være i tråd med denne forventningen.

Mål og forventninger til selskapets økonomi følges opp på generalforsamlingen. I departementets oppfølging av selskapets økonomi er oppmerksomheten rettet mot driftsresultatet. Landbruks- og matdepartementet oppgir at det også følger med på selskapets leieinntekter.

433) Årsberetning for Staur gård for 2014.

434) Retningslinjer for forvaltningen av eierskap under Landbruks- og matdepartementet i Staur gård AS 16.03.2015.

435) Vedtekter for Staur gård 23.05.2014.

436) Årsberetning for Staur gård for 2014.

437) Av årsberetningen for 2013 framgår det at selskapets driftsresultat utgjorde kroner 210 000 i 2013.

Når det gjelder sektorpolitiske mål og forventninger, opplyser departementet at disse framgår av de årlige budsjettproposisjonene, vedtektene og retningslinjene for eierskapsutøvelsen. Her framgår statens formål med eierskapet og selskapets formål. Av departementets budsjettproposisjon for 2015 framgår det at de viktigste funksjonene på gården er teststasjon for storfe, seminastasjon for sau og korn- og planteforsøk i regi av Graminor.<sup>438</sup> Eiendommen er spesiell og egenartet, og flere av bygningene, hagen og parkanlegget er fredet av Riksantikvaren.<sup>439</sup> Landbruks- og matdepartementet opplyser at viktige målsettinger med eierskapet er å ivareta bygningsmassen for den kulturhistoriske virksomheten, og å tilrettelegge for dagens leietakere. De sektorpolitiske målene blir ifølge departementet fulgt opp på generalforsamlingen. Det er ikke etablert noen måltall eller indikatorer som departementet følger med på når det gjelder disse oppgavene.

Ifølge selskapet er det ikke gjennomført noen formell evaluering av selskapets måloppnåelse. Det ble imidlertid utarbeidet en utredning av Vorma økonomi og regnskap fra 2012<sup>440</sup> som omhandler vedlikeholdsbehovet ved gården og forslag til leieverdi. Denne utredningen kan ifølge selskapet betraktes som en evaluering av den økonomiske delen av virksomheten.

#### **Leieavtalen**

I 2013 ble det etablert en ny leieavtale mellom Landbruks- og matdepartementet som utleier og Staur gård AS som leietaker. Dette var en videreføring av en tidligere forpaktningssavtale mellom partene.

Etter leieavtalen skal Staur gård gjennomføre ordinært vedlikehold som ut fra et fem års gjennomsnitt utgjør 1,1 mill. kroner per år. Leietaker betaler ingen leieavgift ut over dette som følge av at leietaker har et omfattende vedlikeholds- og forbedringsansvar på eiendommen. Vedlikeholdsutgiften er fastsatt på bakgrunn av vurderinger gjort av Vorma økonomi og regnskap, som har kartlagt vedlikeholdsbehovet ved gården. Det har videre vært dialog mellom Staur gård og departementet om hva som anses å være en bærekraftig vedlikeholdsutgift. For å ta hensyn til at vedlikeholdsutgiften kan utgjøre en større belastning i år med et svakt driftsresultat, er det ifølge departementet lagt opp til at vedlikeholdsutgiften kan ses over flere år.

Ifølge leieavtalen skal gjestegården prioritere statlig og samfunnsmessig møtevirksomhet og representasjon. Det er videre en viktig oppgave å ivareta eiendommens kulturhistoriske verdier. Selskapet skal innrette sin forretningsmessige virksomhet innenfor rammen av disse samfunnsmessige målene. Departementet ser fordeler av å kombinere driften, dvs. forvaltning av et kulturhistorisk sted og utleie til andre virksomheter.

Landbruks- og matdepartementet eier bygningene, noe som ifølge daglig leder i selskapet innebærer at det kan være vanskelig for Staur gård å ta opp lån til utbedringsarbeider som følge av manglende sikkerhet. Departementet viser i denne sammenhengen til at selskapet har verdier i diverse løsøre (maskiner o.l.). Selskapet hadde i 2014 en langsiktig gjeld i form av lån på 2,4 mill. kroner. Departementet er ikke kjent med hvilket pantegrunnlag selskapet har for dagens lånegjeld.

Daglig leder opplyser at selskapet som følge av høye utgifter har vanskelig for å bygge opp egne likvider. Selskapet tar ved behov opp mindre likviditetslån og kassakreditt. Departementet blir informert om viktige saker, som blant annet økonomiske

438) Graminor er et statlig deleid selskap, der staten eier 34 prosent.

439) Prop. 1 S (2014–2015) for Landbruks- og matdepartementet.

440) Grunnlag for fastsettelse av leieverdi for Staur gård av Vorma økonomi og regnskap SA, 2012.

forutsetninger for driften. Underskudd og likviditetsproblematikk er eksempler på forhold som styret tar opp med eier.

Av leieavtalen framgår det at Staur gård kan søke Landbruks- og matdepartementet om midler til større vedlikehold og forbedringer på storlåven, forsøkslåven og eventuelle ekstraordinære vedlikeholds- og utbedringsbehov. For disse utbedringsarbeidene skal det føres eget regnskap adskilt fra leietakers driftsregnskap. Selskapet identifiserer behovet for utbedringer og tar kontakt med departementet som vurderer hvor kritisk behovet er, og avgjør om det skal settes av midler til utbedringer eller ikke. Når selskapet synliggjør behovet for midler til ekstraordinært vedlikehold, blir det ikke presisert overfor departementet om dette gjelder vedlikehold av forsøksgården eller gjestegården, men det er ifølge departementet underforstått at det gjelder departementets ansvarsområde. Departementet opplyser at det får tilsendt prosjektrengnskap etter at arbeidet er utført. Denne praksisen ble formelt innført med den nye leieavtalen fra 2013, men departementet opplyser at dette i hovedsak også har vært praksis før den nye leieavtalen ble inngått.

I 2013 ble det gjennomført utbedringer på forsøkslåve og reparasjoner etter flomskade for i underkant av 2 mill. kroner. Dette ble finansiert av Landbruks- og matdepartementet. Det er i perioden 2012–2013 utført ekstraordinære vedlikeholds- og utbedringsarbeider på uteområdet og bygninger<sup>441</sup> som brukes både av forsøksgårdsvirksomheten og gjestegårdsvirksomheten, noe om innebærer at de ekstraordinære midlene fra staten går til begge virksomhetsområdene.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at prosjektrengnskapene fra de ekstraordinære vedlikeholds- og utbedringsarbeidene gir innsikt i hva midlene er brukt til. Dette gir departementet mulighet til å kontrollere bruken av midlene opp mot annet regelverk, blant annet EØS-reglementet om støtte til konkurranseutsatt virksomhet. Landbruks- og matdepartementet mener at det i den nye leieavtalen har lagt betydelig vekt på å trekke opp grensene mellom hva som ligger til departementets ansvar som eier av eiendommen og hva som er naturlig at selskapet selv finansierer av utbedringer. Etter at den nye leieavtalen ble inngått har det ikke vært vurdert å gjøre et tydeligere skille mellom gjestegårdsvirksomheten og forskningsvirksomheten i leieavtalen eller i oppfølgingen av selskapet.<sup>442</sup>

Det framgår av leieavtalen § 7 at alle anskaffelser som er finansiert av Landbruks- og matdepartementet, skal gjennomføres i tråd med regelverk om offentlige anskaffelser, noe som blant annet innebærer at anskaffelser så langt det er mulig, skal være basert på konkurranse. Departementet opplyser at det har gitt råd til Staur gård om prosesser knyttet til anskaffelser tidligere, og at det forventer at regelverket etterleveres. Samtidig opplyser departementet at det har hendt at ansatte ved Staur gård har gjennomført utbedringsarbeider ved gården som er finansiert av departementet, uten at det har vært konkurranse om oppdraget. I brev 3. mai 2013 fra departementet til Staur gård om utbedring av tak på forsøksloven aksepterte departementet forslaget fra Staur gård om at utbedringsarbeidet kunne utføres i egen regi og med egne ansatte fordi det hadde vært vanskelig å få leverandører til å levere tilbud på dette utbedringsarbeidet.<sup>443</sup>

### 2.1.3 Kimen Såvarelaboratoriet AS

Kimen Såvarelaboratoriet har som formål å drive med såvareanalyser av frø og såkorn for å sikre at den norske såvarebransjen får utført de nødvendige produksjons- og forvaltningsanalyser som er nedfelt i forskriftene på såvare, floghavre, plantehelse og planteproduksjonsområdet. Selskapet har også som formål å opprettholde et nasjonalt

441) Årsberetning for Staur gård for 2012 og 2013 og prosjektrengnskap for utførte oppgraderings- og vedlikeholdsarbeider.

442) Brev fra Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen 24.08.2015.

443) Brev fra Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen 24.08.2015.

kompetansesenter og fagmiljø innen såvareanalyser, og å drive virksomhet på tilgrensende områder.<sup>444</sup>

Kimen Såvarelaboratoriet ble skilt ut fra Mattilsynet i 2004. Selskapets omsetning i 2014 var på 12 mill. kroner, og ved utgangen av 2014 hadde selskapet 20 fast ansatte i hel- og deltidstillinger.<sup>445</sup> Statens formål med eierskapet i Kimen Såvarelaboratoriet er å bidra til at det finnes et selskap i det norske markedet som oppfyller selskapets formål. Statens formål vil også være å se til at priser på selskapets tjenester står i rimelig forhold til kostnadene, samtidig som selskapet har en tilstrekkelig robust økonomi til å tåle svingninger i etterspørselen etter tjenestene som leveres.<sup>446</sup>

Kimen Såvarelaboratoriet utfører såvareanalyser mot full brukerbetaling, noe som er oppgaver som i utgangspunktet kan betraktes som forretningsmessige. Det er imidlertid et ønske fra Landbruks- og matdepartementet om at det skal gjennomføres så mange såvareanalyser som mulig, noe som medfører at det opereres med lave priser. På flere områder er selskapet eneste tilbyder i det norske markedet.<sup>447</sup>

I forbindelse med etableringen av Kimen Såvarelaboratoriet som et aksjeselskap i 2004 ble det gjort en vurdering av prisene for såvareanalyser. Det ble tatt utgangspunkt i takstene fra daværende Plantedirektoratet i Danmark og Statens utsädeskontroll i Sverige, og prisene for Kimen Såvarelaboratoriets analyser ble justert slik at det ble likt nivå med Danmark og Sverige.<sup>448</sup> Prisene for analyser reguleres årlig i forbindelse med styrets behandling av neste års budsjettforslag. Til grunn for disse vurderingene ligger blant annet ønsket om konkurransedyktige priser og selskapets resultatutvikling.<sup>449</sup>

#### **Statens forventninger til og oppfølging av selskapet**

Landbruks- og matdepartementet oppgir at det har få økonomiske mål og forventninger til selskapets virksomhet. Statens investering i selskapet er ikke gjort av forretningsmessige grunner, og det er derfor ikke fastsatt avkastningskrav og langsiktige utbytteforventninger for selskapet. Det forventes at selskapet driver i balanse, og at et eventuelt overskudd skal gå til å styrke egenkapitalen framfor å gi utbytte til eierne.<sup>450</sup>

Landbruks- og matdepartementet følger opp økonomien i selskapet gjennom deltakelse på generalforsamling og ved å kontrollere den tilsendte årsrapporten før generalforsamling. Departementet får også informasjon om selskapet gjennom styremøteprotokollene. Ifølge departementet er det ingen særskilte forhold som vektlegges i oppfølgingen av selskapets økonomiske utvikling ut over at det forventes at selskapet går i balanse.

I Prop. 1 S for Landbruks- og matdepartementet er det ikke budsjettert med utbytte fra selskapet de siste årene. Det er også blitt signalisert i budsjettproposisjonen at det ikke er et mål for staten at det skal betales ut størst mulig økonomisk utbytte. For årene 2012 og 2013 har det blitt betalt ut utbytte til eierne.<sup>451</sup> Departementet opplyser at når det gjelder forholdet til de andre eierne i vurderingen av utbytte, er det slik at staten har holdt igjen på kravene fra de andre eierne om å ta ut et enda større økonomisk utbytte enn det som har blitt betalt ut. Departementet begrunner dette med at det har vært opptatt av selskapets rolle og økonomi, men at det også har vært opptatt av at eierne skal bli enige om en løsning. Enkelte år har det vært muntlig dialog

444) Vedtekter for Kimen Såvarelaboratoriet 22.06.2004.

445) Årsberetning for Kimen Såvarelaboratoriet for 2014.

446) Retningslinjer for forvaltningen av eierskap under Landbruks- og matdepartementet i Kimen Såvarelaboratoriet 16.03.2015.

447) Intervju med Landbruks- og matdepartementet 26.03.2015.

448) Omdanningsplan, "Omdanning av Såvarelaboratoriet til aksjeselskap", 2004.

449) Protokoll fra styremøter i selskapet i undersøkelsesperioden.

450) Selskapsbeskrivelse for Kimen Såvarelaboratoriet 11.05.2015.

451) Prop. 1 S for Landbruks- og matdepartementet for 2012–2013 og 2013–2014.



mellom departementet og styreleder i forkant av at styret skal foreslå hvordan årets overskudd skal brukes, og om det skal betales ut utbytte.<sup>452</sup>

Departementet opplyser at det først og fremst er opptatt av selskapets sektorpolitiske mål, som framgår av formålsbestemmelsen i vedtektene. Av departementets budsjettproposisjon for 2015 framgår det at selskapet er enerådende på flere områder, og det er ikke ønskelig at høye priser på tjenestene reduserer antall såvareanalyser. Selskapet bistår Mattilsynet i forvaltningsoppgaver som tilsynet skal ivareta. Ved etableringen av selskapet i 2004 ble det i St.prp. nr. 63 (2003–2004) signalisert et mål om å etablere samarbeid med andre aktører for å utvide og videreutvikle selskapets fagområde. Dette skulle gjøres samtidig som selskapet skulle selge kompetanse og tjenester til både forvaltnings- og forskningsenheter for å bedre inntektsmulighetene.<sup>453</sup>

Når det gjelder de sektorpolitiske målsettingene, opplyser departementet at dersom de analysene som etterspørres, blir utført, og Mattilsynet og forvaltningen for øvrig får de rådene de trenger, er departementet fornøyd med virksomheten. Det brukes ingen andre måltall eller indikatorer i departementets oppfølging på det sektorpolitiske området. Antall såvareanalyser er væravhengig, og ved vått og fuktig vær vil det være større behov for kontroll av kornet. Departementet opplyser at som følge av at antall analyser vil variere, blant annet som følge av været, er det ikke etablert noen måleindikatorer eller måltall for dette arbeidet. Det gjennomføres årlige eller halvårslige kontaktmøter mellom departementet og selskapet.

#### **2.1.4 Instrumenttjenesten AS og ITAS Eierdrift AS**

##### **Statens forventninger til Instrumenttjenesten**

Instrumenttjenesten ble etablert i 1991 for å levere datatjenester til seks forskningsinstitusjoner, som også var eiere. Kundeforholdet til eierne ble i 2010 overført til ITAS Eierdrift, og Instrumenttjenesten ble da etablert i dagens form. Selskapet hadde tolv ansatte i 2014 og en omsetning på 23,1 mill. kroner.<sup>454</sup> Statens formål med eierskapet i Instrumenttjenesten er å legge til rette for effektiv forskning og utvikling i sektoren.<sup>455</sup> Instrumenttjenesten er et rent forretningsmessig selskap. Selskapets kunder er i hovedsak andre enn eierne, og omsetning til eierne utgjør mindre enn 10 prosent av den totale omsetningen.<sup>456</sup>

Instrumenttjenesten har som formål å drive handels- og konsulentvirksomhet, eller å tilby totale driftsløsninger. Fagområdet er "datadrift samt systemer og utstyr for miljøovervåking, meteorologi, hydrologi og geoteknikk i vid forstand". Overskuddslikviditet kan plasseres til best mulig rente gjennom utlån, innskudd eller lignende.<sup>457</sup>

På generalforsamlingen i 2014 ble avkastningskravet og de langsiktige utbytteforventningene for Instrumenttjenesten fastsatt. Avkastningskravet ble satt til 5 prosent av årlig omsetning. Så lenge eierskapet er uendret, er eiers forventning til langsiktig utbytte fra selskapet beskjedent.<sup>458</sup> Det er ikke etablert andre mål for å vurdere den økonomiske utviklingen i selskapet. Før etableringen av avkastningskravet var eierne opptatt av om selskapet gikk med overskudd.<sup>459</sup>

452) Selskapsbeskrivelse for Kimen Såvarelaboratoriet 11.05.2015.

453) St.prp. nr. 63 (2003–2004) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2004.

454) Årsberetning for Instrumenttjenesten for 2014.

455) Prop. 1 S for Landbruks- og matdepartementet (2014–2015).

456) Intervju med Instrumenttjenesten 20.01.2015.

457) Vedtekter for Instrumenttjenesten 17.11.2010.

458) Protokoll fra generalforsamling for Instrumenttjenesten i 2014.

459) Intervju med styreleder i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift 11.03.2015 og intervju med Bioforsk 16.03.2015.

Overfor Instrumenttjenesten stiller Bioforsk tre krav: Selskapet skal levere tjenestene til rett tid, tjenestene skal være riktig priset, og selskapet skal være oppdatert på teknologi. Dette blir formidlet gjennom avtaler om oppdrag og muntlig i kontakt med styreleder. Disse forventningene er ikke nedfelt skriftlig.<sup>460</sup>

#### **Statens forventninger til ITAS Eierdrift**

ITAS Eierdrift hadde en samlet omsetning på 7,7 mill. kroner i 2014 og fire ansatte per 31.12.14.<sup>461</sup> Selskapets virksomhet er delt inn i to fagområder: datadrift og målesystemer. Selskapet leverer tjenester til sine eiere, og Bioforsk er den største kunden. 80–90 prosent av selskapets datadrift-tjenester går til Bioforsk, resten går til Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). For tjenester knyttet til målesystemer går 100 prosent til Bioforsk.<sup>462</sup> ITAS Eierdrift drives i eiernes "egenregi" og driver ikke konkurranseutsatt virksomhet. Eierne har avtaler med selskapet for fire år om gangen, og ingen av eierne er forpliktet til å benytte selskapet.<sup>463</sup>

ITAS Eierdrift har som formål å drive handels- og konsulentvirksomhet eller å tilby totale driftsløsninger. Fagområdet er "datadrift samt systemer og utstyr for miljø-overvåking, meteorologi, hydrologi og geoteknikk i vid forstand og i tråd med eiernes vekslende behov". Selskapet skal bare yte bistand til sine eiere.<sup>464</sup>

Overfor ITAS Eierdrift stiller Bioforsk krav om at selskapet skal drive økonomisk forsvarlig og levere riktige varer til riktig pris. Målsettingen for ITAS Eierdrift er økonomisk balanse, og det stilles ingen forventning om å bygge opp kapital. Det har vært muntlig kontakt mellom Bioforsk og styreleder om disse målsettingene, men de er ikke nedfelt skriftlig.<sup>465</sup>

Ifølge styreleder følger det av avtalen mellom ITAS Eierdrift og eierne hvilke målsettinger og forventninger eierne har til selskapet. Det forventes blant annet 100 prosent oppetid på datasystemene og god stabilitet i tjenestene som selskapene yter overfor eierne.

#### **Statens oppfølging av Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift**

Oppfølgingen av mål og forventninger skjer ifølge styreleder på generalforsamlingen. Før generalforsamlingen får Bioforsk informasjon gjennom innkalling og årsberetning fra selskapene. Bioforsk opplyser at selskapene først og fremst blir målt på at de leverer de tjenestene de skal, og på økonomisk resultat. Bioforsk følger med på styreprotokollene og holder seg gjennom dette oppdatert på økonomi og hva som ellers skjer i selskapene.

Det er ingen formaliserte møter mellom selskapene og eierne ut over generalforsamling, men det er kontakt ved behov. Initiativ til slike uformelle møter kommer fra begge parter, enten er det eierne som stiller spørsmål til styret, eller omvendt. Dette er typisk uformelle møter. Det er ifølge styreleder ingen forskjell i kontakten med eierne for de to selskapene.

Bioforsk er den største brukeren av ITAS Eierdrifts tjenester og har som bruker gjennomgående mye kontakt med selskapet. For Instrumenttjenesten kan alle eierne være brukere av selskapets tjenester, og kontakten mellom selskapet og de ulike eierne som kunder blir relativt lik.<sup>466</sup>

460) Intervju med Bioforsk 16.03.2015.

461) Årsberetning for ITAS Eierdrift for 2014.

462) Intervju med ITAS Eierdrift 20.01.2015.

463) Intervju med styreleder i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift 11.03.2015.

464) Vedtekter for ITAS Eierdrift 23.07.2009.

465) Intervju med Bioforsk 16.03.2015.

466) Intervju med styreleder i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift 11.03.2015.

Det er ifølge styreleder i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift ikke et krav at selskapene skal gjennomføre en formell evaluering av måloppnåelse, og dette er derfor ikke gjort. For ITAS Eierdrift er situasjonen slik at dersom de ikke leverer de tjenestene eier ønsker til riktig pris, vil eier kjøpe dette et annet sted.

### **Endringer i Instrumenttjenestens virksomhet**

Instrumenttjenestens virksomhet har hittil vært delt inn i to fagavdelinger. Den ene er dataavdelingen med datadrift og bredbåndsvirksomhet til bedrifter og kommuner. Den andre er avdeling for målesystemer, som leverer systemløsninger av sensorer og utstyr for dataloggere til private og offentlige kunder.<sup>467</sup>

Instrumenttjenesten konkurrerer med andre private aktører. Daglig leder i Instrumenttjenesten opplyser at det ikke er noen konkurransefordeler med det å ha statlige eiere, og begrunner dette med at statlige pensjonsforpliktelser og statlige personalrettigheter gir høyere kostnadsnivå enn for private konkurrenter. Bioforsk oppgir at fordelene ved det statlige eierskapet er at det fører til færre kortsiktige forventninger til overskudd og utbytte enn for et privat eierskap, og det vil være anledning til å ha mer oppmerksomhet om de langsiktige forventningene. På generalforsamlingen i 2014 ble det vedtatt at eierne vil ha oppmerksomhet rettet mot å styrke selskapets egenkapital, kompetanse og infrastruktur slik at det kan være en konkurransedyktig og sterk leverandør, også for sine eiere.<sup>468</sup>

I 2013 besluttet styret at Instrumenttjenesten skulle kjøpe kabel-TV- og bredbånd-selskapet DK-nett for å sikre selskapets inntekter fra bredbåndsløvere til private, lokale kunder. DK-nett er nå et datterselskap til Instrumenttjenesten. Instrumenttjenesten leverer bredbånd til DK-nett som videreformidler dette til TV-kabelkunder. Av selskapets årsrapport for 2014 framgår det at bredbåndsløveren til DK-nett utgjør mer enn 20 prosent av dataavdelingens omsetning. Styret har i 2014 besluttet å selge selskapets avdeling for målesystemer.<sup>469</sup> Dette innebærer at selskapets virksomhet framover vil bli rettet mot datadrift og bredbåndsvirksomhet.

Landbruks- og matdepartementet har blitt informert om de aktuelle kjøpene og salgene av virksomhet gjennom protokoller fra generalforsamling og tilsendte styreprotokoller. Departementet har ikke gitt noen føringer eller hatt merknader til Bioforsk eller selskapene om hva som skal være innenfor selskapets virksomhetsområde ut over det som framgår av vedtektene.<sup>470</sup> Bioforsk har ikke vært involvert i vurderingene knyttet til Instrumenttjenestens kjøp av DK-nett, og har heller ikke hatt synspunkter til dette. Det samme gjelder det mulige salget av avdeling for målesystemer.<sup>471</sup> Selskapenes styreleder opplyser at når det gjelder kjøp og salg av virksomhet for Instrumenttjenesten, anses dette å være forretningsmessige og strategiske avgjørelser som ligger til selskapets ledelse og styret å vurdere.

## **2.2 Organisering av eierskapsutøvelsen**

### **2.2.1 Landbruks- og matdepartementets styringssignaler og føringer for Bioforsks eierskapsutøvelse**

Både Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift er heleide aksjeselskap der eierskapet er fordelt mellom Landbruks- og matdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Landbruks- og matdepartementet gir gjennom instruks for økonomi- og virksomhetsstyring<sup>472</sup> (virksomhetsinstruksen) Bioforsk delegert myndighet til å forvalte statens

467) Intervju med Instrumenttjenesten 20.01.2015.

468) Protokoll fra generalforsamling i Instrumenttjenesten 13.06.2014.

469) Intervju med Instrumenttjenesten 20.01.2015.

470) Intervju med Landbruks- og matdepartementet 26.03.2015.

471) Intervju med Bioforsk 16.03.2015.

472) Instruks om økonomi- og virksomhetsstyring i Bioforsk 01.09.2014.

eierinteresser på vegne av departementet overfor selskapene Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift.

Bioforsk skal i henhold til virksomhetsinstruksen innkalle til generalforsamling og sende årsrapport, årsberetning og protokoll fra generalforsamlingen til departementet. I tillegg har departementet fra 2014 mottatt kopi av styreprotokollene fra selskapene. Bioforsk skal videre utarbeide utkast til statsrådens beretning for hvert selskap som oversendes departementet. Departementets styringssignaler for Bioforsks eierskapsutøvelse framgår av virksomhetsinstruks, tildelingsbrev og i brev om konkrete forhold.<sup>473</sup> Ut over føringer for rapportering knyttet til årsoppgjør og generalforsamling er det gitt få føringer for hvordan Bioforsk skal utøve sitt eierskap.

Bioforsk opplyser at de forholder seg til Landbruks- og matdepartementets retningslinjer fra 28. februar 2005 i eierskapsutøvelsen. Landbruks- og matdepartementet oppgir at disse er utdaterte, og vil i forbindelse med fusjonen av flere av eierinstitusjonene til Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) i 2015 utarbeide nye retningslinjer for forvaltningen av statens eierinteresser i selskapene.<sup>474</sup> Retningslinjene gjelder fra 1. juli 2015, og erstatter de tidligere retningslinjene. Det har også blitt utarbeidet en ny instruks for økonomi- og virksomhetsstyring for det nye instituttet.

I forbindelse med etableringen av det nye instituttet NIBIO ba Landbruks- og matdepartementet Bioforsk i tildelingsbrevet for 2015 om å gjøre en vurdering av om eierskapet i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift bør avvikles eller videreføres, og vurderingskriteriet var om eierskapet bygger opp under det nye fusjonerte instituttet sitt formål. Departementet uttaler at det ikke ga ytterligere føringer fordi det var behov for uavhengige råd som kunne gi informasjon som grunnlag for departementets beslutninger. I arbeidet med svaret var Bioforsk i dialog med de øvrige eierinstitusjonene om selskapenes framtidsutsikter. Styret i Bioforsk vurderte det slik at Landbruks- og matdepartementets aksjeandeler i begge selskapene burde opprettholdes for å legge til rette for effektiv forskning og utvikling i sektoren.<sup>475</sup> Dette samsvarer med statens formål med eierskapet i Instrumenttjenesten.

### **2.2.2 Landbruks- og matdepartementets oppfølging av Bioforsks eierskapsutøvelse**

Bioforsk rapporterer årlig til Landbruks- og matdepartementet om tilstanden i selskapene gjennom oversendelse av årsberetning, årsregnskap og protokoll fra generalforsamling. Av virksomhetsinstruksen framgår det at departementet skal orienteres om vesentlige avvik fra tildelingsbrev eller andre planer. Avviksrapportering til Landbruks- og matdepartementet inngår i etatsstyringsmøter og Bioforsks årsrapport, der Bioforsk skal rapportere om eventuelle avvik fra tildelingsbrevet.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at det som en del av oppfølgingen av Bioforsk leser selskapenes årsrapporter og protokoller fra generalforsamling. Ifølge Bioforsk hender det at departementet tar kontakt og spør om innholdet i årsrapporter eller styreprotokoller, men departementet etterspør generelt ikke mye informasjon om selskapenes utvikling. Departementet uttrykker at det er opptatt av utviklingen i selskapenes driftsresultat og egenkapital. Når det gjelder departementets vurdering av hvordan Bioforsks praktiske eierskapsutøvelse fungerer, forholder departementet seg til de forventningene som stilles til eier ved utarbeidelsen av statsrådens beretning.

Landbruks- og matdepartementet følger også opp Bioforsks eierskapsutøvelse overfor Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift gjennom etatsstyringsmøter mellom Bioforsk

473) Intervju med Landbruks- og matdepartementet 26.03.2015.

474) Bioforsk ble 1. juli 2015 slått sammen med Norsk institutt for skog og landskap og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning til å utgjøre Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO).

475) Brev fra Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen av 24.08.2015.

og Landbruks- og matdepartementet. Det avholdes to etatsstyringsmøter per år der representanter for Bioforsk og departementet deltar. Her kan departementet ta opp alle styringsmessige forhold med Bioforsk, blant annet forvaltningen av statens interesser i selskapene.<sup>476</sup> Ifølge Bioforsk er forhold knyttet til selskapene i liten grad tema, og møtene brukes i liten grad av departementet til å gi føringer for eierskapsutøvelsen. Ved særskilte saker har etatsstyringsmøtene blitt benyttet av Landbruks- og matdepartementet, og ved omorganiseringen av Instrumenttjenesten og etableringen av ITAS Eierdrift ble ulike organisasjonsmodeller diskutert på disse møtene.<sup>477</sup> Det skrives referat fra disse møtene.

### **Orientering om viktige saker**

Av virksomhetsinstruksen framgår det at departementet umiddelbart skal orienteres om viktige aktiviteter i selskapene som har betydning for å sikre en effektiv kontroll med at statens interesser forvaltes på en forsvarlig måte. Det er sjelden at saker legges fram for eierne, og det er ikke etablert rutiner for hvilke saker som skal legges fram. Landbruks- og matdepartementet opplyser at det forutsettes at Bioforsk i tiden mellom styringsmøtene umiddelbart videreformidler informasjon som er vesentlig for departementets ansvar. Landbruks- og matdepartementet mener at det siden vurderingen av avkastningskravet til Instrumenttjenesten i 2014, samt opprettelsen av ITAS eierdrift og endringen av Instrumenttjenesten i 2010, ikke har vært større saker som har vært viktige for selskapene.

### **2.2.3 Håndtering av roller i Bioforsk**

Overfor Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift har Bioforsk flere roller, som både eier og bruker av selskapenes tjenester. I tillegg har enkeltpersoner med ansettelsesforhold hos Bioforsk og hos andre eiere hatt styreverv i selskapene. De største eierne har hatt styrerepresentanter i både Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift. For å unngå eventuelle rollekonflikter ivaretar personer fra ulike avdelinger hos eierne de ulike rollene.<sup>478</sup> Det er administrerende direktør i Bioforsk som ivaretar eierrollen, mens rollen som styreleder tidligere har blitt ivaretatt av økonomi- og administrasjonsdirektør i Bioforsk.<sup>479</sup> Departementet opplyser at det 12. mai 2015 var i dialog med direktøren for Bioforsk om å forsterke skillet mellom de ulike rollene.

For selskaper som drives i "egenregi", er nærhet til eier i ledende organ, og eiernes aktive kontroll, et vesentlig vilkår for å akseptere unntak fra anskaffelsesreglementet. Vilkårene for "egenregi" bygger på ulovfestet rett, men er nå kodifisert i det nye anskaffelsesdirektivet 2014/24/EU.<sup>480</sup> Direktivet er foreløpig ikke inntatt i norsk lov eller forskrift, og det er en ulovfestet rett som definerer innholdet i kravet nærmere. For at kriteriene for "egenregi" skal være oppfylt, må blant annet "kontrollkriteriet" fra rettspraksis i EU-domstolen være oppfylt.<sup>481</sup> ITAS Eierdrift har flere eiere, men i praksis er det bare Bioforsk og NMBU som utøver en aktiv kontroll med selskapet i form av styredeltakelse i selskapet og som mottakere av selskapets tjenester.

Landbruks- og matdepartementet har ikke gitt noen føringer for håndtering av roller ved delegert eierskap når personer som er ansatt i staten, her i Bioforsk, også sitter i

476) Intervju med Landbruks- og matdepartementet 26.03.2015.

477) Intervju med Bioforsk 16.03.2015.

478) Intervju med styreleder i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift 11.03.2015.

479) Styreleder i Instrumenttjenesten og ITAS ble gjenvalgt på generalforsamlingen i 2014, men er nå pensjonist og ikke lenger ansatt i Bioforsk.

480) Direktivet skal være gjennomført i nasjonal rett i EUs medlemsland innen 18. april 2016.

481) Som EØS-medlem er Norge pålagt å ta hensyn til denne rettspraksisen. Den generelle forpliktelsen til å gjennomføre EØS-retten i nasjonal rett på en korrekt måte følger av EØS-artikkel 3. Internasjonale domsavgjørelser fra EU-domstolen har en viktig rolle innen EØS og EU. EFTA-statene har forpliktet seg til å legge vekt på relevant praksis fra EU-domstolen, jf. EØS-artikkel 6, og homogenitetsmålssettingen i EØS-artikkel 1. Kontrollkravet er beskrevet og definert nærmere i blant annet dommene C-573/07 Sea, C-340/04 Carbotermo, C-182/11 og C-183/11 Econord samt C-324/07 Coditel Brabant.

styret.<sup>482</sup> Departementet viser imidlertid til føringer i de utdaterte retningslinjene for eierskapsutøvelsen for Instrumenttjenesten fra 2005. Det framgår her at eierrollen skal utøves etter aksjelovens bestemmelser, og at virksomhetene skal forvalte sine eierinteresser med en klar vekt på fordeling av ansvar og myndighet mellom eiervirksomheten og styret.<sup>483</sup> I tillegg viser departementet til den dialogen som var mellom Bioforsk og departementet i forkant av etableringen av ITAS Eierdrift.

Bioforsk opplyser at de forholder seg til aksjelovgivning, reglement for økonomistyring i staten og økonomi- og virksomhetsinstruksen i sin utøvelse av eierrollen, og at de for øvrig har etiske retningslinjer som gir føringer blant annet for ansattes habilitet. For Instrumenttjenesten viser styreleder til en styreinstruks fra 1999 som har regler knyttet til blant annet habilitet. Instruksen er utarbeidet før omorganiseringen i 2009.

Det er etablert en praksis med at styremedlemmer som er inhabile i behandling av enkelte styresaker, trer ut av møtet når disse sakene behandles.<sup>484</sup> Det har hendt at Instrumenttjenesten har konkurrert om oppdrag med avdelinger i Bioforsk. Bioforsk opplyser at det i slike tilfeller vil være ukomplisert å skille rollene, siden det er fagavdelingene som er involvert i disse sakene. Dersom styrelederen eller et styremedlem likevel skulle være inhabil, vil han eller hun fratre fra styremøtet under behandlingen av den aktuelle saken.<sup>485</sup>

#### **2.2.4 Organiseringen av eierskapsutøvelsen i Landbruks- og matdepartementet**

Departementet har ikke etablert formelle organisatoriske skiller mellom eierskapsforvaltningen og andre forvaltningsoppgaver. Eierskapsforvaltningen rettet mot de fem selskapene i undersøkelsen ligger under fire ulike avdelinger i departementet.<sup>486</sup> Departementet opplyser at ingen avdeling har et overordnet ansvar for eierskapsforvaltningen, men at Administrasjons- og økonomiavdelingen har et praktisk koordinerende ansvar i saker som gjelder eierskap som berører flere avdelinger.

Etter hovedinstruks for Landbruks- og matdepartementet<sup>487</sup> skal ansvarlig avdeling utarbeide og vedlikeholde retningslinjene for hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor det enkelte selskap. Retningslinjene skal legges fram for Administrasjons- og økonomiavdelingen før de fastsettes. Ansvarlig avdeling skal sørge for å oversende årsberetning, årsregnskap, revisjonsberetning, protokoll fra generalforsamling/foretaksmøte og statsrådets beretning til Riksrevisjonen. Utkast til statsrådets beretning skal legges fram for Administrasjons- og økonomiavdelingen før det sendes ut.

Departementet opplyser at omfanget av arbeidet med eierskapsutøvelse er relativt lite, og at de aktuelle selskapene er svært ulike. Det er ikke etablert noe fast forum der de ulike avdelingene i Landbruks- og matdepartementet kan samordne seg og diskutere spørsmål knyttet til eierskapsutøvelse. Det er ifølge departementet god kontakt mellom de aktuelle avdelingene om eierspørsmål når dette er naturlig, avhengig av sakens karakter. Det er etablert et eierskapsforum i regi av Nærings- og fiskeridepartementet der departementer med eierinteresser i selskaper deltar. Det er faste månedlige møter i eierskapsforumet, men det er også kontakt ved behov. Før disse møtene foretas det en vurdering av hvem som møter fra Landbruks- og matdeparte-

482) Intervju med Bioforsk 16.03.2015.

483) Retningslinjer for forvaltning av aksjeinteresser under Landbruks- og matdepartementet i Instrumenttjenesten AS 28.02.2005.

484) Intervju med Bioforsk 16.03.2015 og intervju med styreleder i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift 11.03.2015.

485) Intervju med Bioforsk 16.03.2015.

486) For Statskog har Avdeling for skog og landskap ansvar for både eierskapsforvaltningen og de sektorpolitiske oppgavene knyttet til forvaltningsoppdraget. For Staur gård har Administrasjons- og økonomiavdelingen ansvar for eierskapsforvaltningen og utleie av eiendommen. Eierskapsforvaltningen av Kimen Sävarelaboratoriet ligger under Avdeling for matpolitikk. Når det gjelder Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift, har Avdeling for forskning, innovasjon og regionalpolitikk den formelle kontakten med Bioforsk som har fått delegert ansvaret for eierskapsutøvelsen overfor selskapene.

487) Hovedinstruks for Landbruks- og matdepartementet 28.02.2011.

mentet på bakgrunn av hvilke temaer som skal tas opp. Det er som oftest de som har ansvar for eierskapsforvaltningen av Statskog, som møter.

### 2.2.5 Håndtering av roller i Landbruks- og matdepartementet

For Statskog er det utarbeidet retningslinjer for forvaltningen av eierskapet som beskriver hvilke oppgaver departementet har som utøver av eierrollen.<sup>488</sup> En egen avtale regulerer de sektorpolitiske oppgavene og myndighetsoppgavene.<sup>489</sup>

Retningslinjene for departementets forvaltning av eierskapet i Staur gård beskriver hvilke oppgaver departementet har som eier av selskapet. Departementets rolle som eier og utleier av eiendommen Staur gård reguleres ikke av disse retningslinjene.<sup>490</sup> For Staur gård er leieforholdet regulert gjennom en leieavtale mellom departementet som utleier og eier og selskapet som leietaker.<sup>491</sup>

For Kimen Såvarelaboratoriet er det i tillegg til retningslinjer for eierskapsforvaltningen av selskapet etablert en aksjeeieravtale som gir føringer for departementets eierskapsutøvelse.<sup>492</sup> I aksjeeieravtalen som er inngått mellom selskapets tre eiere, framgår blant annet selskapets formål. Det er ifølge departementet ikke gjort noen avklaringer ut over dette mellom eierne om hvilke mål og forventninger de stiller til selskapet.

Verken for Statskog, Staur gård eller Kimen Såvarelaboratoriet er det etablert instruks eller rutiner som beskriver hvordan arbeidet med eierskapsutøvelsen hos departementet skal organiseres for å sikre et tydelig skille mellom eierrollen og det sektorpolitiske arbeidet. Dette framgår heller ikke av retningslinjene for eierskapsutøvelsen for de tre selskapene. Landbruks- og matdepartementet gir uttrykk for at departementet skiller mellom rollen som eier og rollene som sektorpolitisk aktør, myndighetsutøver og tilskuddsforvalter ved å være tydelig overfor selskapene på hva som er oppfølging fra departementet som eier, og hva som er myndighetsutøvelse eller sektorpolitiske føringer. Statskog mener at departementet skiller mellom sine ulike roller, og at dette har blitt mer ryddig de siste fire årene etter at det ble etablert et skille mellom kontaktmøtene for eierskapet og for forvaltningsvirksomheten.

---

## 3 Vurderinger

### Landbruks- og matdepartementet har ikke klare forventninger til selskapenes resultater

Staten som eier skal stille klare forventninger til selskapenes resultater. For selskaper med sektorpolitiske oppgaver skal målene oppnås på en ressurseffektiv måte, og staten skal utvikle tydelige resultatforventninger. For selskaper med forretningsmessige oppgaver skal staten stille avkastnings- og utbytteforventninger.

#### *Statskog*

Statskog er et foretak med både forretningsmessig virksomhet og sektorpolitiske oppgaver. Undersøkelsen viser at departementet ikke har satt konkrete mål for de årlige resultatene i den forretningsmessige virksomheten.

Departementet opplyser at det ikke måler de årlige resultatene opp mot et avkastningskrav fordi det vil være variasjon i inntektene, både planlagt variasjon og den som

488) Retningslinjer for forvaltningen av Landbruks- og matdepartementets eierinteresser i Statskog SF 20.06.2012.

489) Avtale mellom Landbruks- og matdepartementet og Statskog SF om oppdrag for å gjennomføre delegerte myndighetsoppgaver og sektorpolitiske oppgaver 06.12.2013.

490) Retningslinjer for forvaltningen av eierskap under Landbruks- og matdepartementet i Staur gård AS 16.03.2015.

491) Leieavtale mellom Landbruks- og matdepartementet som utleier og Staur gård som leietaker 05.03.2013.

492) Retningslinjer for forvaltningen av eierskap under Landbruks- og matdepartementet i Kimen Såvarelaboratoriet 16.03.2015 og aksjeeieravtale mellom aksjonærene 22.06.2004.

følger av markeds- og naturforhold foretaket ikke rår over. I tillegg vil skogens tilvekst føre til verdiøkning. Departementet oppgir at investeringer i skogproduksjon, skogeiendommer og utnyttelsen av ressursene skjer etter markedsmessige avkastningskrav, der ikke annet følger av lov eller anerkjente standarder for bærekraftig skogbruk. Departementet gir uttrykk for at verdivurderingen fra 2011 har gitt et godt grunnlag for oppfølging av foretakets resultater. Sentrale indikatorer på om foretaket driver eiendommene effektivt er avvirkningskvantum (det vil si mengden hogst og produsert tømmer), tømmerpriser og driftskostnader sammenlignet med gjennomsnittet i markedet.

Etter revisjonens vurdering framstår det som uklart hva departementet legger til grunn for å vurdere selskapets årlige resultater på de indikatorene som brukes i oppfølgingen av den forretningsmessige virksomheten, og dermed er det lite tydelig hvilke forventninger departementet har til foretakets forretningsmessige resultatutvikling.

#### *Staur gård*

Statens investering i Staur gård er ikke begrunnet i forretningsmessige hensyn, men hoveddelen av selskapets omsetning kommer likevel fra forretningsmessig og konkurranseutsatt gjestegårdsvirksomhet. Landbruks- og matdepartementet har ikke satt forventninger til avkastning eller utbytte, men det stilles en forventning om at selskapet skal gå med overskudd. Ut over dette er det gitt få føringer for drift og økonomi.

Staur gård har sektorpolitiske oppgaver som ivaretas på flere ulike måter. Selskapet driver utleie til forsøksvirksomhet knyttet til dyr og planter. Flere av bygningene på gården, hagen og parkanlegget er fredet av Riksantikvaren, og en viktig målsetting ved eierskapet er å ivareta bygningsmassen for den kulturhistoriske virksomheten. Selskapet er derfor pålagt vedlikeholdsforpliktelser gjennom leieavtalen, og det gjennomføres ekstraordinært vedlikehold finansiert av Landbruks- og matdepartementet.

Leieavtalen regulerer leieforholdet mellom departementet som utleier og selskapet som leietaker av eiendommen Staur gård. Betalingsvilkårene i leieavtalen, inkludert finansieringen av ekstraordinært vedlikehold, skiller ikke mellom forsøksvirksomheten og gjestegårdsvirksomheten. Etter revisjonens vurdering gir leieavtalen ikke klare nok vilkår for den forretningsmessige gjestegårdsvirksomheten. Sammenblanding av gjestegårdsvirksomheten og sektorpolitisk tiltak og hensyn skaper usikkerhet om hvorvidt det gis offentlig støtte til den konkurranseutsatte virksomheten.

#### *Kimmen Såvarelaboratoriet*

Kimmen Såvarelaboratoriet utfører såvareanalyser mot full brukerbetaling. Selskapet er på flere områder eneste tilbyder i det norske markedet, og ønsket om å gjennomføre flest mulig såvareanalyser innebærer at prisene holdes lave. På bakgrunn av dette mener departementet at selskapet ikke har ordinær forretningsmessig virksomhet. Det stilles ikke forventninger om avkastning eller utbytte fra departementet, men det har for årene 2012 og 2013 blitt betalt ut utbytte. Departementet har få økonomiske mål og forventninger til selskapet, og det er lite oppmerksomhet knyttet til om selskapets drift er effektiv.

Det er revisjonens vurdering at det for flere av selskapene er et uklart skille mellom sektorpolitiske og forretningsmessige oppgaver, og at det har ført til uklarhet om forventningene til og rammene for selskapenes økonomiske virksomhet.

Landbruks- og matdepartementet har lagt eierskapsforvaltningen under ulike avdelinger i departementet, og ingen avdeling har det overordnede ansvaret for eierskapsutøvelsen. Departementet mener at det er god kontakt mellom de aktuelle



avdelingene om eierspørsmål, og viser til at selskapene er svært ulike, og at arbeidet med eierskapsutøvelse utgjør en liten del av departementets oppgaver. Etter revisjonens vurdering kan en organisering der ansvaret for eierskapsutøvelsen for enkelte selskaper er fordelt på ulike fagavdelinger ha bidratt til for liten oppmerksomhet om de forretningsmessige oppgavene og dermed helheten i eierstyringen.

#### **Landbruks- og matdepartementet følger i liten grad opp den delegerte eierskapsforvaltningen i Bioforsk**

Undersøkelsen viser at det ikke var etablert retningslinjer for eierskapsutøvelsen i ITAS Eierdrift slik reglement for økonomistyring i staten forutsetter. Fra 1. juli 2015 ble det etablert retningslinjer for eierskapsutøvelsen for ITAS Eierdrift, og samtidig ble de utdaterte retningslinjene for eierskapsutøvelsen i Instrumenttjenesten fra 2005 oppdatert. Med de nye retningslinjene ble departementets forventninger til og føringer for eierskapsutøvelsen i ITAS Eierdrift og Instrumenttjenesten i større grad tydeliggjort.

Instrumenttjenestens virksomhet har hittil vært inndelt i to fagavdelinger: datadrift og målesystemer. I 2014 kjøpte Instrumenttjenesten aksjene i kabel-TV- og bredbånds-selskapet DK-nett, mens avdeling for målesystemer ble besluttet solgt. Dette vil innebære at selskapets virksomhet framover vil bestå av datadrift og bredbåndsleveranser. Selskapets formål er drive handels- og konsulentvirksomhet, eller å tilby totale driftsløsninger innenfor fagområdet datadrift og systemer for miljøovervåking, meteorologi, hydrologi og geoteknikk. Etter revisjonens vurdering kan det synes som Instrumenttjenestens virksomhet framover i liten grad vil være tilpasset det vedtektsfestede formålet. Statens formål med eierskapet i Instrumenttjenesten er å legge til rette for effektiv forskning og utvikling i sektoren, og begrunnelsen for statens eierskap i selskapet framstår etter revisjonens vurdering som uklar.

Landbruks- og matdepartementet har blitt informert om de aktuelle kjøp og salg av virksomhet gjennom protokoller fra generalforsamling og styremøter. Departementet har ikke gitt noen føringer eller hatt bemerkninger til Bioforsk eller selskapene om hva som skal være innenfor selskapets virksomhetsområde ut over det som framgår av vedtektene. Bioforsk har heller ikke hatt synspunkter til dette.

Av virksomhetsinstruksen framgår det at departementet umiddelbart skal orienteres om aktiviteter av viktighet i selskapene. Undersøkelsen viser at det er sjelden at saker legges fram for eierne, og at det ikke har vært etablert rutiner for hvilke saker som skal legges fram for eier. Dette er mer tydelig i de nye retningslinjene for eierskapsutøvelsen fra 1. juli 2015.

Departementet kan følge opp Bioforsks eierskapsutøvelse gjennom etatsstyringsmøter, men disse møtene har i liten grad blitt brukt til å gi føringer og styrings signaler.

Undersøkelsen viser at Landbruks- og matdepartementet har vært lite involvert ved større endringer som har hatt betydning for selskapenes framtidige virksomhet. Etter revisjonens vurdering har departementet i liten grad fulgt opp Bioforsks eierskapsutøvelse.

#### **Bioforsks eierskapsutøvelse overfor Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift har vært svak**

For Instrumenttjenesten, som er et rent forretningsmessig selskap, ble det etablert et avkastningskrav på generalforsamlingen i 2014. Før etableringen av avkastningskravet i 2014 var forventningen at selskapet skulle gå med overskudd. For ITAS Eierdrift blir

det stilt krav om at selskapet skal gå i balanse og drives økonomisk forsvarlig. For begge selskapene stiller eier krav til at de leverer tjenester til rett tid, har riktig pris og er oppdatert på teknologi. Disse forventningene er formidlet gjennom avtaler om oppdrag og muntlig i kontakt med styreleder. Ut over avkastningskravet fra 2014 er eiers forventninger i liten grad nedfelt skriftlig. Dette medfører at forventningene fra eier framstår som lite dokumentert.

Undersøkelsen viser at Bioforsk har vært lite tydelig i sine forventninger til selskapene, og lite involvert ved større endringer. Etter revisjonens vurdering har lite oppfølging fra Landbruks- og matdepartementet av Bioforsk ført til svak eierskapsutøvelse overfor Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift.

## Vedlegg 7: Brev og rapport til sak 7 om NSB Persontogs håndtering av alternativ transport ved innstillinger og større forsinkelser

---

7.1 Riksrevisjonens brev til statsråden i  
Samferdselsdepartementet

7.2 Statsrådens svar

7.3 Rapport fra utvidet kontroll om NSB  
Persontogs håndtering av alternativ transport  
ved innstillinger og større forsinkelser



Vedlegg 7.1:



**Riksrevisjonen**

Vår saksbehandler  
Tor Erland Langen 22241449  
Vår dato 22.09.2015 Vår referanse  
Deres dato 2015/01454-22  
Deres referanse

Statsråd Ketil Solvik-Olsen  
SAMFERDSELSDEPARTEMENTET  
Postboks 8010 DEP  
0030 OSLO

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

**Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014**

Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om NSB Persontogs håndtering av alternativ transport ved innstillinger og større forsinkelser, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2015–2016).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Samferdselsdepartementet fikk et utkast til 24. juni, og på departementets svar 21. august og 24. august 2015.

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

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

Dette brevet med vedlegg er også sendt per e-post. Vi ber vennligst om å få svar tilsendt både per post og per e-post til [postmottak@riksrevisjonen.no](mailto:postmottak@riksrevisjonen.no). Videre ber vi om at det elektroniske svaret sendes i word-format.

Svarfrist: 8. oktober 2015

For riksrevisorkollegiet



Per-Kristian Foss  
riksrevisor

Vedlegg



Statsråden

Riksrevisjonen  
Postboks 8130 Dep  
0032 OSLO

Deres ref  
2015/01454-22

Vår ref  
15/1156-

Dato  
08.10.2015

**Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014 – NSB – samferdselsministerens svar til undersøkelsen**

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen (RR) datert 22. september 2015 vedrørende RRs kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014, og saken *Riksrevisjonens undersøkelse av NSB Persontogets håndtering av alternativ transport ved innstillinger og større forsinkelser*. Samferdselsdepartementet (SD) har tidligere gitt kommentarer til rapportutkastet, jf. brev datert 21.8.2015. RR ber i sitt brev av 22.9.2015 om redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp RRs merknader og anbefalinger, og evt. om departementet er uenig med RR.

**Storsatsing på jernbanen og styrket vedlikehold krever økt alternativ transport**

Det satses på jernbanen gjennom økte bevilgninger både til vedlikehold og store investeringsprosjekter i infrastrukturen. Etter mange år med økende vedlikeholdsetterslep ble 2015-budsjettet framholdt av Jernbaneverket (JBV) som «det store vedlikeholdsåret». Regjeringens ambisjoner på samferdselsområdet innebærer økt satsing på vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen. I regjeringens forslag til statsbudsjett for 2016 øker vedlikeholdet av jernbanenettet med over 30 pst. sammenliknet med 2015. En økning i vedlikeholdsinnsatsen på jernbanen vil redusere etterslepet, som er beregnet til om lag 18 mrd. 2016-kr.

Samtidig med at arbeidet med å redusere etterslepet pågår, har innføringen av ny grunnrutemodell på Østlandet gitt økt antall togavganger og NSB opplever nå rekordhøy tilstrømming av reisende. Utførelse av vedlikehold og annet arbeid i sporet innebærer ofte behov for stengninger. Flere stengninger og flere passasjerer gir økt behov for alternativ transport.

Etter departementets syn er det viktig at de reisende tilbys alternativ transport ved avvik uansett årsak til avviket, og at den alternative transporten holder et nivå som bidrar til å oppnå målene med statens kjøp av persontransporttjenester. Målene er å utnytte togets egenskaper i samspill med andre transportformer, for å dekke befolkningens og næringslivets transportbehov. Videre skal togtilbudet legge grunnlaget for et konkurransedyktig togtilbud for pendlere, bidra til tilgjengelighet til servicesentra både i og utenom rush og bidra til å binde regioner og landet sammen. Det er således et viktig område RR har sett på. Jeg har noen kommentarer til RRs fire merknader i saksfremstillingen av undersøkelsen.

### **1. Det alternative transporttilbudets effektivitet for passasjerene**

RRs hovedfunn fra undersøkelsen er at passasjerer ikke får god nok informasjon i avvikssituasjoner. Dette gir grunnlag for oppfølging. Fravær av eller mangelfull informasjon om reisetid, oppmøtested på stasjonsområde/ved bussene og reisealternativer, gjør det unødig krevende for passasjerene å tilpasse seg avvikssituasjonen på en tilfredsstillende måte. Videre er det viktig å evaluere avvikssituasjoner for å lære. Også her er det et potensial for forbedring.

RR skriver at alternativ transport i de fleste tilfeller tar lengre tid enn ordinær togtransport i rute, samt at tiden det tar for å stille busser ved ikke-planlagte avvik gir passasjerene et ytterligere reisetidspåslag. Toget har en reisetidsfordel fremfor bussen på en rekke strekninger. Denne reisetidsfordelen er én av årsakene til at toget er konkurransedyktig og velges av stadig flere reisende. Når buss må settes opp for tog, vil det på de fleste relasjoner ta noe lengre tid med bussen enn med toget. Alternativ transport ved ikke-planlagte avvik innebærer at det oppstår en uforutsett situasjon. Slike uplanlagte hendelser krever nødvendigvis ekstra tid for å skaffe tilveie busser, samt å posisjonere disse.

I tillegg til å sørge for å få ned responstiden for den alternative transporten, er det viktig å arbeide for å redusere de ikke-planlagte avvikene. Som nevnt innledningsvis bevilger regjeringen rekordhøye summer til drift og vedlikehold, dette vil bidra til å minimere omfanget av de akutte /ikke-planlagte avvikene. JBV har de senere årene blitt flinkere til å gjennomføre sporbrudd (planlagte avvik) slik at disse i større grad enn tidligere avsluttes som forutsatt. Resultatet fra JBV's målrettede arbeid med å redusere antall planlagte avvik som varsles utenom ruteterminskiftene, vises av nedgangen i kostnader til kategori 2.

De siste årene har NSB testet ut og montert et automatisk passasjertellingssystem (APC) om bord i en del av togene. APC forteller via sensorer i dørene hvor mange passasjerer som går av og på i hver dør på hver stasjon. APC vil kunne gi verdifull informasjon om passasjerstrømmene på en helt annen måte enn de manuelle tellingene hittil har kunnet gi oss. SD er av den mening at bedre kunnskap om reisestrømmene vil muliggjøre et mer skreddersydd alternativt transporttilbud, som kan dimensjoneres for reisemengden på en annen måte enn i dag.

## **2. Kostnadseffektiviteten i NSBs alternative transporttilbud**

Trafikkavtalen med NSB er en nettoavtale. Dette innebærer at NSB sitter med gevinsten dersom reelle trafikkinntekter overstiger kalkylen, såfremt kostnadene er lik eller lavere enn avtalt nivå. Motsatt sitter NSB med tapet dersom selskapet ikke makter å tiltrekke seg så mange reisende som lagt til grunn i vederlaget. NSB har derfor sterke incentiver til å levere et godt tilbud til de reisende, også i avvikssituasjoner, for å beholde eksisterende reisende og tiltrekke seg nye. I tillegg oppstiller Trafikkavtalen krav i pkt. 8.6.3.3 om et maksimumsnivå på antall operatørvhengige forsinkelsestimer. Dersom kravet ikke nås ansees dette som en mangel som departementet kan kreve prisavslag for. Operatørvhengige forsinkelsestimer oppstår når NSB selv har ansvar for forsinkelsene. Større forsinkelser medfører ofte behov for alternativ transport. Også i disse kravene ligger det således incentiver til NSB om å tilby kostnadseffektive, gode løsninger for alternativ transport.

NSB opplyser at det er relativt små kostnadsforskjeller på leie av store busser og minibusser, og at leiekostnaden for en stor buss ofte tilsvarer leiekostnaden for to til tre drosjer. Departementet mener at beleggsprosent i bussene alene ikke er et godt måltall for kostnadseffektivitet i NSBs transporttilbud, ettersom alternativet med taxier og ev. minibusser oftest vil være dyrere gitt undersøkelsens resultat av beregnet beleggsprosent.

Jeg er opptatt av at de reisende får et alternativt transporttilbud, og mener det er langt viktigere at det er tilstrekkelig kapasitet i det alternative tilbudet enn at fyllingsgraden er høy, spesielt når det er liten kostnadsforskjell på minibuss og vanlig buss. Årsaken til dette er at en løsning med for liten kapasitet fort vil gå utover kundene og skape en enda dårligere kundeopplevelse, og eventuelt føre til en reduksjon i antall reisende og dermed i trafikkinntekter.

## **3. Koordineringen mellom NSB og andre samferdselsaktører ved planlagte avvik**

RR konkluderer med at det ser ut til å være et potensial for bedre samarbeid og koordinering mellom NSB og andre samferdselsaktører. Jeg er enig i at en god koordinering og et godt samarbeid er grunnleggende for at alternativ transport skal kunne gjennomføres så sømløst og effektivt som mulig når avvik inntreffer.

Jeg vil i så henseende vise til at flere gode tiltak allerede er iverksatt for å forbedre samarbeid og koordinering. Departementet er kjent med at både NSB og JBV jobber målrettet for å skape en mer sømløs og effektiv avvikshåndtering. Et eksempel er samarbeidsprosjektet *Prosjekt Alternativ reise*<sup>1</sup> mellom NSB, JBV, Statens vegvesen og Ruter for å løse utfordringene knyttet til håndtering av fremtidige sporbrudd i Oslo-regionen. Prosjektet ble etablert som følge av de store utfordringene knyttet til avviklingen av alternativ transport ut fra Oslo S under stengningen av Østfoldbanen i august 2014. NSB har tatt ansvar for prosjektledelsen av dette arbeidet.

---

<sup>1</sup> Tidligere omtalt som *Prosjekt Sporbrudd*



JBV har innenfor sitt ansvarsområde investert i flere elektroniske verktøy for å effektivisere og bedre informasjonsflyten mellom togselskap og JBV. Blant annet har det nye distribusjonssystemet FIDO vært fullt i drift fra 12.4.2015. FIDO gir bl.a. jernbaneforretakene direkte tilgang til informasjon på PC og nettbrett om rutedata og eventuelle endringer av togfremføring og arbeid i spor. Det nye distribusjonsverktøyet gir en automatisert og målrettet elektronisk utsendelse av informasjon til den det gjelder, i stedet for manuell distribusjon av papirer og dokumenter.

#### **4. SDs informasjon om effektiviteten i det alternative transporttilbudet**

RR mener SD ikke har tilstrekkelig informasjon for å kunne gjøre en helhetlig vurdering av effektiviteten i det alternative transporttilbudet, verken når det gjelder om passasjerene får et effektivt alternativt transporttilbud, eller om NSB sørger for kostnadseffektive løsninger i den alternative transporten.

Det er riktig at departementet ikke besitter detaljert informasjon om utviklingen av det enkelte alternative transporttilbudet. Trafikkavtalen med NSB er som allerede nevnt en nettoavtale basert på incentiver, som skal få togoperatøren til å levere så effektivt som mulig. Et slikt avtaleregime, i motsetning til rene bruttokontrakter, legger ikke opp til at departementet skal involvere seg i den daglige operative togdriften gjennom svært detaljert oppfølging av togproduksjonen og eventuelle avvik.

Dette betyr likevel ikke at informasjonen departementet har ikke er tilstrekkelig for å gjøre en helhetlig vurdering av effektiviteten i det alternative transporttilbudet. For å gjøre en helhetlig vurdering mener departementet det ikke er nødvendig å se på informasjonsflyten fra NSB til de reisende i hvert enkelt avvik. Det som er viktig er at vi har kunnskap om hva passasjerene oppfatter som mindre bra i det alternative transporttilbudet, og at NSB har iverksatt tiltak for å forbedre de områdene de skårer dårlig på. Departementet kan med hjemmel i Trafikkavtalen pkt. 8.8 kreve den informasjon som er nødvendig for å vurdere om leveransen er kontraktsmessig og at målene med avtalen nås. Det kan derfor bli aktuelt å skjerpe rapporteringskravene til NSB, dersom departementet finner det hensiktsmessig i sin oppfølging av RRs anbefalinger.

#### **Reform av jernbanesektoren**

Regjeringen er i gang med en historisk reform av hele jernbanesektoren. JBV og NSB skal omorganiseres for å oppnå en hensiktsmessig styringsstruktur, en forretningsmessig organisasjonsform og tydelige mål. For å få mest mulig ut av den statlige ressursinnsatsen, og for å innføre en større dynamikk, nytenkning og kundeorientering i persontogmarkedet, vil regjeringen innføre konkurranse om å drive persontogtransport på vegne av staten. Konkurranse vil bidra til å skape et best mulig togtilbud for kundene. Jernbanereformen er en del av transportreformen, der det overordnede målet er økt effektivitet og større samfunnsøkonomisk lønnsomhet samlet sett i transportsektoren, med en finansiering innenfor de rammene som handlingsregelen setter.

Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet

1. videreutvikler kravene til rapporteringen om effektiviteten i det alternative transporttilbudet, slik at rapporteringen gir departementet et mer helhetlig grunnlag for å vurdere om passasjerene får et tilfredsstillende transporttilbud, og om løsningene er kostnadseffektive.
2. følger opp at NSB og de øvrige samferdselsaktørene styrker koordineringen i forbindelse med innstillinger og større forsinkelser.

Jeg mener RR har pekt på flere områder i sin undersøkelse, som departementet vil ta videre i oppfølgingen av NSB og i sitt reformarbeid. Departementet vil at togselskapene skal ha en egeninteresse i å utvikle trafikkgrunnlaget og gi de reisende en positiv opplevelse. Avtalene om å drive persontrafikk vil derfor som hovedregel bli utformet som såkalte nettokontrakter. Valg av kontraktsform må imidlertid avgjøres etter en konkret vurdering av hva som er mest hensiktsmessig i den enkelte trafikkpakke. Betydelige planlagte endringer i infrastrukturen kan eksempelvis gjøre en nettokontrakt mindre egnet. Hvilken kontraktsform og hvilke kontraktsbestemmelser som benyttes, vil bli vurdert av kjøper i det enkelte tilfelle. Rapporteringskrav som skal inngå i fremtidige trafikkavtaler må videreutvikles og tilpasses det avtaleregimet som velges.

Når det gjelder koordinering i forbindelse med innstillinger og større forsinkelser er det, som nevnt over, flere initiativ som allerede er iverksatt. Departementet vil spesielt følge opp samarbeidsprosjektet *Prosjekt Alternativ reise*. En mer systematisk oppfølging av at NSB og øvrige samferdselsaktører styrker koordineringen vil være en viktig del av arbeidet med å sikre at reformen skaper helhet og enkelhet for de reisende, men også for samferdselsaktørene.

Med hilsen

Ketil Solvik-Olsen

## Vedlegg 7.3: Rapport fra utvidet kontroll om NSB Persontogs håndtering av alternativ transport ved innstillinger og større forsinkelser

### 1 Innledning

#### 1.1 Bakgrunn

NSB AS eies 100 prosent av Samferdselsdepartementet. Statens eierskap i NSB skal bidra til effektiv, sikker og miljøvennlig transport. NSB har samfunnsmessige oppgaver, men skal ha stor kommersiell frihet.

NSB har økt antall togavganger og opplevd en passasjervekst. Det ble foretatt totalt 63,3 millioner reiser med NSBs tog i Norge i 2014, mot 60,5 millioner reiser i 2013. Dette utgjorde en passasjervekst på 4,6 prosent.<sup>493</sup> Over 80 prosent av NSBs togreiser i Norge foregår i eller gjennom deler av Intercity-triangelet (Lillehammer–Skien–Halden via Oslo).<sup>494</sup> De senere årenes behov for vedlikehold og annet arbeid med infrastrukturen innebærer flere stengninger. 11,7 prosent av NSBs persontog var forsinket i 2014, noe som utgjorde 11 701 forsinkelsestimer.<sup>495</sup> I tillegg til dette kommer innstilte togavganger. Forsinkelsene og innstillingene innebærer tapt arbeidstid for kundene og store kostnader for staten og samfunnet generelt. I noen tilfeller er avviket fra ordinær transport planlagt og varslet av Jernbaneverket, mens andre avvik oppstår uten forvarsel. I begge tilfeller skal NSB sørge for at passasjerene får et alternativt transporttilbud, som regel buss.

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for jernbanesektorens rammebetingelser. Dette omfatter planarbeid, utredninger og analyse, i tillegg til lov-, forskrifts- og budsjettarbeid. Staten, ved Samferdselsdepartementet, kjøper bedriftsøkonomisk ulønnsom persontransport med tog av NSB. I tillegg har departementet ansvar for etatsstyring av Jernbaneverket og Jernbanetilsynet, og forvalter eierskapet i NSB AS. På denne måten fungerer Samferdselsdepartementet både som regulator, kjøper og eier overfor NSB.

Nåværende avtale om kjøp av persontransporttjenester, Trafikkavtalen, er inngått mellom NSB og Samferdselsdepartementet for perioden 2012–2017.<sup>496</sup> Den totale rammen for hele perioden er på 15,4 mrd. kroner.<sup>497</sup> Med unntak av dagtogene på strekningene Oslo–Bergen og Oslo–Trondheim inngår hele NSBs persontogproduksjon i Norge i Trafikkavtalen.<sup>498</sup>

NSB skal i henhold til Trafikkavtalen sette opp alternativ transport ved driftsforstyrrelser. Fram til og med 2012 skulle NSB dekke kostnadene til alternativ transport innenfor en forhåndsavtalt kostnad for hele avtaleperioden og kostnadene inngikk i de årlige avtalte vederlagene staten betalte NSB. I henhold til Trafikkavtalen ble betalingsbestemmelsene endret fra og med 2013 slik at det skulle gjøres en årlig vurdering av

493) NSBs årsrapport for 2014, togreiser i Norge.

494) I henhold til tabell i Prop 1 S Samferdselsdepartementet 2014–2015, side 129.

495) NSBs årsrapport for 2014.

496) Avtale om utførelse av persontransport med tog som offentlig tjeneste i 2012–2017.

497) Løpende 2012-kroner. Kilde: Samferdselsdepartementet i brev 11. desember 2014.

498) Meld. St. 31 (2012–2013) *Verksamda til NSB AS*, side 28, punkt 2.1. Sommertrafikken på Flåmsbanen (5 md. i året) og cruisetrafikken på Raumabanen (reiselivsprodukt om sommeren) drives også kommersielt. Kilde: Samferdselsdepartementet i brev 11. desember 2014.

kostnadene til alternativ transport. For perioden 2013–2017 er det satt av totalt 1 036 mill. kroner til alternativ transport.<sup>499</sup>

Bevilgninger til statlig kjøp av persontransporttjenester gis som tilskudd over post 70 i statsbudsjettet. Departementet har påpekt at dette imidlertid er midler som ikke tildeles som årlige tilskudd, men gjennom flerårig avtale etter forutgående forhandlinger mellom to parter der avtalens økonomiske ramme er forankret i romertallsvedtak fra Stortinget (Prop. 1 S (2011–2012)), som følges opp gjennom årlige bevilgninger.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere effektiviteten i NSB Persontogs alternative transport ved innstillinger og større forsinkelser.

Undersøkelsens formål belyses gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad er NSBs alternative transporttilbud effektivt?
  - a) I hvilken grad påvirkes passasjerenes reisetid og kundeopplevelse av at reisen gjennomføres med buss istedenfor ordinær togtransport?
  - b) I hvilken grad er NSBs tilbud om alternativ transport kostnadseffektivt?
  - c) I hvilken grad sikrer NSBs styring og planlegging at det alternative transporttilbudet er effektivt?
- 2 I hvilken grad følger Samferdselsdepartementet opp at NSBs gjennomføring av alternativ transport er kostnadseffektiv og gir akseptable løsninger for kundene?

## 1.3 Revisjonskriterier

Det framgår av *Nasjonal transportplan* (NTP) som gjelder for 2014–2023, at det overordnede målet for transportpolitikken er "å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling".<sup>500</sup> Dette er i stor grad en videreføring av føringer fra tidligere Nasjonal transportplan som gjaldt for 2006–2015.

Staten betaler for at NSB skal utføre transporttjenester, og Trafikkavtalens hensikt er å sikre utførelse av bedriftsøkonomisk ulønnsom persontransport med tog (offentlig tjenesteforpliktelse).<sup>501</sup>

### Krav til effektivitet

I økonomireglementet § 1 stilles det krav om at statlige midler skal brukes effektivt. Ifølge bevilgningsreglementet § 10 skal utgiftsbevilgningene disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater.

Målet med statens eierskap i NSB er å bidra til effektiv, tilgjengelig, sikker og miljøvennlig transport av personer og gods på jernbane. Selskapet skal også drives på forretningsmessig grunnlag og med sikte på å levere konkurransemessig avkastning.<sup>502</sup> Innenfor de rammene staten som eier setter, forventer staten at alle enheter i NSB-konsernet arbeider for å innfri forventningene til kundene og driver

499) 2012-kroner. Bilag F, punkt 1 og 2 i Trafikkavtalen. Trafikkavtalen, punkt 8.6.3.4. Kilde: Samferdselsdepartementet i brev 11. desember 2014.

500) Innst. 450 S (2012–2013), jf. Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan*.

501) Innst. 433 S (2012–2013), jf. Meld. St. 31 (2012–2013) *Verksemnda til NSB AS*, side 8, punkt 2.3.

502) Innst. 140 S (2014–2015), jf. Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

kostnadseffektivt.<sup>503</sup> Ett av kravene i Trafikkavtalen er at NSB skal effektivisere produksjonen.<sup>504</sup>

Det er viktig at samspillet mellom NSB og Jernbaneverket er godt, slik at transportbehovene blir dekket og infrastrukturen blir utnyttet effektivt.<sup>505</sup>

**Kjøp av persontransporttjenester – krav satt i regelverk for økonomistyring i staten**  
Bevilgninger til statlig kjøp av persontransporttjenester gis som tilskudd over post 70 i statsbudsjettet og omfattes av bestemmelser om forvaltning av tilskuddsbevilgninger i *økonomireglementet for staten* og *bestemmelser om økonomistyring i staten*. Det framgår av økonomireglementet § 8 at departementene for den enkelte tilskuddsordning skal beskrive mål og kriterier for måloppnåelse, samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll.

Av *bestemmelser om økonomistyring i staten*<sup>506</sup> framgår det at tilskuddsforvalter skal innhente rapporter fra tilskuddsmottakere som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Kriteriene for måloppnåelse skal være i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Det framgår videre av bestemmelsene at departementet og tilskuddsforvalter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordninger er effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål. Frekvens og omfang av evalueringer skal ta utgangspunkt i en vurdering av risiko og vesentlighet for den enkelte tilskuddsordning, herunder hvor omfattende og viktig tilskuddsordningen er, kvalitet og omfang av øvrig rapportering og i hvilken grad det er mulig å beskrive de årlige resultatene.<sup>507</sup>

#### **Krav stilt i Trafikkavtalen**

Målet med den offentlige tjenesteforpliktelsen, utførelse av bedriftsøkonomisk ulønnsom persontransport, er å utnytte togets egenskaper i samspill med andre transportformer for å dekke befolkningens og næringslivets transportbehov. Denne tjenesteforpliktelsen skal legge grunnlaget for et konkurransedyktig togtilbud for pendlere, bidra til tilgjengelighet til servicesentra både i og utenom rushtiden og bidra til å binde regioner og landet sammen. Togtilbudet skal være pålitelig og oppleves som sømløst (enkelt). Det framgår av Trafikkavtalen at "målene for den offentlige tjenesteforpliktelsen skal være retningsgivende for NSBs og Samferdselsdepartementets oppfyllelse av de plikter og krav som er nedfelt i Trafikkavtalen og Samferdselsdepartementets oppfølging av NSBs plikter og kravoppfyllelse."<sup>508</sup>

Avtalen pålegger blant annet NSB en plikt til å sette opp alternativ transport ved driftsforstyrrelser, uansett årsak. Alternativ transport er all transport NSB skaffer passasjerene innen rimelig tid, herunder, men ikke begrenset til, andre ordinære avganger i dette tidsrommet.<sup>509</sup>

Ved større planlagte infrastrukturavvik kan det alternative transporttilbudet avvike fra eksisterende togtilbud. Enhver jernbanestasjon som ikke betjenes, eller enhver togavgang som ikke kjøres, trenger ikke erstattes dersom det, for det alternative

503) Innst. 433 S (2012–2013), jf. Meld. St. 31 (2012–2013) *Verksemnda til NSB AS*, side 20. Trafikkavtalen, side 8.

504) Trafikkavtalen punkt 17.4.

505) Innst. 433 S (2012–2013), jf. Meld. St. 31 (2012–2013) *Verksemnda til NSB AS*, side 8. Jf. også Trafikkavtalen bilag F og tildelingsbrev til Jernbaneverket 21.12.2011, 20.12.2012 og 19.11.2013.

506) Punkt 6.3.6.

507) Punkt 6.5.

508) Trafikkavtalen, punkt 3.

509) Trafikkavtalen, punkt 8.6.3.4, 1. ledd Kundeinformasjon og alternativ transport.

transporttilbudet, er mer hensiktsmessig med andre stoppesteder, avgangstidspunkter og/eller frekvenser.<sup>510</sup>

Trafikkavtalen stiller også krav til leverandøren på områdene kundebehandling, pålitelighet, regularitet, kostnadseffektivitet og operatørvhengige forsinkelsestimer.<sup>511</sup>

#### 1.4 Metode og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved analyse av regnskapsdata, annen styringsinformasjon og andre relevante data fra NSB, dokumentanalyse av årsrapporter og styredokumenter, og intervjuer med NSB, Samferdselsdepartementet som kjøper av persontransporttjenester, samt representanter for pendlerforeninger og Forbrukerrådet.

Undersøkelsen omfatter årene 2012–2014. Det er lagt mest vekt på å vurdere den alternative transporten i Intercity-triangelet, ettersom over 80 prosent av NSBs togreiser i Norge foregår i eller gjennom deler av dette. Intervjudataene er verifisert. Rådataene i tallmaterialet er framskaffet av NSB.

For å belyse *i hvilken grad passasjerenes reisetid påvirkes av at reisen gjennomføres med buss istedenfor ordinær togtransport*, er det gjort en analyse av data fra NSB som viser forskjeller i tidsbruk mellom reiser med ordinær togtransport i rute og reiser med buss for tog.

Det er i undersøkelsen beregnet gjennomsnittlig reisetid med buss for tog ved planlagte avvik mellom et utvalg stasjoner. Denne er sammenlignet med reisetiden med ordinær togtransport. Det er valgt ut tre strekninger: Oslo–Ski, Oslo–Drammen og Oslo–Hamar. Alle strekningene ligger innenfor Intercity-triangelet. De utvalgte stasjonene er relativt store, og i mange tilfeller vil det være satt opp direktebusser mellom disse. Kunder som skal til mindre stasjoner på strekningen, vil kunne oppleve betydelig lengre reisetid. Gjennomsnittstiden som er beregnet, omfatter både direktebusser og busser som stopper på flere stasjoner underveis på strekningen. Busser som har oppstartstasjon eller endestasjon *på andre stasjoner* enn de utvalgte stasjonene, er ikke med i beregningen. Forsinkelser grunnet kø er heller ikke med i beregningene, og gjennomsnittstidene tar ikke hensyn til ulemper passasjerene har ved eventuelle bussbytter og korrespondanse videre til øvrige transportmidler. Beregningene gir dermed antakelig et lavt estimat for den reelle gjennomsnittlige reisetiden mellom de utvalgte stasjonene.<sup>512</sup>

Det er også beregnet gjennomsnittlig oppmøtetid for buss ved ikke-planlagte avvik. NSB har tatt et uttrekk i sitt bestillingssystem for å beregne hvor lang tid som brukes fra beslutningen om bruk av buss for tog er tatt, til første buss er lovet levert på aktuelle stasjoner. Uttrekket omfatter et begrenset antall avvikssituasjoner, men gir likevel en god indikasjon på tidsbruken. I tillegg til denne responstiden vil det i forkant av forespørselen om busser gå noe tid fra feil blir varslet, til plan for avvikshåndtering beslutes. Denne tiden er ikke inkludert i tallmaterialet.

For å belyse *i hvilken grad kundeopplevelsen påvirkes av at reisen gjennomføres med buss istedenfor ordinær togtransport*, er NSBs styringsinformasjon, evalueringer av ulike avvikssituasjoner og kundetilfredshetsundersøkelser gjennomgått. Videre er det gjennomført intervjuer med pendlerforeninger og Forbrukerrådet.

510) Trafikkavtalen, punkt 8.6.3.4, strekpunkt 3.

511) Jf. Trafikkavtalen punktene 3, 8.6.1, 8.6.3, 8.6.3.2, 8.6.3.3 og 8.6.3.4.

512) Svar fra NSB, datert 08.05 2015, på henvendelse fra Riksrevisjonen 15.04.2015.

For å belyse i hvilken grad NSBs tilbud om alternativ transport er kostnadseffektivt, er det gjort en analyse av kostnadene som NSB har hatt til alternativ transport i undersøkelsesperioden. Tilgjengelig styringsinformasjon fra NSB er gjennomgått, og det er hentet inn informasjon gjennom intervjuer med selskapet og Samferdselsdepartementet. Videre er det for 2014 gjennomført beregninger av kostnad per setekilometer for henholdsvis ordinær togtransport og den alternative transporten.<sup>513</sup> For å beregne kostnadene til ordinær togtransport har avvikskostnadene blitt trukket fra de resterende kostnadene i det offentlige kjøpsregnskapet, i tråd med NSBs anbefaling. Kostnadene til alternativ transport er beregnet for både planlagte og ikke-planlagte avvik. Ifølge Statistisk sentralbyrås definisjoner er setekilometer et mål på kapasitet i persontransport og innebærer at tilgjengelige seter på transportmiddelet er multiplisert med det antall kilometer som tilbakelegges når transportmiddelet er i tjeneste. NSB har tall på *effektive* setekilometer<sup>514</sup>, dvs. kilometer kjørt med passasjerer om bord, med ordinær togtransport for 2014. Setekilometertallene for buss for tog inkluderer derimot også kilometer kjørt uten passasjerer om bord. Det er derfor gjort noen beregninger i dialog med NSB for analysene av kostnad per setekilometer buss for tog ved planlagte avvik.<sup>515</sup>

Beleggsprosent er et mål på hvor godt tilgjengelige plasser i bussene blir utnyttet. For å belyse beleggsprosenten i den alternative transporten er det tatt utgangspunkt i NSBs passasjertellinger. Beleggsprosenten er beregnet ut fra bussjåførenes innrapportering av maksimalt antall passasjerer på den enkelte tur. Gjennomsnittstallet for maksimalt antall passasjerer er dividert på gjennomsnittlig antall seter i bussene. Det er gjort analyser av beleggsprosenten totalt og for henholdsvis planlagte og ikke-planlagte avvik i 2013 og 2014. I tillegg er det gjort analyser av beleggsprosenten på utvalgte strekninger i Intercity-triangelet med mange reisende de samme årene.

For å belyse i hvilken grad NSBs styring og planlegging sikrer at arbeidet med det alternative transporttilbudet gjennomføres effektivt, er styringsinformasjon, evalueringer og referater fra styremøter og samarbeidsfora gjennomgått. Det er hentet inn tilleggsinformasjon gjennom intervjuer med NSB, Samferdselsdepartementet, pendlerforeninger og Forbrukerrådet.

For å belyse i hvilken grad Samferdselsdepartementet følger opp at NSBs gjennomføring av alternativ transport er kostnadseffektiv og gir akseptable løsninger for kundene, er Samferdselsdepartementets utøvelse av kjøperrollen og oppfølging av Trafikkavtalen undersøkt. Det er gjennomført intervjuer med NSB og departementet. I tillegg er det gjennomført en dokumentgjennomgang av NSBs rapportering til departementet.

513) På grunn av en endring i busselskapenes rapportering (fra manuell rapportering til rapportering i bussfortog.no) har det ikke vært mulig for NSB å hente ut tall på setekilometer i 2012 og 2013 som ville være sammenlignbare med 2014-tallene.

514) Begrepet effektive setekilometer, som er brukt i denne undersøkelsen, er også kjent som solgte setekilometer. (Kilde: Samferdselsdepartementets e-post til Riksrevisjonen av 24.08.2015).

515) Se kapittel 2.2.

## 2 Resultatet av undersøkelsen

### 2.1 NSBs alternative transport ved avvik

#### 2.1.1 Reisetid med buss for tog på utvalgte strekninger

Alternativ transport vil i de fleste tilfeller innebære at NSB setter opp buss for tog.

**Tabell 1 Reisetid med ordinær togtransport og gjennomsnittlig reisetid med buss for tog ved planlagte avvik**

| Togrute        | Reisetid med ordinær togtransport | Gjennomsnittlig reisetid buss ved planlagte avvik |
|----------------|-----------------------------------|---------------------------------------------------|
| Oslo S–Ski     | 21–33 min                         | 40 min                                            |
| Ski–Oslo S     | 21–32 min                         | 44 min                                            |
| Oslo S–Drammen | 33–35 min                         | 42 min                                            |
| Drammen–Oslo S | 34–36 min                         | 50 min                                            |
| Oslo S–Hamar   | 79–85 min                         | 110 min                                           |
| Hamar–Oslo S   | 83–86 min                         | 127 min                                           |

Tabell 1 viser reisetid med ordinær togtransport og gjennomsnittlig reisetid med buss for tog ved planlagte avvik.<sup>516</sup> Variasjonsspennet i reisetid for ordinær togtransport skyldes at togene kan ha ulike stoppmønstre. Det går fram av tabellen at reisetiden med buss for tog forlenges betydelig på alle utvalgte strekninger, sammenlignet med reisetiden på disse strekningene for ordinær togtransport i rute.<sup>517</sup>

Når det gjelder ikke-planlagte avvik, vil den totale reisetiden forlenges ytterligere fordi det tar tid fra avviket oppstår, til bussene er på stedet.

**Tabell 2 Oppmøtetid for buss for tog ved ikke-planlagte avvik i 2014**

| Togrute        | Gjennomsnittlig oppmøtetid for buss ved planlagte avvik |
|----------------|---------------------------------------------------------|
| Oslo S–Ski     | 41 min                                                  |
| Ski–Oslo S     | 41 min                                                  |
| Oslo S–Drammen | 37 min                                                  |
| Drammen–Oslo S | 37 min                                                  |
| Oslo S–Hamar   | 53 min                                                  |
| Hamar–Oslo S   | 53 min                                                  |

Tabell 2 viser hvor lang tid det tar fra beslutningen om bruk av buss for tog er tatt på de aktuelle strekningene, til første buss er lovet levert på den aktuelle stasjonen. I tillegg til denne responstiden vil det i forkant av forespørselen til busselskapene gå noe tid fra feil blir varslet, til planen for avvikshåndtering er klar. Denne tiden er ikke inkludert i tabellen over.

Et eksempel kan være at dersom det oppstår et ikke-planlagt avvik i Drammen, vil det i gjennomsnitt gå 37 minutter fra varsling fra DROPS (Driftsoperativ avdeling i NSB)

516) Turer som er registrert som resultat av ikke-planlagte avvik, er tatt ut. Dette er fordi flere turer ofte er registrert som én tur ved denne typen avvik, noe som innebærer at tallmaterialet ikke vil gi et godt bilde av faktisk gjennomsnittlig reisetid.

517) Et mindre antall turer er fjernet i gjennomsnittsberegningen i denne kolonnen, eksempelvis åpenbare feilregistreringer.



til første buss er på plass. Deretter vil bussturen inn til Oslo ta i gjennomsnitt 50 minutter,<sup>518</sup> noe som gir en reisetid opp mot halvannen time.

Ifølge NSB benyttes tidsbruk som effektivitetsindikator i arbeidet med å effektivisere avvikhåndteringen, og i arbeidet med den alternative transporten, både internt og overfor busselskapene. NSB har satt som eget mål om at det skal gå maksimalt 30 minutter fra NSB er kjent med at et avvik har oppstått, til første buss er på avgangsstedet. Tabell 2 viser at NSB ikke har nådd målet sitt på de utvalgte strekningene i undersøkelsesperioden. NSB viser til at det er satt i gang tiltak for å forbedre måloppnåelsen, og at DROPS arbeider med å gå gjennom hele arbeidsprosessen for å sikre at NSB blant annet får bestilt busser raskere, og at bussene blir tilgjengelig for kundene tidligere. NSB forventer at disse tiltakene vil gi effekt i løpet av 2015 og 2016.<sup>519</sup>

For å redusere reisetid for alternativ transport setter NSB opp direktebusser mellom de store stoppestedene. Avhengig av tidspunkt på døgnet og tidspunkt på året vil direktebussene ifølge NSB bidra til noe kortere reisetid i ferieperioder med lite trafikk, enn utenfor ferieperiodene.<sup>520</sup> I forbindelse med planlagte avvik har NSB i perioden 2011 fram til i dag økt bruken av pendelbusser som kjører kontinuerlig uten fast rutetid mellom to stasjoner, for eksempel Oslo S–Skøyen. I tillegg settes det opp egne busser som opprettholder togenes stoppmønster for kunder som stiger på/av ved mindre stasjoner.

### 2.1.2 Informasjon til kundene

Jernbaneverket er ansvarlig for at informasjonen som går fram av tavler og monitører, eller som gis over høyttaleranlegg på stasjonene, er riktig. NSB skal ha kundeveiledere til stede på knutepunktstasjoner.<sup>521</sup> De skal gi informasjon til passasjerene, kontrollere billetter og eventuelt skrive ut taxirekvisisjoner.<sup>522</sup>

NSB skal etter Trafikkavtalen sørge for at de reisende raskt varsles ved avvik fra ordinær ruteplan.<sup>523</sup> Ved planlagte avvik har NSB flere kanaler til å gi informasjon, for eksempel nyhetsbrev, nsb.no og NSBs mobilapplikasjon og reiseplanlegger, plakater i togene før bruddet starter opp, informasjon over høyttaleranleggene i togene og tekstmelding til faste kunder.<sup>524</sup> Det gis også informasjon om at kundene må påregne ekstra reisetid, men det gis ikke et tidsestimat. NSB opplyser at den ekstra reisetiden ofte er vanskelig å beregne, fordi den er avhengig av årstid, antall kunder og trafikkmessige forhold.<sup>525</sup>

NSB har i intervju pekt på at samarbeidet med Jernbaneverket om koordinering av informasjon kan forbedres, både i forkant av og i gjennomføringen av planlagte avvik. NSB mener at et felles informasjonssystem mellom togselskapene og Jernbaneverket, der aktørene har det samme oppdaterte trafikkbildet, ville kunne ført til bedre informasjon til kundene.<sup>526</sup>

518) Tidsbruken for *den effektive reisetiden med buss* i eksempelet er basert på planlagte avvik, og planlagte avvik er gjerne lagt utenom rushtiden og/eller i ferieperioder. Derfor vil reisetiden ved ikke-planlagte avvik i mange tilfeller være lengre enn ved planlagte avvik.

519) Intervju med NSB 29.04.2015 og e-post fra NSB til Riksrevisjonen 27.05.2015.

520) Brev fra NSB til Riksrevisjonen 20.03.2015.

521) For eksempel Oslo Sentralstasjon, Skøyen, Asker, Lillehammer, Kongsvinger.

522) Det skrives ut taxirekvisisjoner etter avtale med DROPS, jf. Håndbok for kundefølgning ved avvik, side 37, (VK-00240).

523) Trafikkavtalen, punkt 8.6.3.4, første ledd.

524) Statlig kjøp av persontrafikkjenester, årsrapport 2013, punkt 10.1 informasjon gitt før og under stengeperioder på Drammenbanen.

525) Intervju med NSB 29.04.2015.

526) Intervju med NSB 29.04.2015.

Ved ikke-planlagte avvik gir NSB informasjon via nsb.no, NSBs mobilapplikasjon og reiseplanlegger, over høytaleranleggene på togene og gjennom tekstmelding til faste kunder. NSB har satt som eget mål om at det skal gå maksimalt tre minutter fra selskapet er kjent med at et avvik har oppstått, til første melding går ut til kunden. I intervju opplyser selskapet at dette målet foreløpig ikke er nådd.<sup>527</sup> DROPS arbeider med å gå gjennom hele arbeidsprosessen for avvikshåndtering.

NSBs evalueringer ved større planlagte avvik viser at passasjerene ofte opplever at de ikke får god nok informasjon i avvikssituasjoner, og at det er for få kundeveiledere på stasjonene. Videre blir varsel om avvik ofte ikke lagt ut på NSBs mobilapplikasjon. Det forekommer at det er dårlig skilting på stasjonsområdet og på bussene. Ofte er det også utilstrekkelig informasjon på tavler/monitører og over høytaleranleggene på stasjonene.<sup>528</sup> Intervjuene med pendlerforeninger og Forbrukerrådet i denne revisjonen påpeker de samme forholdene. I tillegg gis det uttrykk for at kundeveilederne i enkelte tilfeller ofte ikke har god nok informasjon om det aktuelle driftsavviket. NSB opplyser at det ved ikke-planlagte avvik er en utfordring å få nok kundeveiledere fram til stasjonene som er omfattet av et sporbrudd.<sup>529</sup>

### 2.1.3 Kundetilfredshet

NSB skal etter Trafikkavtalen sikre en pålitelig transportleveranse til kundene og legge til rette for en god kundeopplevelse.<sup>530</sup> For å måle kundetilfredsheten gjennomføres spørreundersøkelser blant passasjerene. NSB skal oppnå en kundetilfredshets-score på minimum 65 per år (skala fra 0 til 100).<sup>531</sup> I undersøkelsens forklaring opplyses det at under 60 regnes som svakt, over 70 regnes som godt, mens over 75 regnes som meget godt.<sup>532</sup> Kundetilfredshetsundersøkelsen fra høsten 2014 viser at den totale tilfredsheten blant passasjerene gikk noe tilbake fra målingen våren 2014, fra 72 til 70. Våren 2015 gikk imidlertid den totale kundetilfredsheten for NSB opp til 73.

Følgende spørsmål benyttes for å belyse kundenes tilfredshet med den alternative transporten:

- Informasjon ved avvik: *Hvor fornøyd er du med informasjonen du fikk?*
- Buss for tog: *Hvor fornøyd eller misfornøyd var du med NSB sin håndtering av denne situasjonen?*

Spørsmålene stilles to ganger per år på alle strekninger der NSB kjører, og er ikke knyttet til konkrete avvikssituasjoner.

Kundetilfredshetsundersøkelser foretatt i perioden 2012–2014 viser svake resultater på disse områdene. Kundetilfredsheten ved informasjon ved avvik har i denne perioden stort sett ligget noe over 50, mens tilfredsheten med håndteringen av buss for tog-tilbudet stort sett har ligget noe under 50. Resultatene er dårligere for reisende på lokaltogstrekninger enn for reisende på regiontogstrekninger. NSB presiserer at uavhengig av hvor godt den alternative transportløsningen er planlagt og gjennomført, vil det ikke være mulig å oppnå like god kundetilfredshet hos en kunde som transporteres med buss, som hvis NSB hadde kunnet tilby kundene togreisene de opprinnelig hadde bestilt.<sup>533</sup>

527) Intervju med NSB 29.04.2015.

528) Intervju med NSB 29.04.2015, og NSBs evalueringer.

529) Brev fra NSB til Riksrevisjonen 20.03.2015.

530) Trafikkavtalen punkt 8.6.3 og 8.6.1, andre ledd.

531) Trafikkavtalen punkt 8.6.1, andre ledd.

532) Kundetilfredsheten vil også påvirkes av andre samferdselsaktører og omstendigheter utenfor NSBs kontroll.

533) Brev fra NSB til Riksrevisjonen 20.03.2015.

## 2.2 Kostnadseffektivitet i det alternative transporttilbudet

### 2.2.1 NSBs kostnader til alternativ transport

I henhold til Trafikkavtalens bilag F er avvik delt inn i følgende kategorier:

- 1 planlagte avvik som varsles av Jernbaneverket i forkant av ruteterminskifte i desember og juni for påfølgende halvår
- 2 planlagte avvik som varsles av Jernbaneverket i løpet av året, utenom ruteterminskiftene
- 3 avvik som oppstår uten forvarsel

Tabell 3 viser de totale avvikskostnadene, samt avvikskostnadene fordelt på avvikskategoriene for årene 2013 og 2014.<sup>534</sup>

**Tabell 3 NSBs totale avvikskostnader 2012–2014 og avvikskostnader etter avvikskategori i 2013 og 2014 i mill. kroner\***

|                                 | 2012  | 2013  | 2014  |
|---------------------------------|-------|-------|-------|
| Totale avvikskostnader          | 179,2 | 168,1 | 191   |
| Planlagte avvik kategori 1      |       | 114,9 | 141,4 |
| Planlagte avvik kategori 2      |       | 11,1  | 3,9   |
| Ikke-planlagte avvik kategori 3 |       | 42    | 45,8  |

\* Kostnadstallene er i hhv. 2012-, 2013- og 2014-kroner for de respektive år.

Tabellen viser at avvikskostnadene økte fra 168,1 mill. kroner i 2013 til 191 mill. kroner i 2014, dvs. en vekst på 12 prosent. Økningen har i hovedsak vært på den største kostnadsposten, planlagte avvik i kategori 1, fra 2013 til 2014 (19,7 prosents økning). Ifølge NSB skyldes økningen i kostnader en volumvekst, både i antall passasjerer og omfanget av arbeider på jernbanen.<sup>535</sup>

### 2.2.2 Kostnader per setekilometer

Setekilometer er en indikator for NSBs produksjon. Det er i denne undersøkelsen gjort en beregning av kostnader per setekilometer for henholdsvis ordinær togtransport og buss for tog i 2014. For ordinær togtransport var kostnaden per setekilometer persontransport (effektive setekilometer<sup>536</sup>) 0,68 kroner dette året.<sup>537</sup> Beregningen av setekilometer for ordinær togtransport tar utgangspunkt i hvor mange kilometer togene har kjørt med passasjerer om bord.

534) Tall hentet fra de offentlige kjøpsregnskapene for årene 2012–2014. For 2014 er de totale kostnadene for avvik hentet fra Samferdselsdepartementets brev til Riksrevisjonen 21.08.2015.

535) Intervju med NSB 29.04.2015.

536) Begrepet effektive setekilometer, som er brukt i denne undersøkelsen, er også kjent som solgte setekilometer.

537) Kilde: Samferdselsdepartementets e-post til Riksrevisjonen 24.08.2015.

**Tabell 4 Oversikt over totale kostnader, kjørte kilometer, setekilometer og kostnader per setekilometer for buss for tog i 2014**

|                                                              | Planlagte avvik | Ikke-planlagte avvik |
|--------------------------------------------------------------|-----------------|----------------------|
| Totale kostnader buss for tog (mill. kr)                     | 145,3           | 45,8                 |
| Kjørte kilometer buss for tog*                               | 1 687 046       | 570 930              |
| Setekilometer buss for tog**                                 | 81 110 543      | 28 421 380           |
| Kroner per effektive setekilometer                           | 1,79            |                      |
| Kroner per totale setekilometer (inkludert posisjonskjøring) |                 | 1,61                 |

\* NSB kunne ikke skille ut antall kilometer kjørt med passasjerer om bord fra det totale antallet kilometer buss for tog. Selskapet har informasjon om hvor stor prosentandel av timene busselskapene kjørte for NSB ved planlagte avvik i 2014 som var kjøretimer med passasjerer om bord av de totale timene busselskapene fakturerte NSB for. 44 prosent av timene busselskapene fakturerte NSB for i 2014 ved planlagte avvik, var timer med passasjerer om bord i bussene (NSB: "Passasjertall 2014"). Dette tallet er derfor brukt for å beregne antallet effektive setekilometer ved planlagte avvik.

\*\* Det har ikke vært mulig å hente ut fra NSBs tallgrunnlag et gjennomsnittlig antall seter per buss som kan sammenholdes med antallet kilometer kjørt. For å beregne et gjennomsnittlig antall seter i bussene har det blitt lagt til grunn gjennomsnittstall på 16 seter for små busser/minibusser og 50 seter for store busser i beregningene av kostnad per setekilometer, i tråd med NSBs anbefaling (NSBs svar på Riksrevisjonens e-posthenvendelser 23.04.2015 og 24.04.2015).

Tabell 4 viser at NSB hadde en kostnad per *effektive* setekilometer buss for tog ved *planlagte avvik* på 1,79 kroner i 2014. Dette innebærer at buss for tog-kjøringen ved planlagte avvik koster over dobbelt så mye per effektive setekilometer som ordinær togtransport.

For ikke-planlagte avvik foreligger det ikke grunnlag for å estimere antallet effektive setekilometer. Tabell 4 viser videre at kostnader per *totalt antall* setekilometer for ikke-planlagte avvik var på 1,61 kroner. Setekilometerberegningen inkluderer her antall kilometre bussene har kjørt uten passasjerer om bord. Kostnadene per *effektive* setekilometer ved ikke-planlagte avvik vil være vesentlig høyere enn dette.

I intervju opplyser NSB at det som i hovedsak er utslagsgivende på prisen for buss for tog, er antallet kilometer bussene kjører.<sup>538</sup> NSB arbeider derfor for å redusere kjøretiden uten passasjerer om bord, samt administrasjonskostnadene, ved å lage mer effektive planer. NSB har tatt i bruk et optimaliseringsverktøy kalt HASTUS, som selskapet forventer vil bidra til dette.

Tallet som er brukt for å beregne kostnad per *effektive* setekilometer ved planlagte avvik, andelen kjøretimer med passasjerer i bussene av busselskapenes totale fakturering (44 prosent), er lavere enn NSBs interne mål for andel kjøretid med passasjerer i 2014 (50 prosent).<sup>539</sup>

### 2.2.3 Beleggsprosent buss

Beleggsprosent er et viktig supplement til analyser av kostnader per setekilometer, ettersom beleggsprosenten sier noe om i hvilken grad de tilgjengelige setene blir brukt. Busselskapene må oppgi det maksimale passasjerantallet per tur for å kunne fakturere NSB for busskjøringen.<sup>540</sup> Busselskapene skal rapportere det høyeste antallet passasjerer som var om bord i bussen på en gitt reise (maksimalt antall).

538) Intervju med NSB 29.04.2015.

539) NSB informerte om at målet var satt til 50 prosent, ut fra et resonnement om at selskapet må kunne ha nytte av bussene 50 prosent av tiden.

540) Intervju med NSB 29.04.2015. NSB har egne telleskjemaer som leveres ut til busselskapene, og som skal være på plass for hver enkelt tur. Antallet passasjerer i bussene har ikke betydning for faktureringssummene.

**Tabell 5 Maksimalbeleggsprosent buss for tog for årene 2013 og 2014\***

|                                   | 2013                     |              |                | 2014                     |              |                |
|-----------------------------------|--------------------------|--------------|----------------|--------------------------|--------------|----------------|
|                                   | Maks. antall passasjerer | Antall seter | Beleggsprosent | Maks. antall passasjerer | Antall seter | Beleggsprosent |
| Gjennomsnitt alle                 | 16                       | 44           | 36             | 18                       | 46           | 39             |
| Gjennomsnitt planlagte avvik      | 15                       | 44           | 34             | 18                       | 46           | 39             |
| Gjennomsnitt ikke-planlagte avvik | 29                       | 51           | 57             | 17                       | 36           | 47             |

\* Kilde: NSB-dokumentene "Antall avganger og busstellinger 2013" og "Antall avganger og busstellinger 2014". For 2014 er ikke direktebestillinger av buss per telefon inkludert, siden disse tallene ikke skiller mellom planlagte og ikke-planlagte avvik.

Tabell 5 viser den gjennomsnittlige maksimalbeleggsprosenten på buss for tog i hele landet for 2013 og 2014. Beleggsprosenten ved buss for tog-avganger var på henholdsvis 36 og 39 prosent for 2013 og 2014. Ved planlagte avvik var beleggsprosenten på 34 i 2013 og 39 i 2014. Ved ikke-planlagte avvik var beleggsprosenten på 57 i 2013 og 47 i 2014. Den gjennomsnittlige beleggsprosenten vil reelt sett være lavere, både ved planlagte og ikke-planlagte avvik, fordi tallene har utgangspunkt i tellinger av det høyeste antallet passasjerer som var om bord i bussene på de ulike reisene. NSB opplyser at høyere beleggsprosent ved ikke-planlagte avvik enn ved planlagte avvik trolig skyldes at kundene innretter seg etter informasjon om de planlagte avvikene og velger andre transportløsninger.<sup>541</sup>

Av NSBs månedlige styringskort for årene 2013 og 2014 framgår det at NSB har et eget internt mål om at bussene skal ha minst 50 prosent maksimalbelegg ved planlagte avvik.<sup>542</sup> Siden NSB begynte å bruke beleggsprosent i den alternative transporten ved planlagte avvik som en styringsindikator i mars 2013, har månedsresultatet vært under målet på 50 prosent i 18 av 22 måneder. I 2014 var resultatet under målet alle måneder.<sup>543</sup> NSB har ikke satt noe mål for beleggsprosent ved ikke-planlagte avvik.

Ifølge NSB er det lite som kan gjøres for å påvirke maksimalbeleggsprosenten vesentlig. Selskapet mener at oversikten over forventede passasjertall på tog og buss er god.<sup>544</sup> Samtidig oppgir selskapet at de ikke kjenner til hvorvidt en del av de reisende planlegger alternative reisemåter ved planlagte eller ikke-planlagte brudd, og at selskapet derfor må forberede seg på å frakte tilnærmet like mange passasjerer i bruddperiodene som ellers.<sup>545</sup> NSB oppgir videre at det er relativt små kostnadsforskjeller på leie av store busser og minibusser, og at leiekostnaden for en stor buss ofte tilsvarer leiekostnaden for to–tre drosjer. Målet om at halvparten av setene i bussene skulle bli tatt i bruk ved planlagte avvik, ble satt fordi NSB ønsket et ambisiøst mål. NSB vet ikke om det vil være mulig å nå målet.<sup>546</sup> Analysene viser at NSB i liten grad nådde sitt eget interne mål om 50 prosent maksimalbelegg på bussene, selv på strekninger med mange reisende i Intercity-triangelet i 2013 og 2014.<sup>547</sup> Ved planlagte avvik var samlet gjennomsnittlig beleggsprosent på disse strekningene på 36 i 2013 (2 prosentpoeng høyere enn landsgjennomsnittet for 2013), og 43 i 2014 (4 prosentpoeng høyere enn landsgjennomsnittet). Ved ikke-planlagte avvik var samlet gjennomsnittlig beleggsprosent på disse strekningene 62 prosent, både i 2013 og i 2014.

541) Intervju med NSB 29.04.2015.

542) Brev fra NSB til Riksrevisjonen 20.03.2015.

543) NSBs styringskort 2013 og 2014.

544) Intervju med NSB 29.04.2015.

545) Samferdselsdepartementets e-post til Riksrevisjonen 24.08.2015.

546) Intervju med NSB 29.04.2015.

547) Riksrevisjonen har gjort gjennomsnittsberegninger av beleggsprosenten for 2013 og 2014 på strekningene Oslo S–Ski / Ski–Oslo S, Oslo S–Hamar / Hamar–Oslo S og Oslo S–Drammen / Drammen–Oslo S.

## 2.3 NSBs styring og planlegging av arbeidet med det alternative transporttilbudet

### Leveranse av alternativ transport

Driftsoperativ avdeling (DROPS) i NSB Persontog har ansvar for kundehåndteringen ved avvik, og det er utarbeidet retningslinjer og rutiner for dette arbeidet.<sup>548</sup> I forbindelse med hvert enkelt avvik vurderer DROPS behovet for antall busser, antall kundeveiledere og publiserer informasjonsmeldinger i ulike kanaler, internt og eksternt.

NSB opplyser at det fra 2011 har vært ansatt egne bussplanleggere for å sikre en bedre og mer effektiv håndtering av planlagte avvik og alternativ transport. I tillegg har NSB busskoordinatorene til stede på knutepunktstasjoner. Disse har ansvar for styring og koordinering av bussene på stasjonene. For å sikre nok busser til avvikssituasjoner har NSB i perioden 2011–2013 og 2014–2016 inngått rammeavtaler om kjøp av busstjenester.<sup>549</sup> Avtalene regulerer også krav til utføring av kjøringen, standard på bussene, sjåfører og oppmøte.<sup>550</sup>

I 2013 og 2014 har NSB gjennomført informasjonsmøter med busselskapene der de har gått gjennom planlagte sommerbrudd. NSB har siden august 2011 gjennomført to–tre møter i året med busselskapene. Hensikten med møtene er å informere om kommende brudd, dele erfaringer og bedre kvaliteten på buss for tog-tjenesten.<sup>551</sup>

For å forbedre responstid for tilgang på busser har NSB etablert it-systemet buss for tog. It-systemet skal bidra til at NSB raskt kan varsle og håndtere avrop på rammeavtalene. Ved mer enn en dobling av antall direkte kontraktsleverandører i 2014, samt en kontraktfestet rett til også å kunne varsle underleverandører direkte via bussfortog.no, vil det ifølge NSB være mulig raskt å varsle et stort antall leverandører, på tekstmelding og voicemail. På denne måten skal NSB sikre god kapasitet, kort responstid og et bedre tilbud til de kundene som blir rammet ved avvik. Ved ikke-planlagte avvik vil bussleverandørene konkurrere mot hverandre om oppdragene basert på hvor raskt de kan være på plass, samt på pris.<sup>552</sup>

I tillegg til buss for tog-tilbudet har NSB inngått samarbeid med Flytoget, Ruter i Oslo og Kolumbus i Stavanger for å kunne gi kundene et tilbud om alternativ transport.<sup>553</sup> NSB har også inngått rammeavtaler med ulike taxiselskaper. NSBs bruk av taxi er delt inn i rekvisisjonskjøring, der kunden selv kan velge taxiselskap, og bestillingskjøring der NSB bestiller. Ved store passasjertall bruker NSB taxi før bussene kommer, og når passasjerantallet er lavt, brukes taxi framfor buss.<sup>554</sup>

### NSBs oppfølging av kostnadene til alternativ transport

NSB opplyser i intervju at selskapet i hovedsak styrer mot kostnadseffektive løsninger i den alternative transporten ved å sørge for at selskapet får lavest mulig pris i kontraktene med busselskapene, og gjennom å lage avtaler med et større antall busselskaper. Selskapet presiserer at en best mulig planlegging og effektiv utnyttelse av kjøpt kapasitet likevel er viktig for å nå målet om effektivitet i avvikshåndteringen.<sup>555</sup>

NSB har gitt uttrykk for at det har vært vanskelig å finne gode indikatorer som sier noe om hvor kostnadseffektiv den alternative transporten er, og mener det er vanskelig

548) Mottatte styringsdokumenter fra NSB.

549) Brev fra NSB til Riksrevisjonen 20.03.2015.

550) Avtale A-92676, gyldig fra 11.04.2014.

551) Riksrevisjonen har mottatt referater fra møter NSB har hatt med bussleverandørene.

552) Brev fra NSB til Riksrevisjonen 20.03.2015.

553) Intervju med NSB 29.04.2015. Brev fra NSB til Riksrevisjonen 20.03.2015. Avtale om avvikling av planlagte driftsavvik mellom NSB og Ruter 2014–2015 01.08.2014. Avtale om avvikling av driftsavvik ved bygging av vendespor Høvik, mellom NSB og Ruter 20.02.2013.

554) Intervju med NSB 29.04.2015.

555) Intervju med NSB 29.04.2015.

å vurdere hva som er realistiske mål.<sup>556</sup> Kvaliteten på data NSB har som potensielt kunne belyst kostnadseffektiviteten, er også varierende. Det har ikke vært mulig å hente ut fra NSBs systemer gjennomsnittlig antall seter per buss som kan sammenholdes med antallet kilometer bussene har kjørt.<sup>557</sup> NSB kunne heller ikke skille ut antallet kilometer kjørt med passasjerer om bord fra det totale antallet kilometer bussene har kjørt, noe som gjør det vanskelig å beregne kostnaden per effektive setekilometer. Når det gjelder ordinær togtransport, har NSB derimot tall som beskriver kostnad per effektive setekilometer.

Det er usikkerhet knyttet til kvaliteten på tallene som utgjør grunnlaget for beregningen av beleggspersent. Det kan være vanskelig for bussjåførene å telle på det tidspunktet det er flest passasjerer i bussen dersom bussen ikke kjører direkte rute. Kvaliteten på tallene skal ifølge NSB likevel ha blitt bedre i løpet av undersøkelsesperioden, siden rapporteringen fra busselskapene i dag gjøres på [www.bussfortog.no](http://www.bussfortog.no), mens den tidligere ble gjort per e-post. NSB oppgir i intervju at busstellingene brukes til å justere busskapasiteten ved planlagte avvik.<sup>558</sup>

### Koordinering mellom NSB og andre samferdselsaktører

Et godt samarbeid mellom NSB og øvrige samferdselsaktører, og da primært Jernbaneverket, er en forutsetning for NSB sin styring og planlegging av arbeidet med alternativ transport. Ifølge NSB har Jernbaneverket de senere årene stadig oftere foretatt endringer av avtalte planlagte avvik. Jernbaneverket har endret tidspunkt kort tid før oppstart, avlyst arbeidet, eller ikke ferdigstilt arbeidet innenfor den planlagte tiden. Det betyr ifølge NSB at deres planer for alternativ transport ofte må endres, og at det må formidles ny informasjon til kunder og bussleverandører.<sup>559</sup>

NSB samarbeider også med andre etater som Statens vegvesen, politiet og Oslo kommune for at gjennomføringen av alternativ transport skal fungere best mulig for kundene. Arbeidet mellom NSB og disse aktørene foregår i ulike samarbeidsfora,<sup>560</sup> jf. faktaboks 1.

#### Faktaboks 1 Samarbeidsfora

*Koordineringsmøte* (gjelder for Oslo-området) ble opprettet i 2001 og ledes av Jernbaneverket med deltakere fra NSB, Flytoget, Cargonet og Cargolink. Som infrastrukturforvalter utarbeider Jernbaneverket ruteplaner, og disse fastsettes én gang hvert kalenderår.\* Forumet skal koordinere innværende, samt kommende rutetermin (med alle togselskapene). Deltakerne møtes én gang i måneden. Her diskuteres endringer av planlagte driftsavvik, og det gis informasjon om store prosjekter.

*Trafikkforum* ble opprettet i 2011 og ledes av Statens vegvesen med deltakere fra Statens vegvesen, NSB, Jernbaneverket, Oslo kommune, Flytoget og Ruter. Forumet skal koordinere alle aktiviteter som kan ha betydning for aktørene, og eventuelt utsette eller endre aktiviteter slik at trafikkavviklingen fungerer best mulig.

*Planleggingsmøter sporbrudd* ble opprettet i sin nåværende form i 2014 og ledes av NSB. Her møtes NSB og Jernbaneverket, og ved behov tas det kontakt med politi og parkeringsselskap. Her planlegges materiellturneringer, og det utarbeides planer for alternativ transport for kundene. Det er månedlige møter ca. 6 måneder før hvert enkelt driftsavvik, og med økt møtefrekvens ved behov.

\* Fordelingsforskriften §§ 7-3 og 7-4 fastsatt 05.02.2003.

556) Intervju med NSB 29.04.2015.

557) NSBs svar på Riksrevisjonens e-posthenvelser 23.04.2015 og 24.04.2015.

558) Intervju med NSB 29.04.2015.

559) Intervju med NSB 29.04.2015.

560) E-post fra NSB 19.01.2015.

I intervju opplyser NSB at forane Planleggingsmøter sporbrudd og Trafikkforum bare i begrenset grad har fungert etter intensjonen, siden det er for få beslutnings-takere til stede i en del av møtene.<sup>561</sup>

I undersøkelsesperioden har det vært flere eksempler på at koordineringen mellom samferdselsaktørene ikke har fungert som forutsatt. NSB har eksempelvis pekt på at trafikkstansen som oppsto ved Oslo S i forbindelse med sporarbeidene på Østfold-banen i august 2014, var spesielt krevende. Den reduserte kapasiteten i veisystemet i Bjørvika var det ikke i tilstrekkelig grad tatt hensyn til, verken hos NSB eller andre involverte aktører.<sup>562</sup>

Etter dette ble det opprettet et nytt prosjekt, kalt *Prosjekt sporbrudd*, med deltakere på ledernivå fra Jernbaneverket, NSB, Ruter, Statens vegvesen og Oslo kommune ved Bymiljøetaten.<sup>563</sup> Formålet med prosjektet var å utarbeide en ny måte å samarbeide på for å tilrettelegge for et sømløst og effektivt reisetilbud ved avvik og planlagte sporbrudd. Prosjektet har hovedsakelig tatt for seg det sentrale østlandsområdet, siden dette området er det mest krevende for håndtering av sporbrudd. Arbeidet ble ferdigstilt i april 2015. NSB forventer at resultatet av arbeidet i prosjektet vil bidra til en bedre gjennomføring av avvikshåndteringen.<sup>564</sup>

### Evalueringer

NSB opplyser i intervju at det ikke gjennomføres evalueringer etter hvert enkelt planlagt avvik, men at det foretas evalueringer ved større brudd (med mange berørte passasjerer) og i tilfeller der avvikshåndteringen ikke har gått som planlagt.<sup>565</sup>

I evalueringsmøtene etter flere planlagte driftsavvik i perioden 2012–2014 møttes NSB og Jernbaneverket for å identifisere forbedringsområder når det gjelder avvikhåndteringen ved større brudd. Bussleverandørene omfattes også av evalueringer. I perioden 2013–2014 har NSB fokusert på oppfølging av leverandørene i de enkelte avvikssituasjonene for å sjekke at gjennomføringen av kjøringen er tilfredsstillende for kundene.<sup>566</sup>

Ifølge NSB gjøres det få evalueringer av hvordan ikke-planlagte avvik har blitt håndtert. Ledelsen i trafikkavdelingen i Jernbaneverket ringer i enkelte tilfelle til NSB for å undersøke hvordan ulike problemer oppsto i avvikshåndteringen, og NSB og Jernbaneverket tar da en felles gjennomgang av hendelsesforløpet. Disse gjennomgangene er i liten grad dokumentert skriftlig.<sup>567</sup>

### Styrets oppfølging

Styret følger i hovedsak opp NSB Persontogs regularitet og punktlighet gjennom kvartalsvis rapportering og årsrapport. I tillegg får styret muntlig orientering av konsernsjefen. Styret får rapportering av resultatene fra kundetilfredshetsundersøkelser to ganger i året. En gjennomgang av styreprotokollene for perioden 2012–2014 viser at styret som regel tar administrasjonens redegjørelser til etterretning. I to tilfeller i 2014 har styret hatt en bredere diskusjon om avvikhåndteringen.<sup>568</sup> Den ene var i forbindelse med behandlingen av ny punktlighetsstrategi for 2014–2018, og den andre var i forbindelse med en oppsummering av sommerbruddet på Østfoldbanen i 2014. Styret uttrykte ønske om en orientering om evaluering av buss for tog-tilbudet, i

561) Intervju med NSB 29.04.2015.

562) Intervju med NSB 29.04.2015.

563) Notat: Status i arbeidet med Prosjekt sporbrudd, 13. mars 2015, mottaker er Samferdselsdepartementet.

564) Intervju med NSB 29.04.2015.

565) Intervju med NSB 29.04.2015. I perioden fra 2012 til 2014 har NSB blant annet foretatt evalueringer av følgende planlagte driftsavvik: Oslo juni–august 2012, Drammenbanen og Østfoldbanen sommeren 2013 og Østfoldbanen juli–august 2014.

566) E-post fra NSB 19.01.2015.

567) Intervju med NSB 29.04.2015.

568) Styresak NSB AS 26.03.2014, sak 16/14 og styresak 27.08.2014, sak 54/14.



tillegg til en orientering om hvordan NSB sikrer at håndteringen av planlagte og uforutsette avvik utvikler seg i positiv retning.

## **2.4 Samferdselsdepartementets styring og oppfølging av NSBs gjennomføring av alternativ transport**

Gjennom Trafikkavtalen har Samferdselsdepartementet stilt krav til NSB når det gjelder håndtering av alternativ transport ved innstillinger og større forsinkelser.<sup>569</sup> Trafikkavtalen inneholder også krav til hvordan NSB skal rapportere om sin gjennomføring av Trafikkavtalen.

Etter Trafikkavtalen plikter NSB å rapportere den informasjonen som er nødvendig for at Samferdselsdepartementet skal kunne vurdere om leveransen er kontraktsmessig, og om målene med Trafikkavtalen nås. Informasjonen skal gjøre det mulig for departementet å ta stilling til endringer, beregne effekter av avtalt incentivsystem og svare på spørsmål som offentligheten har interesse av.<sup>570</sup>

Videre skal NSB etter Trafikkavtalen innen fastsatte tidsfrister rapportere til departementet om den løpende driften av togtilbudene som kjøpes gjennom Trafikkavtalen, og andre forhold i samsvar med de kravene til rapportering som stilles i Trafikkavtalen.<sup>571</sup> NSB skal blant annet rapportere på antall innstilte avganger per måned som det ikke settes inn alternativ transport for.

Når det gjelder større planlagte infrastrukturavvik, er det stilt krav om rapportering på hvilken informasjon som er gitt til passasjerene, omfanget av avviket, dvs. antall avganger som innstilles, og volum av alternativ transport og antall reisende. Dette rapporterer NSB på i tertiale/årlege rapporter *Statlig kjøp av persontrafikkjenester*.<sup>572</sup> For øvrige avvik stiller ikke Samferdselsdepartementet samme krav til rapportering.

### **2.4.1 Samferdselsdepartementets kostnadsdekning og oppfølging av NSBs kostnader til alternativ transport**

På bakgrunn av blant annet informasjon mottatt fra Jernbaneverket og erfaringstall fra foregående år fastsetter Samferdselsdepartementet i samråd med NSB det som departementet mener er akseptable kostnadsnivåer for de tre kategoriene avvik.<sup>573</sup> De fastsatte summene anses som fullt og helt oppgjør for kategori 2 og 3. For kategori 1 foretas det en etterregning når det foregående årets resultat er ferdigstilt. Det vil si at dersom kategori 1 blir høyere enn forhåndsestimater, betaler departementet differansen til NSB og omvendt. Departementet mener derfor at Trafikkavtalens Bilag F har vært svært gunstig for staten fra og med 2013, siden det sikrer at staten ikke betaler mer enn nødvendig.<sup>574</sup>

Tabell 6 viser NSBs egne avvikskostnadsestimater som har blitt rapportert til Samferdselsdepartementet, samt budsjettert forbruk etter forhandlinger mellom departementet og NSB i perioden 2012–2014.

569) Trafikkavtalen punkt 8.6.3.4.

570) Trafikkavtalen punkt 8.8.

571) Trafikkavtalen punkt 8.8.

572) Trafikkavtalen bilag B Rapportering, litra C og N.

573) I henhold til bilag F til Trafikkavtalen er avvikene delt inn i de tre kategoriene 1) Planlagte avvik som varsles av Jernbaneverket i forkant av ruteterminskifte i desember og juni for påfølgende halvår, 2) Planlagte avvik som varsles av Jernbaneverket i løpet av året, utenom ruteterminskiftene, og 3) Avvik som oppstår uten forvarsel.

574) Fra 2013 ble betalingsbestemmelsene for alternativ transport endret til en årlig vurdering der kostnader til alternativ transport deles inn i tre ulike kategorier med ulike prosedyrer for fastsettelse av de årlige vederlagene.

**Tabell 6 Oversikt over NSBs estimerte avviskostnader i mill. kroner for påfølgende år, samt budsjettert forbruk etter forhandlinger mellom Samferdselsdepartementet og NSB\***

|            | NSBs estimat<br>2012 | Budsjettert<br>2012 | NSBs estimat<br>2013 | Budsjettert<br>2013 | NSBs estimat<br>2014 | Budsjettert<br>2014 |
|------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|
| Kategori 1 |                      |                     | 157,7                | 141,9               | 185,2                | 185,2               |
| Kategori 2 |                      |                     | 2,5                  | 2,5                 | 10                   | 10                  |
| Kategori 3 |                      |                     | 44,5                 | 44,5                | 47,8                 | 43,3                |
| Sum        | 208,9                | 208,9               | 204,7                | 188,9               | 243                  | 238,5               |

\* E-post fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 30.04.2015. Kostnadstallene er i hhv. 2012-, 2013- og 2014-kroner for de respektive år.

Departementet nedjusterte estimatet med 7,7 prosent i 2013 og 1,9 prosent i 2014. I 2012 fikk NSB utbetalt 208 mill. kroner, selv om de faktiske kostnadstallene var 179 mill. kroner, fordi avtalen fram til og med 2012 var basert på en forhåndsavtalt sum.<sup>575</sup> Selskapet fikk beholde differansen dersom avviskostnadene var lavere enn den forhåndsavtalte summen. I henhold til Trafikkavtalen ble betalingsbestemmelsene endret fra og med 2013 slik at det skulle gjøres en årlig vurdering der kostnader til alternativ transport skulle deles inn i tre ulike kategorier med ulike prosedyrer for fastsettelse av de årlige vederlagene. Departementet påpeker at staten ikke ønsket å betale mer enn det reelle behovet i løpet av avtalen, samtidig som NSB fikk gode incentiver til å håndtere avvikstransport effektivt. Det betalte vederlaget (etterregnet) fra departementet til NSB var 168,1 mill. kroner i 2013, og 191 mill. kroner i 2014.

I forhandlinger med NSB om inneværende trafikkavtale, som ble inngått i 2011, la departementet til grunn at tidligere avtalebestemmelser ikke burde videreføres, fordi disse ikke ga gode nok incentiver for kostnadsbesparelser. Departementet ønsket å ansvarliggjøre NSB, fordi alternativ transport skal være et tilbud til kundene, men ikke for enhver pris. Med dagens nettoavtale mener departementet at NSB har bedre incentiver til å holde på kundene. Departementet viser videre til at staten allerede har betalt mindre for alternativ transport gjennom de nye bestemmelsene enn dersom de tidligere bestemmelsene var blitt videreført.

Departementet mener også at det ligger et incentiv til kostnadsbesparelser for NSB i avtalen, i og med at overskridelse av estimerte kostnader når det gjelder avtalens kategori 2 og 3, må dekkes av NSB selv, samtidig som besparelser knyttet til de estimerte kostnadene blir beholdt av NSB. Dette mener departementet gir sterkere incentiver for kostnadsbesparelser enn om staten bare hadde betalt for den alternative transporten etter regning eller etter et forhåndsavtalt beløp.<sup>576</sup>

Kategori 3 er definert som avvik som oppstår uten forvarsel, uten at det går fram av Trafikkavtalen om dette både omfatter avvik som Jernbaneverket har ansvar for, og avvik som NSB har ansvar for. Samferdselsdepartementet har imidlertid opplyst at disse avvikene også omfatter alle avvik som ikke er planlagt, enten dette dreier seg om spesifikke hendelser som ras, flom og lignende, eller uforutsette forhold innenfor NSBs organisasjon som for eksempel feil ved materiell eller manglende personale. Departementet dekker dermed også kostnadene til alternativ transport der NSB selv har ansvar for avvikene, men med den begrensning at overskridelse av estimerte kostnader må dekkes av NSB selv, jf. ovenfor.

575) De faktiske avviskostnadene framgår av tabell 3 i punkt 2.2.

576) Intervju med Samferdselsdepartementet 20.03.2015.

På spørsmål i intervju om hvordan departementet følger opp at NSB har kostnads-effektive løsninger for alternativ transport, har departementet gitt uttrykk for at NSB gjennom ordningen med rammeavtaler med en rekke forskjellige bussleverandører bør få den beste prisen og kvaliteten. Departementet gjennomfører ikke noen kontroll av om NSB benytter kostnadseffektive løsninger ved alternativ transport utover at departementet mottar informasjon om estimerte kostnader per passasjer ved buss for tog ved hvert enkelt brudd i kategori 1. Når kostnadene ikke ser ut til å samsvare med bruddets størrelse og antall berørte passasjerer, stiller departementet spørsmål til NSB om hva som er årsaken til dette. Departementet mottar ikke informasjon om belegget i bussene. Samferdselsdepartementet er opptatt av at de reisende får et alternativ, og mener det er viktigere at det er nok busser enn at beleggsprosenten er høy.<sup>577</sup> Departementet har i perioden 2012–2014 heller ikke etterspurt eller mottatt informasjon om kostnader per setekilometer for den alternative transporten.

#### **2.4.2 Samferdselsdepartementets oppfølging av krav i Trafikkavtalen knyttet til alternativ transport**

I henhold til Trafikkavtalen skal NSB gjennomføre kundetilfredshetsundersøkelser som gjør det mulig å måle av utviklingen i kundenes tilfredshet. Resultatene av NSBs årlige kundetilfredshetsundersøkelser presenteres for departementet i den årlige rapporten *Statlig kjøp av persontrafikkjenester*.

Ifølge Trafikkavtalen skal NSB ved større, planlagte infrastrukturavvik lage en egen ruteplan for avviksperioden som omfatter det alternative tilbudet.<sup>578</sup> Departementet har opplyst at det vanligvis ikke skal lages egen ruteplan for den alternative transporten, og at det bare er i spesielle situasjoner / ved enkelte avvik det er aktuelt å lage dette. Departementet har vist til at dette for eksempel ble gjort i forbindelse med arbeidene på Østfoldbanen sommeren 2014.

Departementet har opplyst at på bakgrunn av situasjonen som oppsto sommeren 2014 med store problemer med avvikling av alternativ transport fra Oslo S i forbindelse med arbeider på Østfoldbanen, tok Jernbaneverket, NSB, Statens vegvesen og Ruter initiativ til å utarbeide en rapport.<sup>579</sup> Denne skulle behandle hvordan tilsvarende brudd, som var planlagt for sommeren 2015, skulle håndteres. Rapporten skulle beskrive hvordan veinett, arbeider på spor og avvikling av alternativ transport påvirket hverandre, og den skulle være klar tidlig sommeren 2015. Konklusjonene i denne rapporten skal også kunne brukes i framtidige avvikssituasjoner for å sikre så smidig trafikk-avvikling som mulig.

I tillegg til den skriftlige rapporteringen har departementet også tertialvise møter med NSB om avvikshåndtering og håndtering av alternativ transport. I oppfølgingsmøtene diskuteres blant annet kundetilfredshetsundersøkelsene.

Departementet har i intervju opplyst at Trafikkavtalen ikke er evaluert. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å gjennomføre en systematisk evaluering før det har gått noen år, fordi det først da vil være tilstrekkelig erfaring med hvordan avtalen fungerer.

577) Intervju med Samferdselsdepartementet 20.03.2015. Departementet viser til et enkelttilfelle der det var et 6 måneders sporbrudd på Jærbanen, og der Jernbaneverket diskuterte belegget med NSB siden Jernbaneverket også dekket kostnadene til alternativ transport som del av infrastrukturkostnaden.

578) Trafikkavtalen punkt 8.6.3.4 første ledd, fjerde strekpunkt, andre setning.

579) Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 21.08.2015.

### 3 Vurderinger

#### **Det alternative transporttilbudet er ikke tilstrekkelig effektivt for passasjerene**

All alternativ transport vil i de fleste tilfeller ta lengre tid enn ordinær togtransport i rute. Økt reisetid innebærer en vesentlig endring av den tjenesten passasjerene har kjøpt.

Undersøkelsen viser at NSB har etablert et tilbud om buss for tog som alternativ transport ved forsinkelser og innstillinger, og at omfanget av alternativ transport øker. Samtidig viser undersøkelsen at reisen med alternativ transport i de undersøkte tilfellene tar betydelig lengre tid enn en ordinær reise. For eksempel vil et ikke-planlagt avvik på strekningen Drammen–Oslo kunne føre til en samlet reisetid på nesten én time mer enn med tog i rute. Et viktig tiltak for å redusere total reisetid for kundene vil være å bedre responstiden det tar å få busser på plass, samt sikre at sjåførene har rett kompetanse og kjører riktig rute.<sup>580</sup>

Videre viser undersøkelsen at passasjerene i mange tilfeller ikke får god nok informasjon i avvikssituasjoner. Det gjelder både ved planlagte og ikke-planlagte avvik. Det kan være dårlig skilting og informasjon på stasjonsområdet og ved bussene, kundeveilederne gir ikke nok informasjon, og varsel om avvik blir ikke alltid formidlet via NSBs mobilapplikasjon. Koordineringen av informasjon mellom NSB og Jernbaneverket fungerer ikke alltid som forutsatt. Det går også fram av undersøkelsen at passasjerene ikke får informasjon om hvor lang ekstra reisetid de må beregne. NSB har som samferdselsselskap en erfaringsbase som kan gjøre det mulig å anslå reisetid ved alternativ transport. Manglende informasjon om forventet reisetid reduserer passasjerenes mulighet til å innrette seg etter situasjonen.

Undersøkelsen viser videre at kundetilfredsheten med buss for tog og informasjon ved avvik er gjennomgående lav (rundt 50 på en skala fra 0 til 100). Samtidig viser undersøkelsen at NSBs kundetilfredshetsundersøkelser i liten grad gir informasjon om passasjerenes vurdering av buss for tog-tilbudet i konkrete situasjoner og hva passasjerene er misfornøyde med. Det går også fram av undersøkelsen at NSB ikke gjennomfører evalueringer av alle planlagte avvik og i liten grad evaluerer ikke-planlagte avvik. Undersøkelsen viser også at de samme problemene i avvikshåndteringen gjentar seg. Det synes derfor å være et potensial for NSB i bruken av kundetilfredshetsundersøkelser og evalueringer som verktøy i arbeidet med å forbedre gjennomføringen av alternativ transport. Dette vil etter revisjonens vurdering bidra til at passasjerene får et mer effektivt tilbud om alternativ transport.

#### **Lav kostnadseffektivitet i NSBs alternative transporttilbud**

Kostnadene til alternativ transport økte fra 168,1 mill. kroner i 2013 til 191 mill. kroner i 2014, dvs. en vekst på 12 prosent.<sup>581</sup> Den største kostnadsposten er planlagte avvik som varsles av Jernbaneverket i forkant av de halvårlige ruteterminskiftene. Det er også for disse avvikene at kostnadsveksten har vært høyest. De viktigste årsakene til dette er en økning i arbeider på sporet som følge av behov for vedlikehold og økte bevilgninger. Videre har det vært en økning i togproduksjonen til NSB, og antall reisende har økt.<sup>582</sup>

Beregninger som er gjennomført i denne revisjonen, tyder på at den alternative transporten kostet over dobbelt så mye per setekilometer som ordinær togtransport i 2014. Samtidig viser undersøkelsen at bussenes effektive kjøretid ved planlagte avvik, det vil si kjøretid med passasjerer, utgjorde langt under halvparten av den totale

580) Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 21.08.2015.

581) Beløpene er i 2013-kroner og 2014-kroner.

582) Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 21.08.2015.

kjøretiden, og at den gjennomsnittlige maksimalbeleggsprosenten i 2014 var på 39 prosent for de planlagte avvikene og 47 prosent for de ikke-planlagte avvikene. Dette indikerer at NSB har et effektiviseringspotensial gjennom bedre styring og dimensjonering av det alternative transporttilbudet.

Undersøkelsen viser at det er varierende kvalitet på NSBs data som skal belyse kostnadseffektiviteten i alternativ transport. NSB har eksempelvis ikke kunnet hente ut tall som viser effektive setekilometer, dvs. antallet kilometer kjørt med passasjerer om bord. Datakvaliteten begrenser, etter revisjonens vurdering, NSBs muligheter til å følge opp om den alternative transporten er kostnadseffektiv.

#### **Svak koordinering mellom NSB og andre samferdselsaktører ved planlagte avvik fra ordinær togtrafikk**

Undersøkelsen viser at NSB er avhengig av et godt samarbeid med Jernbaneverket og andre samferdselsaktører for å sikre god planlegging og gjennomføring ved planlagte avvik. I forbindelse med planlagte arbeider på Østfoldbanen sommeren 2014 var det til dels store problemer med avviklingen av buss for tog. Dette skyldtes blant annet at koordineringen mellom de ulike samferdselsaktørene ikke fungerte tilfredsstillende. Dette er et av flere tilfeller i undersøkelsesperioden der koordineringen ikke har fungert som forutsatt. Etter revisjonens vurdering synes det å være et potensial for et bedre samarbeid mellom NSB og andre samferdselsaktører.

#### **Samferdselsdepartementet har begrenset informasjon om effektiviteten i det alternative transporttilbudet**

Staten kjøper persontransporttjenester fra NSB og stiller gjennom Trafikkavtalen krav om at NSB skal tilby alternativ transport ved innstillinger og forsinkelser. Undersøkelsen viser at Samferdselsdepartementet i begrenset grad etterspør informasjon som gjør det mulig å vurdere effektiviteten i det alternative transporttilbudet, både når det gjelder om passasjerene får et effektivt tilbud om alternativ transport, og om NSB sørger for kostnadseffektive løsninger i den alternative transporten.

Ved større, planlagte infrastrukturavvik er det stilt krav om rapportering på hvilken informasjon som er gitt til passasjerene, omfanget av avviket, dvs. antall avganger som innstilles, og volum av alternativ transport og antall reisende.<sup>583</sup> For øvrige avvik har Samferdselsdepartementet ikke noen samlet oversikt over tilbudet som gis til passasjerene.

Ifølge Trafikkavtalen skal NSB legge vekt på kostnadseffektive løsninger. Samferdselsdepartementet har i perioden 2012–2014 mottatt informasjon om estimerte kostnader per passasjer ved buss for tog ved hvert enkelt brudd i kategori 1. Når kostnadene ikke ser ut til å samsvare med bruddets størrelse og antall berørte passasjerer, stiller departementet spørsmål til NSB om årsaken til dette. Departementet har ikke mottatt ytterligere informasjon, for eksempel om beleggsprosenten i bussene, for å kunne vurdere om NSB benytter kostnadseffektive løsninger ved alternativ transport.

Etter revisjonens vurdering har Samferdselsdepartementet i begrenset grad informasjon som gjør det mulig å vurdere effektiviteten i det alternative transporttilbudet.

583) Trafikkavtalen bilag B, punkt N.



Vedlegg 8: Virksomheter som  
omfattes av Riksrevisjonens  
kontroll for regnskapsåret 2014

---





**Virksomheter som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2014**
**Finansdepartementet**

|                  |               |
|------------------|---------------|
| Norges Bank      | Særlovselskap |
| Folketrygdfondet | Særlovselskap |

**Forsvarsdepartementet**

|                                            |              |
|--------------------------------------------|--------------|
| Aerospace Industrial Maintenance Norway SF | Statsforetak |
|--------------------------------------------|--------------|

**Helse- og omsorgsdepartementet**

|                      |                        |
|----------------------|------------------------|
| Helse Sør-Øst RHF    | Regionalt helseforetak |
| Helse Vest RHF       | Regionalt helseforetak |
| Helse Midt-Norge RHF | Regionalt helseforetak |
| Helse Nord RHF       | Regionalt helseforetak |
| Norsk Helsenettt SF  | Statsforetak           |
| A/S Vinmonopolet     | Særlovselskap          |

**Kunnskapsdepartementet**

|                                                |           |
|------------------------------------------------|-----------|
| Studentsamskipnadene                           |           |
| Inven2 AS                                      | Deleid AS |
| HiST Kompetanse AS                             | Heleid AS |
| Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS    | Heleid AS |
| NTNU Samfunnsforskning AS                      | Heleid AS |
| NTNU Technology Transfer AS                    | Deleid AS |
| Rya Gods og Skoger AS                          | Heleid AS |
| Sem Gjestegård AS                              | Heleid AS |
| UNINETT AS                                     | Heleid AS |
| Unirand AS                                     | Heleid AS |
| Universitetssenteret på Svalbard AS (UNIS)     | Heleid AS |
| CESSDA AS                                      | Heleid AS |
| Universitetet i Bergen Eiendom AS              | Heleid AS |
| Senter for innovasjon og bedriftsøkonomi AS    | Heleid AS |
| Simula Research Laboratory AS                  | Heleid AS |
| Unifond AS                                     | Heleid AS |
| Høgskolen i Ålesund maritime operasjoner AS    | Heleid AS |
| Northern Research Institute Tromsø AS          | Deleid AS |
| Norkveite AS                                   | Deleid AS |
| Senter for økonomisk forskning AS              | Deleid AS |
| Vangslund AS                                   | Heleid AS |
| Møreforskning 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) | Deleid AS |
| Samfunns- og næringslivsforskning AS           | Deleid AS |
| Bergen Teknologioverføring AS                  | Deleid AS |
| Driv inkubator AS                              | Deleid AS |
| Uni Research AS                                | Deleid AS |
| Nordlandsforskning AS                          | Deleid AS |
| Prekubator TTO AS                              | Deleid AS |
| Lifandis AS                                    | Deleid AS |
| OsloTech AS                                    | Deleid AS |
| Trådløse Trondheim AS                          | Deleid AS |

**Virksomheter som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2014**
**Kulturdepartementet**

|                                                |                |
|------------------------------------------------|----------------|
| Nationaltheatret AS                            | Heleid AS      |
| Norsk rikskringkasting AS                      | Heleid AS      |
| Den Norske Opera & Ballett AS                  | Heleid AS      |
| Filmparken AS                                  | Deleid AS      |
| Lillehammer ungdoms-OLs Organisasjonskomite AS | Deleid AS      |
| Carte Blanche AS                               | Deleid AS      |
| Den Nationale Scene AS                         | Deleid AS      |
| Rogaland Teater AS                             | Deleid AS      |
| Trøndelag Teater AS                            | Deleid AS      |
| Kirkepartner AS                                | Deleid AS      |
| Norsk Tipping AS                               | Særlovsselskap |

**Kommunal- og moderniseringsdepartementet**

|                          |           |
|--------------------------|-----------|
| Kommunalbanken AS        | Heleid AS |
| Årjelhsaeminen Teatre AS | Deleid AS |
| Samisk hus AS Oslo       | Heleid AS |

**Klima- og miljødepartementet**

|                 |           |
|-----------------|-----------|
| Framsenteret AS | Deleid AS |
|-----------------|-----------|

**Landbruks- og matdepartementet**

|                             |              |
|-----------------------------|--------------|
| Statskog SF                 | Statsforetak |
| Staur gård AS               | Heleid AS    |
| Instrumenttjenesten AS      | Heleid AS    |
| Kimen Såvarelaboratoriet AS | Deleid AS    |
| ITAS Eierdrift AS           | Heleid AS    |

**Nærings- og fiskeridepartementet**

|                                        |                |
|----------------------------------------|----------------|
| Innovasjon Norge                       | Særlovsselskap |
| Siva SF                                | Statsforetak   |
| Statkraft SF                           | Statsforetak   |
| Argentum fondsinvesteringer AS         | Heleid AS      |
| Bjørnøen AS                            | Heleid AS      |
| Electronic Chart Center AS             | Heleid AS      |
| Flytoget AS                            | Heleid AS      |
| GIEK Kredittforsikring AS              | Heleid AS      |
| Kings Bay AS                           | Heleid AS      |
| Mesta Konsern AS                       | Heleid AS      |
| Space Norway AS                        | Heleid AS      |
| Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS | Deleid AS      |
| Entra Eiendom ASA                      | Deleid ASA     |
| Andøya Space Center AS                 | Deleid AS      |
| Telenor ASA                            | Deleid AS      |
| Kongsberg Gruppen ASA                  | Deleid ASA     |
| Nammo AS                               | Deleid AS      |
| Ambita AS                              | Heleid AS      |
| Norsk Hydro ASA                        | Deleid ASA     |
| Cermaq ASA                             | Deleid ASA     |
| DNB ASA                                | Deleid ASA     |
| Yara International ASA                 | Deleid ASA     |
| Norges sjømatråd AS                    | Heleid AS      |
| Nofima AS                              | Deleid AS      |

**Virksomheter som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2014**

Eksportkreditt Norge AS

Heleid AS

Investinor AS

Heleid AS

**Olje- og energidepartementet**

Enova SF

Statsforetak

Statnett SF

Statsforetak

Gassnova SF

Statsforetak

Gassco AS

Heleid AS

Petoro AS

Heleid AS

Statoil ASA

Deleid ASA

CO2 Technology Center Mongstad DA

Deleid ansvarlig selskap med delt ansvar

**Samferdselsdepartementet**

Avinor AS

Heleid AS

Baneservice AS

Heleid AS

NSB AS

Heleid AS

Posten Norge AS

Heleid AS

Svinesundsforbindelsen AS

Heleid AS

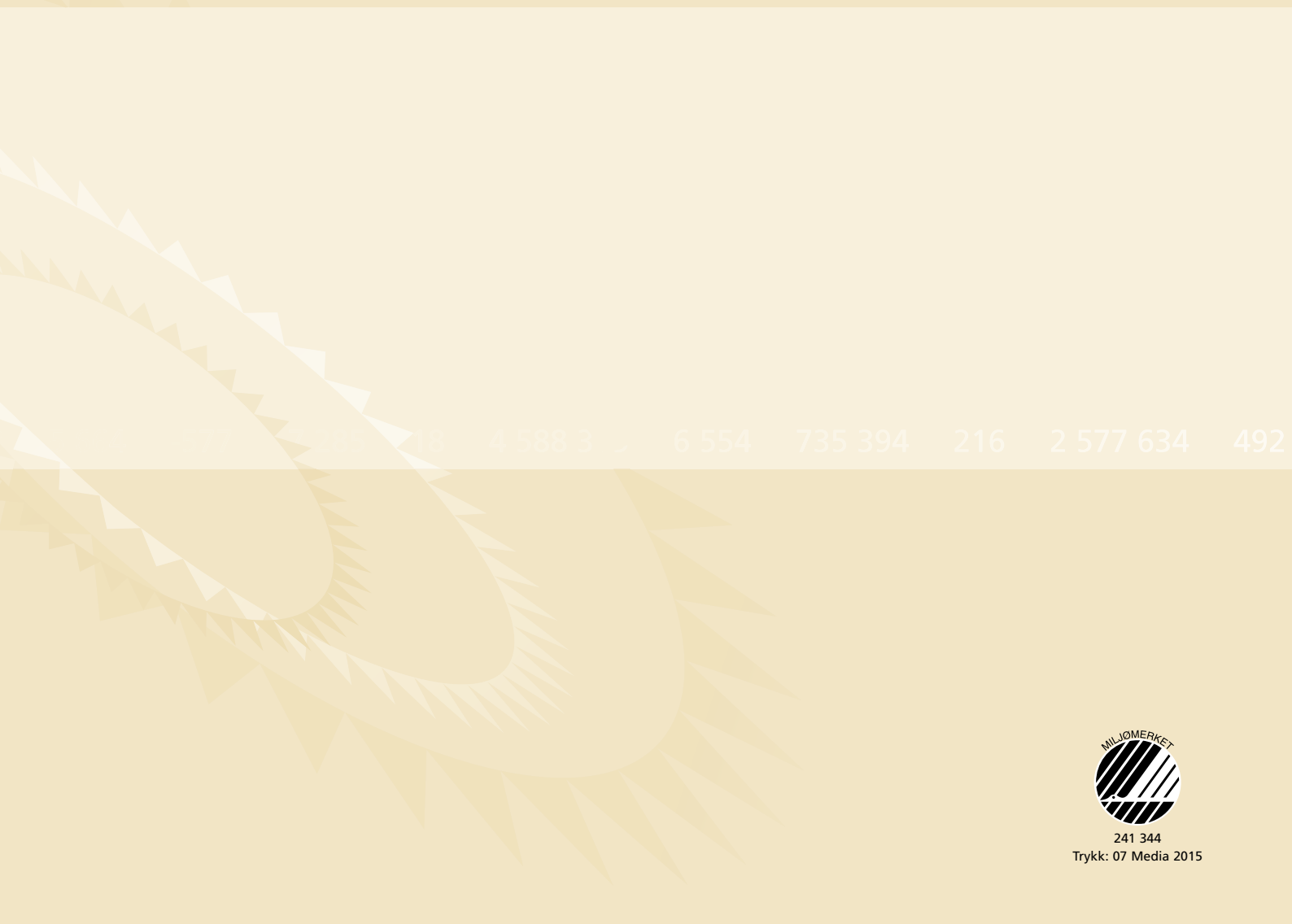
**Utenriksdepartementet**

Norfund

Særlovselskap



Bakgrunn og mål for undersøkelsen.  
Funn og anbefalinger.



241 344

Trykk: 07 Media 2015



# Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014

Riksrevisjonens kontroll for 2014 har omfattet 42 heleide aksjeselskaper, 34 deleide aksjeselskaper, 7 allmennaksjeselskaper (ASA), 4 regionale helseforetak, 8 statsforetak, 6 selskaper som er organisert ved særskilt lov, 22 studentsamskipnader og ett ansvarlig selskap med delt ansvar. 7 saksforhold er undersøkt spesielt.



## Riksrevisjonens merknader til gjennomføringen av regjeringens eierpolitikk:

- I mange selskaper er det store forskjeller mellom balanseførte og reelle netto pensjonsforpliktelser.
- De reelle forpliktelsene og kostnadene har stor økonomisk betydning for mange selskaper.
- Eier har i ulik grad oversikt over hvordan pensjon påvirker selskapenes økonomi.

## Riksrevisjonens merknader til Helse- og omsorgsdepartementet:

### De regionale helseforetakenes forvaltning av ordningen med private lege- og psykologspesialister

- Tilgangen til avtalespesialister bidrar ikke gjennomgående til et geografisk likeverdig tilbud av polikliniske spesialisthelsetjenester.
- De regionale helseforetakene utnytter ikke sitt handlingsrom godt nok og følger i varierende grad opp at avtalespesialistene har tilstrekkelig aktivitet og god kvalitet på helsetilbudet.

### Helseforetakenes ivaretagelse av informasjonssikkerhet i medisinsk-teknisk utstyr

- Helseforetakene stiller ikke tilstrekkelige krav om informasjonssikkerhet i avtaler med leverandører av medisinsk-teknisk utstyr og har mangelfull oppfølging av dem.
- Helseforetakene har mangelfull oversikt over risiko.
- Det er uklare ansvarlinjer internt i helseforetakene og mellom helseforetakene og de regionale it-enhetene.

## Helseforetakenes aktivitetsutvikling innen dag- og døgnekirurgisk pasientbehandling

- Dagkirurgisk aktivitet har i liten grad økt etter 2010.
- Dagens finansiering synes å ha bremset satsingen på dagkirurgi.
- Helseforetakene har potensial til å dreie den kirurgiske aktiviteten fra døgnetil dagbehandling.

## Riksrevisjonens merknader til Kulturdepartementet:

- Selskapene har ikke lagt godt nok til rette for kostnadseffektiv drift.
- Kulturdepartementet har en lite helhetlig oppfølging av selskapenes kostnadseffektivitet og utnytter ikke de styringsmulighetene departementet har som eier.

## Riksrevisjonens merknader til Landbruks- og matdepartementet:

- Departementet har ikke klare forventninger til selskapenes resultater.
- Bioforsk eierskapsutøvelse overfor Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift har vært svak.
- Departementet har i liten grad fulgt opp eierskapsforvaltningen i Bioforsk.

## Riksrevisjonens merknader til Samferdselsdepartementet:

- NSBs alternative transporttilbud er ikke tilstrekkelig effektivt for passasjerene, og kostnadseffektiviteten er lav.
- Samferdselsdepartementet har begrenset informasjon om effektiviteten i det alternative transporttilbudet.
- Det er svak koordinering mellom samferdselsaktørene ved planlagte avvik fra ordinær togtrafikk.

## Årlig kontroll

I Riksrevisjonens årlige kontroll av blant annet statsrådets beretning for det enkelte selskap, protokoller fra generalforsamlinger eller lignende, og årlig rapportering fra selskapene, er følgende forhold tatt opp:

### Studentsamskipnaden i Bergen

Studentsamskipnaden i Bergen har utnyttet kapasiteten i studentboligene dårlig. Mange søkere får ikke tilbud om bolig, samtidig som hybler står tomme store deler av året.

### NTNUs eierskapsutøvelse overfor Lifandis AS

NTNU har, som eier, ikke fulgt opp Lifandis AS tilstrekkelig. Selskapet har ikke hatt gode nok forutsetninger for å oppfylle formålet med virksomheten på en forretningsmessig forsvarlig måte, og statens innskutte kapital er i all hovedsak tapt. Selskapet er nå besluttet avvirket.

## Oppfølging av tidligere rapporterte saker

I kontrollen for 2014 har Riksrevisjonen fulgt opp åtte saker som tidligere er rapportert til Stortinget. Sju saker avsluttes. Én følges videre:

### De regionale helseforetakenes registrering av ventetider

Det er fortsatt store forskjeller i registreringspraksis, og det er for tidlig å si noe om hvilken effekt iverksatte tiltak vil ha for kvaliteten på ventelistestatistikken.

**Riksrevisjonen kontrollerer forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m., jf. lov om Riksrevisjonen § 9 andre ledd. Kontrollen er utført i samsvar med lov og instruks om Riksrevisjonen og Riksrevisjonens standarder og retningslinjer for kontrollarbeidet.**



Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00  
Telefaks 22 24 10 01  
[postmottak@riksrevisjonen.no](mailto:postmottak@riksrevisjonen.no)

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 528

A decorative graphic in the bottom right corner of the page, featuring a stylized sunburst or starburst pattern in shades of yellow and orange, partially overlapping a dark red vertical band.