

Riksrevisjonens årlige rapport om revisjon av statens eierstyring

Dokument 3:2 (2025–2026)

Til Stortinget

*Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:2 (2025–2026)
Riksrevisjonens årlige rapport om revisjon av statens eierstyring.*

Dokumentet har følgende inndeling:

Kapittel 1: Oversikt over revisjonen av statens eierstyring

Kapittel 2: Presentasjon av hver av de gjennomførte revisjonene av statens eierstyring

Riksrevisjonen, 27. november 2025

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Innhold

1 Oversikt over revisjonen av statens eierstyring	5
2 Presentasjon av sakene	8
2.1 Eierdepartementenes oppfølging av statens eierforventninger.....	8
2.1.1 Konklusjon og overordnet vurdering.....	8
2.1.2 Saksforhold.....	8
2.1.3 Departementenes svar.....	15
2.1.4 Riksrevisjon vurdering.....	17
2.1.5 Statsrådenes svar	18
2.1.6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar	18
2.2 Eierdepartementenes retningslinjer etter økonomireglementets § 10	19
2.2.1 Konklusjon og overordnet vurdering.....	19
2.2.2 Saksforhold.....	19
2.2.3 Departementenes svar.....	21
2.2.4 Riksrevisjonens vurdering.....	29
2.2.5 Statsrådenes svar	30
2.2.6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar	31
2.3 Samferdselsdepartementets oppfølging av utnyttelsen av overskuddskapasitet i jernbanens fiberinfrastruktur.....	31
2.3.1 Konklusjon og overordnet vurdering.....	31
2.3.2 Saksforhold.....	31
2.3.3 Departementets svar	32
2.3.4 Riksrevisjonens vurdering.....	33
2.3.5 Statsrådens svar	33
2.3.6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådens svar	33
2.4 Organisering av eierskapet til jernbanens verkstedsinfrastruktur	34
2.4.1 Konklusjon og overordnet vurdering.....	34
2.4.2 Saksforhold.....	34
2.4.3 Departementets svar	35
2.4.4 Riksrevisjonens vurdering.....	36
2.4.5 Statsrådens svar	36
2.4.6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådens svar	36
Vedlegg 1: Svarbrevene fra statsrådene	

Tabelloversikt

Tabell 1 Oversikt over statens 13 temaområder med tilhørende forventninger	9
Tabell 2 Oversikt over på hvilke fire forventningsområder departementenes underliggende selskaper har egenvurdert at de oppfyller « <i>i noen grad</i> » eller « <i>i liten grad</i> ».....	12
Tabell 3 Beskrivelse av retningslinjene og når de sist ble endret, pr 1. mars 2025	21

Riksrevisjonen kan gi kritikk etter disse tre alvorlighetsgradene:

Ikke tilfredsstillende



Når vi finner svakheter, feil og mangler, men som i mindre grad får direkte konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

Kritikkverdig



Når vi finner betydelige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få moderate til store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

Sterkt kritikkverdig



Når vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkelt-mennesker eller samfunnet.

1 Oversikt over revisjonen av statens eierstyring

Riksrevisjonen har gjennom revisjon av statens eierstyring ut fra vurdert risiko og vesentlighet undersøkt om statsrådene ivaretar statens eierinteresser i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger i selskaper hvor staten har bestemmende innflytelse.

Revisjonen er gjennomført i henhold til lov om Riksrevisjonen § 5-2 og i samsvar med INTOSAI standarder for offentlig revisjon.

Revisjonen av statens eierstyring omfatter fire saker:

- Eierdepartementenes oppfølging av statens eierforventninger
- Eierdepartementenes retningslinjer etter økonomireglementets § 10
- Samferdselsdepartementets oppfølging av utnyttelsen av overskuddskapasitet i jernbanens fiberinfrastruktur
- Organisering av eierskapet til jernbanens verkstedsinfrastruktur

Riksrevisjonens rapporterte forvaltningsrevisjoner kan også omfatte selskaper. I stortingssesjonen 2024–2025 gjelder dette:

Dokument 3:3 (2024–2025) Helseplattformen i Midt-Norge

I denne forvaltningsrevisjonen, som omfattet helseforetakene i Midt-Norge, konkluderte Riksrevisjonen med at:

- Implementeringen av Helseplattformen ved St. Olavs hospital HF og Trondheim kommune har truet pasientsikkerheten og redusert effektiviteten i pasientbehandlingen
- Innføringen av Helseplattformen har blitt dyrere enn forutsatt, og de framtidige kostandene er usikre
- Samhandlingsgevinstene reduseres betydelig fordi fastleger, avtalespesialister og flere kommuner ikke bruker Helseplattformen
- Det er flere forklaringer på problemene som har oppstått

Basert på konklusjonene fremmet Riksrevisjonen kritikk på alvorligste nivå – sterkt kritikkverdig.

Det har vært betydelige svakheter i arbeidet med å planlegge, organisere og innføre Helseplattformen i Midt-Norge. Det var kjente, alvorlige feil i løsningen som ikke ble løftet opp i styringslinjen før St. Olavs hospital HF tok Helseplattformen i bruk i november 2022.

Svakhetene har truet pasientsikkerheten. Svakheter har også ført til at drift og videreutvikling av systemet har blitt mer kostnadskrevende, noe som kan innebære at det økonomiske handlingsrommet til andre prioriterte områder i helseregionen blir mindre.

Samtidig har Helse- og omsorgsdepartementet og Helse Midt-Norge RHF gjennomført og igangsatt flere tiltak for å utbedre svakheter. Det er for tidlig å vurdere den samlede

effekten av disse tiltakene på pasientsikkerheten og effektiv drift, og om de er tilstrekkelige.

Det har vært færre problemer etter innføringen av Helseplattformen i Helse Møre og Romsdal HF. St. Olavs hospital HF har overført sine erfaringer. Testingen av løsningen, opplæringen og risikovurderingene er forbedret.

Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvaret for helse- og omsorgspolitikken og er eier av Helse Midt-Norge RHF. Riksrevisjonen vurderer samlet sett at planleggingen, organiseringen og innføringen av Helseplattformen i Midt-Norge er sterkt kritikkverdig.

Dokument 3:5 (2024–2025) Helse- og velferdstjenester til personer med samtidig rusmiddellidelse og psykisk lidelse

I denne forvaltningsrevisjonen, som omfattet helseforetakene, konkluderte Riksrevisjonen med at:

- Helsetjenestene har ikke gjort nok for å tilpasse helsetilbudet til personer med alvorlig samtidig rusmiddellidelse og psykisk lidelse
- Kommunene klarer ofte ikke å skaffe egnede boliger til gruppen
- Arbeidsrettet oppfølging og andre aktivitetstilbud er lite tilrettelagt
- Dårlig samhandling mellom tjenestene og tjenestenivåene fører til svikt i oppfølgingen av personer med samtidig rusmiddellidelse og psykisk lidelse
- Tjenestene involverer og ivaretar pårørende i liten grad

Basert på konklusjonene mente Riksrevisjonen det er sterkt kritikkverdig at:

- Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet ikke har gjort nok for å sørge for at personer med samtidige ruslidelser og psykiske lidelser får den hjelpen de trenger, i form av behandling, aktivitet og oppfølging.
- samhandlingen mellom tjenestene ikke fungerer etter hensikten. Manglende behandling kan i dette tilfelle ha særlig store konsekvenser både for den enkelte og for samfunnet.

Dokument 3:7 (2024–2025) Kapasiteten i strømmettet

I denne forvaltningsrevisjonen, som omfattet Statnett SF, konkluderte Riksrevisjonen med at:

- Det er ikke nok kapasitet i strømmettet
- Dagens virkemidler sikrer ikke tilstrekkelig kapasitet i strømmettet, verken gjennom utbygging eller effektiv utnyttelse av nettet
- Energidepartementet har ikke sørget for en samordnet og helhetlig styring av nettutviklingen

Basert på konklusjonene mente Riksrevisjonen det er kritikkverdig at:

- det i store deler av landet ikke er nok kapasitet i strømnettet.
- Energidepartementet har ikke gjort nødvendige endringer i virkemidler eller tiltak for å sikre tilstrekkelig kapasitet.
- den samlede reguleringen og kontrollen av Statnett og nettselskapene ikke i tilstrekkelig grad bidrar til at investeringer blir gjort i tide.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 18. november 2025

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

Merethe Nordling

2 Presentasjon av sakene

2.1 Eierdepartementenes oppfølging av statens eierforventninger

2.1.1 Konklusjon og overordnet vurdering

Statens eierrapport inneholder ingen informasjon om eierdepartementenes vurdering av selskapenes oppfyllelse av de av statens eierforventninger som er vesentlige for det enkelte selskaps måloppnåelse.

Manglende informasjon om eierdepartementenes vurderinger samsvarer dårlig med regjeringens uttalte ønske i gjeldende eierskapsmelding om å være åpen om den statlige eierutøvelsen.

Ansvarlige departementer: NFD, ED, HOD, DFD, KD, KDD, KLD, KUD, LMD og SD



Etter Riksrevisjonens vurdering er det ikke tilfredsstillende at statens eierrapportering inneholder for lite informasjon til at den i tilstrekkelig grad kan informere allmennheten om statens eierutøvelse.

2.1.2 Saksforhold

Ved behandling av Innst. 190 S (2022–2023) sluttet Stortinget seg til den gjeldende eierskapsmeldingen, Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt eierskap - Statens direkte eierskap i selskaper*. Her redegjør regjeringen blant annet for hvordan staten skal utøve sitt eierskap, og hvilke eierforventninger staten stiller til selskapene.

Ifølge gjeldende eierskapsmelding ønsker staten å være en aktiv eier gjennom å stille tydelige forventninger til selskapene på 13 områder. Det fremgår av eierskapsmeldingen at statens forventninger i stor grad bygger på anerkjente retningslinjer, internasjonal god praksis og andre ledende investorers forventninger, og at forventningene skal bidra til oppnåelse av statens mål som eier. Videre fremgår det at forventningene gjelder for alle selskapene om ikke annet er spesifisert, og at selskapenes arbeid innen de ulike forventningene skal tilpasses egenart, størrelse, risiko og hva som er vesentlig for det enkelte selskap. Videre følger det av eierskapsmeldingen at staten skal vise åpenhet om sitt eierskap og sin eierutøvelse. Åpenhet skaper forutsigbarhet og er viktig for at allmennheten skal ha tillit til at verdiene forvaltes på en god måte, og for at investorer skal ha tillit til det norske kapitalmarkedet.

Tabell 1 viser hvilke 13 temaområder med tilhørende eierforventninger staten stiller til selskapene.

Tabell 1 Oversikt over statens 13 temaområder med tilhørende forventninger

Temaområde	Statens forventninger til selskapene
Ambisjoner, mål og strategier	- Selskapet utarbeider og implementerer ambisjoner og tydelige mål og strategier. - Selskapet inkluderer arbeidet med FNs bærekraftsmål i selskapets strategier og arbeider aktivt med å følge dette opp i daglig drift. - Selskapets risikovurdering er en integrert del av selskapets strategier. - Selskapet definerer tydelige prestasjonsindikatorer og måler selskapets måloppnåelse og gjennomføring av strategiene.
Ansvarlig virksomhet	- Selskapet er ledende i arbeidet med ansvarlig virksomhet. - Selskapet gjennomfører aktsomhetsvurderinger i tråd med anerkjente metoder.
Menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold	- Selskapet respekterer menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter og er ledende i arbeidet med anstendige arbeidsforhold i selskapets egen virksomhet og i leverandørkjeden. - Selskapet oppfordrer egne ansatte til å organisere seg og fremmer retten til fri fagorganisering i leverandørkjeden.
Klima	- Selskapet identifiserer og håndterer risiko og muligheter knyttet til klima og integrerer dette i selskapets strategier. - Selskapet setter mål og iverksetter tiltak for reduksjon i klimagassutslipp på kort og lang sikt i tråd med Parisavtalen, og rapporterer om måloppnåelse. Målene er vitenskapsbaserte der dette er tilgjengelig. - Selskapet rapporterer på direkte og indirekte klimagassutslipp og klimarisiko, og benytter anerkjente standarder for rapportering på klimagassutslipp og klimarisiko.
Naturmangfold og økosystemer	- Selskapet identifiserer og håndterer risiko og muligheter knyttet til natur og integrerer dette i selskapets strategier. - Selskapet setter mål og iverksetter tiltak for å redusere egen negativ påvirkning og øke positiv påvirkning på naturmangfold og økosystemer, og rapporterer om måloppnåelse. - Selskapet benytter anerkjente standarder for rapportering av naturrisiko og påvirkning på naturmangfold og økosystemer.

Skatt og forebygging av økonomisk kriminalitet	- Selskapet har en formålstjenlig, veloverveid og begrunnet skattepolicy og er åpen om hvor økonomiske verdier skapes og hvor skatt betales. - Selskapet arbeider systematisk for å forebygge økonomisk kriminalitet som korrupsjon og hvitvasking i egen virksomhet og i leverandørkjeden.
Kapitalstruktur og utbytte	- Selskapet har en kapitalstruktur tilpasset selskapets mål, strategier og risiko og normalt på linje med andre veldrevne selskaper i samme bransje. Selskapet begrunner eventuelle vesentlige avvik fra dette. - De børsnoterte selskapene er åpne om hva de vurderer som hensiktsmessig kapitalstruktur og utbytt nivå til markedet. De unoterte selskapene er åpne overfor eier(e) om sine vurderinger av kapitalstruktur og utbytt nivå.
Organisering og kultur	- Selskapets organisering er effektiv og fremmer oppnåelse av selskapets mål og støtter selskapets strategier. - Selskapets kultur bygges, forvaltes og utvikles slik at den fremmer oppnåelse av selskapets mål og støtter selskapets strategier.
Medarbeidere og mangfold	- Selskapet har tydelige mål og tiltak for å fremme og utløse verdien av økt mangfold, likestilling og inkludering i alle deler av organisasjonen. - Selskapet arbeider planmessig med utvikling og rekruttering av medarbeidere i tråd med selskapets mål og strategier. - Selskapet benytter fag- og yrkesopplæring og læreplasser, der dette er relevant for selskapets tilgang til riktig kompetanse på kort og lang sikt.
Lønn og godtgjørelse	- Godtgjørelsen og andre insentiver i selskapet fremmer oppnåelse av selskapets og eiers mål. - Godtgjørelsen til ledende ansatte er konkurransedyktig, men ikke lønnsledende og at hensynet til moderasjon ivaretas. - Hovedelementet i godtgjørelsesordningen til ledende ansatte er fastlønn. - Godtgjørelsen til ledende ansatte ikke er urimelig, gir uheldige virkninger for selskapet eller svekker selskapets omdømme. - Selskapet er åpen om utforming av, nivå på og utvikling i godtgjørelsen til ledende ansatte, herunder at godtgjørelsesordningene er klart forståelige for eiere, ledende ansatte og andre interessenter. - Forskjeller i godtgjørelsen til ledende ansatte og øvrige ansatte hensyntas i moderasjonsvurderingen, og at selskapet særskilt begrunner høyere lønnsjustering for ledende ansatte enn gjennomsnittlig lønnsjustering for

	selskapets øvrige ansatte. I denne vurderingen sees det også hen til kronemessig lønnsvekst for øvrige ansatte. • Selskapet følger statens retningslinjer for lederlønn i selskaper med direkte statlig eierandel.
Risikostyring	• Selskapet har effektiv strategisk og operasjonell risikostyring og god internkontroll som er integrert i selskapets strategi- og beslutningsprosesser.
Selskapsledelse	• Selskapet følger Norsk anbefaling om eierstyring og selskapsledelse, der den er relevant og tilpasset selskapets virksomhet. • Styret følger ledende praksis for godt styrearbeid tilpasset selskapets virksomhet.
Åpenhet og rapportering	• Selskapet er ledende i arbeidet med åpenhet og rapportering og benytter anerkjente rapporteringsstandarder. • Selskapet fremmer en åpenhetskultur og er åpen om og rapporterer på alle vesentlige forhold slik at informasjonen gir eiere og allmennheten et rettviseende bilde av virksomheten.

Kilde: Meld. St. 6 (2022–2023) Et grønnere og mer aktivt eierskap - Statens direkte eierskap i selskaper.

Statens eierrapport offentliggjøres hvert år i juni i forbindelse med den årlige eierskapskonferansen. I Statens eierrapport 2023, som ble offentliggjort 12. juni 2024, er selskapenes egenvurderte oppfyllelse av hver av de 13 forventningsområdene per 31. mars 2024 fremstilt i en tabell. Svarkategoriene for selskapenes egenvurdering var om de oppfyller forventningene: «i stor grad», «i noen grad», «i liten grad» eller om det er vurdert som «lite vesentlig» eller «ikke relevant». En identisk egenvurderingstabell er også fremstilt i Statens eierrapport 2022, men tabellen er ikke med i Statens eierrapport 2024 som ble offentliggjort 10. juni 2025.

Tabellen med selskapenes egenvurdering i Statens eierrapport 2023 viser at flest selskaper hvor staten har bestemmende innflytelse, vurderte at de oppfyller «i noen grad» og «i liten grad» på fire forventningsområder. Ifølge eierrapporten er det totalt 50 selskaper som har egenvurdert at de «i noen grad» og «i liten grad» oppfyller statens forventninger på ett eller flere av de aktuelle fire områdene. Tabell 2 viser hvilke fire forventningsområder, eierdepartementer og selskaper dette gjelder.

Tabell 2 Oversikt over på hvilke fire forventningsområder departementenes underliggende selskaper har egenvurdert at de oppfyller «i noen grad» eller «i liten grad»

Forventnings- område	Departement	Selskap
Ansvarlig virksomhet	Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)	- Helse Nord RHF (<i>i noen grad</i>) - Helse Vest RHF (<i>i noen grad</i>) - Helse Sør-Øst RHF (<i>i noen grad</i>)
	Klima- og miljødepartementet (KLD)	Kings Bay AS (<i>i noen grad</i>)
	Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD)	- Filmparken AS (<i>i noen grad</i>) - Nationaltheatret AS (<i>i noen grad</i>) - Rogaland Teater AS (<i>i noen grad</i>) - Trøndelag Teater AS (<i>i noen grad</i>)
	Landbruks- og matdepartementet (LMD)	Statskog SF (<i>i noen grad</i>)
	Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)	- Andøya Space AS (<i>i noen grad</i>) - Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering AS (<i>i noen grad</i>) - Norges sjømatråd AS (<i>i noen grad</i>) - Space Norway AS (<i>i noen grad</i>) - Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS (<i>i noen grad</i>)
	Samferdselsdepartementet (SD)	- Bane NOR SF (<i>i noen grad</i>) - Entur AS (<i>i noen grad</i>)
Klima	Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD)	Norid AS (<i>i noen grad</i>)
	Energidepartementet (ED)	Gassnova SF (<i>i noen grad</i>)
	Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)	- Helse Nord RHF (<i>i noen grad</i>) - Helse Midt-Norge RHF (<i>i noen grad</i>) - Helse Vest RHF (<i>i noen grad</i>) - Helse Sør-Øst RHF (<i>i noen grad</i>) - Norsk Helsennett SF (<i>i noen grad</i>)
	Klima- og miljødepartementet (KLD)	Kings Bay AS (<i>i noen grad</i>)
	Kunnskapsdepartementet (KD)	Simula AS (<i>i noen grad</i>)

	Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD)	• Carte Blanche AS (<i>i noen grad</i>) • Den Nationale Scene AS (<i>i noen grad</i>) • Den Norske Opera & Ballett AS (<i>i noen grad</i>) • Nationaltheatret AS (<i>i noen grad</i>) • NRK AS (<i>i noen grad</i>) • Norsk Tipping AS (<i>i noen grad</i>)
	Landbruks- og matdepartementet (LMD)	• Kimen Såvarelaboratoriet AS (<i>i noen grad</i>)
	Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)	• Andøya Space AS (<i>i noen grad</i>) • Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering AS (<i>i noen grad</i>) • Innovasjon Norge (<i>i noen grad</i>) • Nammo AS (<i>i noen grad</i>) • Nofima AS (<i>i noen grad</i>) • Norges sjømatråd AS (<i>i noen grad</i>) • Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS (<i>i noen grad</i>) • Space Norway AS (<i>i noen grad</i>)
	Samferdselsdepartementet (SD)	• Bane NOR SF (<i>i noen grad</i>) • Entur AS (<i>i noen grad</i>) • Norske Tog AS (<i>i noen grad</i>) • Nye veier AS (<i>i noen grad</i>)
Naturmangfold og økosystemer	Energidepartementet (ED)	• Gassco AS (<i>i noen grad</i>) • Gassnova SF (<i>i noen grad</i>)
	Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)	• Helse Nord RHF (<i>i liten grad</i>) • Helse Midt-Norge RHF (<i>i noen grad</i>) • Helse Vest RHF (<i>i noen grad</i>) • Helse Sør-Øst RHF (<i>i liten grad</i>) • AS Vinmonopolet (<i>i noen grad</i>)
	Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)	• Kommunalbanken AS (<i>i noen grad</i>)
	Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD)	• Den Norske Opera & Ballett AS (<i>i noen grad</i>)

	Landbruks- og matdepartementet (LMD)	• Kimen Såvarelaboratoriet AS (<i>i noen grad</i>) • Statskog SF (<i>i noen grad</i>)
	Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)	• Andøya Space AS (<i>i noen grad</i>) • Argentum Fondsinvesteringer AS (<i>i noen grad</i>) • DNB Bank ASA (<i>i noen grad</i>) • Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering AS (<i>i noen grad</i>) • Innovasjon Norge (<i>i liten grad</i>) • Investinor AS (<i>i noen grad</i>) • Kongsberg Gruppen ASA (<i>i noen grad</i>) • Mantena AS (<i>i noen grad</i>) • Mesta AS (<i>i noen grad</i>) • Nammo AS (<i>i noen grad</i>) • Nysnø Klimainvesteringer AS (<i>i noen grad</i>) • Petoro AS (<i>i noen grad</i>) • Posten Bring AS (<i>i noen grad</i>) • Space Norway AS (<i>i noen grad</i>) • Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS (<i>i noen grad</i>) • Telenor ASA (<i>i noen grad</i>) • Yara International ASA (<i>i noen grad</i>) • Siva SF (<i>i noen grad</i>)
	Samferdselsdepartementet (SD)	• Avinor AS (<i>i noen grad</i>) • Bane NOR SF (<i>i noen grad</i>) • Nye Veier AS (<i>i noen grad</i>) • Vygruppen AS (<i>i noen grad</i>)
	Energidepartementet (ED)	• Gassnova SF (<i>i noen grad</i>)
Risikostyring	Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)	• Helse Nord RHF (<i>i noen grad</i>) • Norsk Helsennett SF (<i>i noen grad</i>)
	Kunnskapsdepartementet (KD)	• Unis AS (<i>i noen grad</i>)
	Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD)	• Nationaltheatret AS (<i>i noen grad</i>) • NRK AS (<i>i noen grad</i>)

		• Rogaland Teater AS (<i>i noen grad</i>) • Trøndelag Teater AS (<i>i noen grad</i>)
	Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)	• Argentum Fondsinvesteringer AS (<i>i noen grad</i>) • Nammo AS (<i>i noen grad</i>)
	Samferdselsdepartementet (SD)	• Bane NOR SF (<i>i noen grad</i>) • Norske Tog AS (<i>i noen grad</i>)

Kilde: Statens eierrapport 2023.

For hvert av de 50 selskapene ble eierdepartementene i brev 28. mars 2025 bedt om å redegjøre for

- hvordan selskapet er fulgt opp for å forbedre oppfyllelsen
- resultatet av oppfølgingen for hvert av de aktuelle områdene

2.1.3 Departementenes svar

De aktuelle ti eierdepartementene har svart Riksrevisjonen i brev i perioden 30. april til 12. mai 2025. Eierdepartementene påpeker i sine svar at arbeidet innen de ulike forventningsområdene skal tilpasses selskapenes egenart, størrelse, risiko og vesentlighet, og at staten som grunnlag for sine prioriteringer i eieroppfølgingen skal ta utgangspunkt i hvilke forventninger som vurderes å være vesentlige for selskapenes måloppnåelse.

Oppsummert svarer eierdepartementene at oppfølgingen av selskapene skjer gjennom den regelmessige eierdialogen, inklusive egne møter om bærekraft, og at det er de forventningsområdene staten mener er mest vesentlige for selskapene, som vektlegges i oppfølgingen. I tillegg inviterer NFD, som ifølge eierskapsmeldingen har en spydspissrolle i utøvelsen av statens eierstyring, årlig alle styreledere, nyvalgte styremedlemmer og administrasjonen i selskapene med statlig eierandel til ulike seminarer og fagsamlinger i tillegg til Eierskapskonferansen. På disse fellessamlingene har blant annet risikostyring, kunstig intelligens og bærekraftsrapportering vært tema.

Flere av eierdepartementene påpeker at det er besluttet å ikke ha med tabellen som viser selskapenes egenvurdering i Statens eierrapport 2024. Begrunnelsen som blant annet NFD oppgir, er at selskapene tolker svarkategoriene ulikt, og at tabellen derfor gir begrenset og tidvis misvisende informasjon som departementene ikke er enig i. Flere selskaper har ifølge departementene vurdert sin egen oppfyllelse av forventningsområdene for strengt eller annerledes enn eierdepartementet, mens andre burde svart «*ikke vesentlig*» i stedet for grad av oppfyllelse på enkelte forventningsområder.

NFD oppgir i sitt svar at det har praksis for å vurdere i hvilken grad forventningene er vesentlige for det enkelte selskap ut fra et dobbelt vesentlighetsperspektiv, dvs. der selskapet har påvirkning på gitte forhold, eller der forholdet påvirker selskapet finansielt. Ifølge NFD er dette doble perspektivet i tråd med EUs bærekraftsrapporteringsdirektiv

Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD). NFD gjør sine vurderinger gjennom et egenutviklet analyseverktøy, kalt «helhetlig analyse». Basert på vurderingene prioriterer NFD å følge opp de forventningene som er vesentlige for selskapenes måloppnåelse.

I svaret oppgir NFD, for de fleste av selskapene, sin vurdering av hvilke av de aktuelle forventningsområdene som er vesentlige for det enkelte selskap, men NFD oppgir ingen vurdering av hvordan det mener selskapene oppfyller disse forventningene.

KUD svarer generelt, og ikke for det enkelte selskap. Av KUDs svar fremgår det at det på bakgrunn av selskapenes rapportering i årsrapportene for 2023 og eierdialogen om denne, er departementets vurdering at selskapene oppfyller statens forventninger, også sett i lys av at selskapenes arbeid innenfor alle forventningsområdene bør tilpasses selskapenes egenart, størrelse, risiko og hva som er vesentlig for det enkelte selskap. KUD oppgir at det derfor ikke har funnet det nødvendig med ytterligere oppfølging av selskapene som har svart «*i noen grad*» i tabellen i Statens eierrapport 2023, uten å oppgi i svaret noen vurdering av hvorvidt forventningsområdene er vesentlige for det enkelte selskap. Videre oppgir KUD i svaret at mange av selskapene har vurdert sin egen oppfyllelse av forventningsområdene for strengt, men oppgir ikke hvilke selskaper dette gjelder.

HOD svarer på hvordan det enkelte selskap er fulgt opp. Utover å oppgi at risikostyring er et vesentlig forventningsområde for Norsk Helsenett SF, gis det ingen vurdering av forventningsområdenes vesentlighet for de andre selskapene. HOD gir i svaret heller ingen vurdering av hvordan det mener selskapene oppfyller forventningene staten har stilt på de aktuelle områdene.

SD oppgir i svaret at det enkelte selskaps egenvurdering på de aktuelle forventningsområdene i stor grad samsvarer med departementets vurdering av hvert selskaps arbeid. SD oppgir at departementets vurderinger av selskapenes måloppnåelse og arbeid med statens forventninger normalt oppsummeres årlig i helhetlige analyser. Analysene danner grunnlaget for temaene og forventningsområdene som prioriteres i eierdialogen med selskapene.

ED påpeker, som eneste departement, at selskapene ikke fikk veiledning om svaralternativene før utfylling av egenvurdert oppfyllelse på de 13 forventningsområdene som står i tabellen i Statens eierrapport 2023. ED oppgir at Gassco AS, etter å ha deltatt på et felles fagseminar i regi av NFD i mai 2024, har endret sin egenvurdering på Naturmangfold og økosystemer fra «*i noen grad*» til «*i stor grad*». Om ED er enig i endringen, fremgår ikke av svaret. ED oppgir at det ikke er enig i Gassnovas egenvurdering på områdene Klima og Naturmangfold og økosystemer. ED mener at Gassnova som kontorvirksomhet burde rapportert «lite vesentlig» i stedet for «i noen grad» på de to forventningsområdene.

KD svarer kort for det enkelte selskap ved å bemerke at Simula er et forskningsinstitutt som i liten grad forurensar det ytre miljø, og at risikostyring er tatt opp på generalforsamlingen til Unis i 2025.

LMD oppgir at Statskogs arbeid med bærekraft og å møte eiers forventninger på området har vært sentralt for foretakets virksomhet siden opprettelsen i 1993. Videre oppgir LMD at Kimen gjennom analyseaktivitet bidrar positivt med hensyn til natur og økosystemer og klimatilpasning av norsk matproduksjon. Ifølge LMD må selskapenes egenvurdering leses som et uttrykk for at arbeidet med bærekraft er noe som krever kontinuerlig utvikling. Videre mener departementet at det er viktig med en klar forståelse av hva statens forventninger innebærer for det enkelte selskap, og at dette er utgangspunktet for den videre eierdialogen.

DFD oppgir at Norid AS i etterkant av egenvurderingen i Statens eierrapport 2023 har identifisert vesentlige kilder til klimagassutslipp og satt nytt klimamål. DFD vurderer at selskapet både arbeider godt med klimaforventningen og følger den opp på en god måte.

KLD svarer at det er enig i egenvurderingen til Kings Bay AS når det gjelder forventningsområdene Ansvarlig virksomhet og Klima fordi selskapet kun har fokusert på egen virksomhet og ikke leverandørkjeden. For forventningsområdet Naturmangfold og økosystemer oppgir KLD at å påvirke natur og økosystemer minst mulig ligger i forretningsmodellen og er en del av selskapets strategi. KLD har derfor vurdert at oppfyllelsen er «*i noen grad*», mens egenvurderingen til selskapet er «*i liten grad*».

KDD oppgir at Kommunalbanken AS i begrenset grad står overfor direkte naturrelatert risiko i egen virksomhet, men er indirekte eksponert gjennom utlån til kommunesektoren. For å redusere egen negativ påvirkning og øke den positive påvirkningen på natur, har banken etablert et grønt låneprogram til klima- og miljøvennlige prosjekter med tilhørende kriteriesett. KDD redegjør for hvordan forventningsområdet Naturmangfold og økosystemer er fulgt opp av selskapet, men ikke hvordan departementet har fulgt det opp.

2.1.4 Riksrevisjon vurdering

Tabellen som viser selskapenes egenvurdering på statens 13 forventningsområder, har vært offentliggjort i 2023 og 2024 i Statens eierrapporter. Eierrapporten som ble offentliggjort 10. juni 2025, har ingen slik egenvurderingstabell. Ifølge NFD er begrunnelsen for dette at selskapene har tolket svarkategoriene ulikt, og at tabellen derfor gir begrenset og tidvis misvisende informasjon.

For at staten skal utvise åpenhet om sin eierutøvelse og fremstå som en aktiv eier, bør eierdepartementene etter Riksrevisjonens vurdering gjøre seg opp en selvstendig vurdering av det enkelte selskaps oppfyllelse av de eierforventningene staten anser som vesentlige for det enkelte selskaps måloppnåelse, og offentliggjøre sammenlignbar informasjon om dette i Statens eierrapport.

2.1.5 Statsrådenes svar

Saken om eierdepartementenes oppfølging av statens eierforventninger ble oversendt statsrådene i de aktuelle ti departementene. Statsrådene fikk tilbud om å kommentere Riksrevisjonens konklusjon og vurdering. Riksrevisjonen har mottatt svarbrev med kommentarer fra fire statsråder. Svarene er i sin helhet vedlagt dokumentet.

2.1.6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar

Riksrevisjonen er enig i at det ikke fremgår direkte av gjeldende eierskapsmelding at eierdepartementene skal offentliggjøre en egen vurdering av selskapenes oppfyllelse av eierforventningene. Det som imidlertid kommer frem av gjeldende eierskapsmelding er at staten ønsker å være en aktiv eier gjennom å stille tydelige forventninger til selskapene, og at staten skal vise åpenhet om sitt eierskap og sin eierutøvelse.

At Statens eierrapport offentliggjøres hvert år, mener Riksrevisjonen bidrar til åpenhet om den statlige eierstyringen. Når verken selskapenes eller departementenes vurdering av måloppnåelsen på de områdene som er vesentlige for det enkeltes selskap framgår av Statens eierrapport, mener imidlertid Riksrevisjonen at rapporten gir for lite informasjon til at den i tilstrekkelig grad informerer allmennheten om statens eierutøvelse. Etter Riksrevisjonens vurdering kan departementene i større grad informere om resultater på de forventningsområdene som eier anser som vesentlige for det enkelte selskap, uten at dette går på bekostning av selskapenes måloppnåelse, konkurransesituasjon og verdiutvikling.

2.2 Eierdepartementenes retningslinjer etter økonomireglementets § 10

2.2.1 Konklusjon og overordnet vurdering

For flertallet av de statlige selskapene er det ikke utarbeidet retningslinjer som baserer seg på det enkelte selskaps egenart, vesentlighet og risiko. Mange retningslinjer er gamle, og flertallet av departementene har ikke oppdatert retningslinjene i løpet av de to siste stortingsperiodene.

Ansvarlige departementer: NFD, ED, FIN, HOD, DFD, KD, KDD, KLD, KUD, LMD, SD og UD



Etter Riksrevisjonens vurdering er det ikke tilfredsstillende at mange departementer ikke har tilpassede og oppdaterte retningslinjer for eierstyringen. Det er imidlertid positivt at flere av departementene som ikke har oppdatert sine retningslinjer på lengre tid, nå har en prosess for å revidere sine retningslinjer.

2.2.2 Saksforhold

Staten hadde per 1. januar 2025 direkte eierskap i 69 selskaper. Statens direkte eierskap er betydelig både i antall selskaper og verdier. Det har over tid vært bred politisk enighet om rammene for statens eierforvaltning og eierskap i selskaper, som omtales i 'eierskapsmeldingene'. I de siste eierskapsmeldingene fra 2020 og 2023, som Stortinget har sluttet seg til, redegjøres det eksplisitt for hvordan staten skal utøve sitt eierskap.¹ De sentrale forholdene er samlet i statens ti prinsipper for god eierutøvelse:²

1. Staten skal være en aktiv og ansvarlig eier med et langsiktig perspektiv.
2. Staten skal vise åpenhet om statens eierskap, eierutøvelse og stemmegivning på generalforsamling.
3. Statens eierutøvelse skal bidra til å nå statens mål som eier. Dette skjer gjennom forventninger til selskapene, stemmegivning på generalforsamling og annen eierutøvelse.
4. Statens eierutøvelse skal legge til grunn selskapslovgivningens ansvars- og rollefordeling mellom eier, styre og daglig leder, samt allment anerkjente eierstyringsprinsipper og -standarder.

¹ Meld. St. 8 (2019–2020) Bærekraftig verdiskaping, jf. [Innst. 225 S \(2019-2020\) - stortinget.no](#) og Meld. St. 6 (2022–2023) Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap, jf. [Innst. 190 S \(2022-2023\) - stortinget.no](#)

² Prinsippene reflekteres i statens mål som eier, statens forventninger til selskapene, hvordan staten følger opp selskapene, samt hvordan staten har organisert oppfølgingen av statens eierskap, jf. Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap* s. 80

5. Statens eiermyndighet i selskapet skal utøves på generalforsamling.
6. Styret har ansvaret for å forvalte selskapet. Staten skal vurdere selskapets måloppnåelse og arbeid med statens forventninger og styrets bidrag til dette.
7. Relevant kompetanse skal være hovedhensynet ved statens arbeid med styresammensetting. Gitt kompetanse skal staten vektlegge kapasitet og mangfold.
8. Statens eierskap skal utøves i tråd med selskapsrettens prinsipper om likebehandling av aksjeeiere.
9. Statens eierrolle skal skilles fra statens øvrige roller.
10. Statlig eierskap skal ikke urettmessig medføre andre konkurransevilkår, verken fordeler eller ulemper, sammenlignet med selskaper uten statlig eierandel.

I tillegg er det flere regelverk som er av betydning for statens eierutøvelse, som *Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet)*.³ Det fremgår av Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap* at formålet med reglementet blant annet er å påse at statens verdier forvaltes på en effektiv og forsvarlig måte, samt at statens eierutøvelse tilpasses hvert enkelt selskap. Rammene for statens eierskapsutøvelse er utformet i tråd med økonomireglementet.⁴

Det fremgår av økonomireglementets § 10. *Oppfølging av statens eierinteresse m.m.* at:

«Virksomheter som har overordnet ansvar for statsaksjeselskaper, statsforetak, særlovsselskaper eller andre selvstendige rettssubjekt som staten eier helt eller delvis, skal utarbeide skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor hvert enkelt selskap eller grupper av selskaper. Gjenpart av retningslinjene skal sendes Riksrevisjonen.»

«Staten skal, innenfor gjeldende lover og regler, forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring med særlig vekt på:

- a) at den valgte selskapsform, selskapets vedtekter, finansiering og styresammensetning er hensiktsmessig i forhold til selskapets formål og eierskap
- b) at utøvelsen av eierskapet sikrer likebehandling av alle eiere og understøtter en klar fordeling av myndighet og ansvar mellom eiervirksomheten og styret
- c) at målene fastsatt for selskapet oppnås
- d) at styret fungerer tilfredsstillende

Styring, oppfølging og kontroll samt tilhørende retningslinjer skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart og risiko og vesentlighet.»

Riksrevisjonen har bare i noen grad mottatt gjenpart av retningslinjer de siste årene. Vi ønsket derfor en redegjørelse for hvordan de ulike eierdepartementene har utarbeidet retningslinjer for eierstyringen etter økonomireglementets § 10. I brev av 28. mars 2025 ba vi om svar på følgende:

³ Reglement for økonomistyring i staten. Lovdata. Sist endret FOR-2005-12-02-1359 fra 1. januar 2006.

⁴ Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*, s. 77.

1. Har departementet per 1. mars 2025 gjeldende skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor hvert enkelt selskap?
2. Når ble retningslinjene for eierstyringen sist revidert?
 - Dersom retningslinjene for eierstyringen er oppdatert i løpet av de siste fem årene, hva var årsakene til dette?
3. Hvordan har departementet valgt å utforme retningslinjene for å ivareta at styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves i henhold til det enkelte selskapets egenart og risiko og vesentlighet?

2.2.3 Departementenes svar

De 12 eierdepartementene svarte i brev i perioden 14. april til 9. mai 2025⁵, og la ved gjeldende retningslinjer.

Riksrevisjonens gjennomgang av oversendte retningslinjer for eierstyringen, samt svarene fra departementene, viser at det er flere forskjeller både med hensyn til når retningslinjene ble oppdatert og om retningslinjene er tilpasset det enkelte selskapets egenart, eller om de er generelle og gjelder for flere av departementenes selskaper. Endringer i egenart kan for eksempel være organisasjonsform, finansieringsmodell og kategori. Videre kan endringer i ansvar for eierforvaltningen av et selskap mellom departementer eller mellom avdelinger internt i et departement, tilsa at retningslinjene bør endres.

Tabellen under viser når retningslinjene sist ble endret, og gir en kort beskrivelse av retningslinjene sett opp mot § 10 i økonomireglementet.

Tabell 3 Beskrivelse av retningslinjene og når de sist ble endret, pr 1. mars 2025

Eier	Selskap	Sist endret	Hvordan er retningslinjene?
DFD	Norid AS	2024	Retningslinjer basert på egenart ved selskapet
ED	Gassco AS	2010	Retningslinjer som er overordnet, noe om egenart
	Gassnova SF og Statnett SF	2010	Retningslinjer som er overordnet, noe om egenart som statsforetak
FIN	Folketrygdfondet		Ikke relevant, styring spesifisert i mandat og lov ⁶
HOD	AS Vinmonopolet	2008	Retningslinjer basert på egenart ved selskapet og særlov
	Norsk Helsenet SF	2024	Retningslinjer basert på egenart ved selskapet

⁵ Brev fra hhv. Klima- og miljødepartementet av 14. april 2025, Kunnskapsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet av 29. mai 2025. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Energidepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet av 30. april 2025. Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet av 7. mai 2025, og Helse- og omsorgsdepartementet av 9. mai 2025.

⁶ Endret etter svar fra Finansministeren mottatt 23.10.2025. Opprinnelig formulering var «Ingen retningslinje, styring spesifisert i mandat og lov».

	4 Regionale helseforetak	2008	Retningslinjer som er overordnet, noe om egenart
KLD	Enova SF	2024	Retningslinjer som er felles for de tre selskapene, og med en egen retningslinje/veileder for etats- og eierstyring
	Kings Bay AS og Bjørnøen AS	2024	
KDD	ECC AS	2023	Retningslinjer basert på egenart ved selskapet
	Kommunalbanken AS	2018	Retningslinjer som er overordnet, noe om egenart
KUD	11 del- og heleide	2023	Retningslinjer som er felles for alle selskapene, men noe om egenart er spesifisert. Det finnes en veileder for oppfølging av selskapene
KD	Simula AS	2007	Retningslinjer som er felles for de to selskapene, lite egenart
	UNIS AS	2007	
LMD	Kimen AS (deleide)	2020	Retningslinjer som er overordnet, noe om egenart
	Statskog SF	2012	Retningslinjer som er overordnet, noe om egenart
NFD	27 del- og heleide	2017	Retningslinjer som er felles for alle selskapene - generiske og ingen egenart. Retningslinje for finansinstitusjons-selskaper
SD	6 heleide	2017	Retningslinjene til Nærings- og fiskeridepartementet brukes - ingen egenart om hvert selskap eller for departementet
UD	Norfund	2017	Retningslinjer som instruks etter Norfundloven, basert på egenart ved selskapet

Tabellen over viser at mange departementer som forvalter eierskapet i flere selskaper, som Klima- og miljødepartementet, Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet, ikke hadde retningslinjer som er tilpasset selskapenes egenart pr 1. mars 2025. Retningslinjene fremstår, særlig for de tre sistnevnte departementene, som overordnede og generiske. Samferdselsdepartementet oppdaterte imidlertid sine retningslinjer 7. mai 2025, og disse er mer detaljerte og tilpasset selskapenes egenart. Kultur- og likestillingsdepartementet fastsatte 16. september 2025 reviderte retningslinjer som trådte i kraft samme dag.

De fleste departementene reviderer ikke retningslinjene jevnlig, og det er kun Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (for ett selskap), Helse- og omsorgsdepartementet (for ett selskap), Kommunal- og distriktsdepartementet (for ett

selskap) og Klima- og miljødepartementet (for tre selskaper) som hadde oppdatert retningslinjer for sine selskaper for siste stortingsperiode (2021–2025).

Nedenfor følger en kort omtale av hvert departements svar:

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD)

Departementet overtok ved etableringen av departementet 1. januar 2024⁷ ansvaret for forvaltningen av eierskapet i Norid AS fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD, da Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KMD). KMD hadde igjen fått overført forvaltningsansvaret for Norid fra Kunnskapsdepartementet i 2021.⁸ KDD fastsatte skriftlige retningslinjer for forvaltningen av eierskapet i Norid 6. juni 2023. Gjeldende skriftlige retningslinjer for hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor Norid, ble så vedtatt av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 27. juni 2024. Retningslinjene er i stor grad en videreføring av retningslinjene fra 2023.

Departementet opplyser at hensikten med retningslinjene er å fastsette klare rammer for hvordan eierrollen skal utøves overfor Norid, i tråd med rolle- og ansvarsfordelingen som selskapslovgivningen bygger på. Ettersom DFD også forvalter regelverk som regulerer Norids virksomhet, legger retningslinjene videre vekt på skillet mellom eierskapsprosesser og regulatoriske prosesser. For å redusere risikoen for rolleblanding fremhever retningslinjene et formelt skille mellom rollene, og en bevisstgjøring og oppmerksomhet omkring dette skillet. Punktet i retningslinjene om oppfølging av selskapet er også tilpasset selskapets egenart og risiko, blant annet gjennom å fastsette et intervall for eierdialogmøter som avviker noe fra normalen iht. eierskapsmeldingen. Ut over dette er retningslinjene i stor grad utarbeidet med utgangspunkt i Nærings- og fiskeridepartementets (NFD) retningslinjer for forvaltning av statlige eierinteresser, slik disse var utformet da retningslinjene for forvaltning av eierinteressene i Norid ble vedtatt.

Energidepartementet (ED)

Energidepartementet har skriftlige retningslinjer fra 2010 om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor selskapene som forvaltes av ED. Det er egne retningslinjer for Gassco AS. For statsforetakene Statnett SF og Gassnova SF er det per i dag felles retningslinjer. I tillegg til nevnte retningslinjer har ED supplerende rutiner, som rutine for styrevalgsprosessen i departementet. Ellers benytter ED rutiner, retningslinjer og veiledere som er utarbeidet av Nærings- og fiskeridepartementet, eksempelvis veileder for generalforsamling/foretaksmøter og maler/veiledere ved styrevalg.

Hva gjelder egenart, hensyntar dagens retningslinjer først og fremst ulik selskapsform. Det er ulike regelverk å forholde seg til for aksjeselskap og statsforetak. Retningslinjene omtaler blant annet særskilte lover som statsforetakslovens § 23 om at saker som antas å

⁷ I henhold til kongelig resolusjon av 20. desember 2023 ble Digitaliserings- og forvaltningsdepartement opprettet med virkning fra 1. januar 2024.

⁸ Forvaltningsansvaret ble overført fra Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (Unit) til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), fra og med 1. februar 2021. Aksjene i Norid ble etter Stortingets behandling av Prop. 195 S (2020–2021), jf. Innst. 600 S (2020–2021), overført vederlagsfritt fra Unit til KMD og flyttet fra kategori 2 til 1 i statens rangering.

være av vesentlig betydning, skal bringes inn for departementet og aksjelovens kapittel 20 om Særlige selskaper II Statsaksjeselskaper.

Departementet skriver at det pågår et arbeid med å oppdatere retningslinjene for selskapene. Utover at det er en tid siden siste oppdatering, oppdateres retningslinjene blant annet av følgende årsaker:

- Departementet anser det hensiktsmessig med egne retningslinjer for Statnett SF og Gassnova SF som i enda større grad er tilpasset foretakenes egenart, risiko og vesentlighet.
- Nye forventninger er gitt til selskaper med statlig eierandel.
- Ny lov om Riksrevisjon fra 1. januar 2025, jf. Innst. 41 L (2024–2025).
- Olje- og energidepartementet endret navn til Energidepartementet i 2024.

Finansdepartementet (FIN)

Departementet viser til at styring og kontroll av Folketrygdfondet fremgår av de enkelte forvaltningsmandatene departementet fastsetter for Folketrygdfondet. Mandatene inneholder fullmakter, risikorammer, krav til møtevirksomhet og rapportering mv. tilpasset målet for forvaltningen og eiers risikotoleranse. Videre inneholder regnskapsinstruksen som departementet har fastsatt for Folketrygdfondet, en rekke styringsinstrukser, herunder krav til bærekraftsrapportering. Disse styringsdokumentene skiller seg, ifølge departementet, gjennom bredde og detaljeringsgrad vesentlig fra det som er vanlig for instrukser fra eierorganets side i styringen av selskaper. I tillegg fremgår attestasjonsoppdragsinstituttet i materialet relevant for utpeking av ekstern revisor for Folketrygdfondet.

Mandatene og regnskapsinstruksen endres ved behov. Mandatet for Folketrygdfondets forvaltning av Statens pensjonsfond Norge (SPN) ble sist endret 14. mars 2025, jf. omtalen ovenfor, og fra vedtakelse 21. desember 2010 er SPN-mandatet endret 11 ganger. Mandat for forvaltningen av Statens fond i Tromsø (SFT-mandatet), som ble vedtatt 12. august 2024, er endret to ganger, sist 17. januar 2025. Denne endringen skyldtes blant annet en endring i innfasingsbestemmelsene. Regnskapsinstruksen fra 13. desember 2019 er endret tre ganger, sist 10. februar 2025. Samtlige endringsvedtak for mandatene og regnskapsinstruksen ligger på lovdata.no.

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)

Departementet har egne retningslinjer for sine ulike selskaper. HOD har retningslinjer for departementets oppfølging av AS Vinmonopolet etter økonomireglementet for staten. Retningslinjene ble sist revidert og fastsatt av departementsråden i 2008. AS Vinmonopolet og departementets styring av selskapet er underlagt lov av 19. juni 1931 nr. 18 om Aktieselskapet Vinmonopolet. Retningslinjene omfatter hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves innenfor loven, samt hvilken informasjon som skal innhentes og hvilke kontroller og vurderinger som skal foretas. Retningslinjene står ved eventuelle tvils- og motstridstilfeller tilbake for lov- og forskriftsbestemmelser.

HOD har retningslinjer for oppfølging av Norsk helsenett SF. Retningslinjene er forankret i statsforetaksloven, Reglement for økonomistyring i staten § 10, Eierskapsmeldingen og Nærings- og fiskeridepartementets retningslinjer. Retningslinjene ble sist revidert og fastsatt av departementsråden i november 2024, som følge av endringer i ansvarsfordelingen i departementet knyttet til forvaltningen av eierskapet til Norsk helsenett.

Retningslinjene for Norsk Helsenett inneholder en fremstilling av hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves i tråd med selskapets egenart, risiko og vesentlighet. Dette vises blant annet til risikobasert oppfølging i møter og eierdialog med selskapets ledelse. Departementet gjør egne vurderinger av økonomisk utvikling og risiko, og i forkant av det årlige foretaksmøtet gjøres det også en vurdering av styrets arbeid, virksomhetsstyring, kapitalstruktur og bærekraft. Det er etablert rapporteringsrutiner og krav til oppdragsdokument. Det vises videre til at saker av vesentlig betydning skal forelegges departementet før styrevedtak, jf. vedtektenes § 11.

HOD har retningslinjer for departementets oppfølging av de regionale helseforetakene etter økonomireglementet for staten. Retningslinjene ble sist revidert og fastsatt av departementsråden i 2008. Retningslinjene ble utformet med mål om å ivareta at styrings- og kontrollmyndigheten utøves i henhold til de regionale helseforetakenes egenart og risiko og vesentlighet. Retningslinjene beskriver hvordan eierrollen utøves i foretaksmøter, og ved annen oppfølging av virksomheten til de regionale helseforetakene.

Klima- og miljødepartementet (KLD)

Departementets «Retningslinjer for utøvelse av styrings- og kontrollmyndigheten overfor Klima- og miljødepartementets selskaper» ble vedtatt og godkjent våren 2021. KLD har også dokumentet «Retningslinjer og veiledning for etat- og eierstyring» for mest mulig enhetlig utøvelse og forståelse av etat- og eierstyring på tvers av avdelinger i KLD, sist oppdatert våren 2024. Retningslinjene for utøvelse av styrings- og kontrollmyndigheten inngår også her.

«Retningslinjer for utøvelse av styrings- og kontrollmyndigheten overfor Klima- og miljødepartementets selskaper» ble sist revidert i juni 2023. Revideringen omfatter oppdatering til den nye eierskapsmeldingen som kom i oktober 2022 (endringer i kategoriseringen av selskaper og målet for kategori 2-selskapene, (Meld. St. 6 (2022–2023))), men for øvrig ingen andre innholdsmessige endringer i retningslinjene.

Departementet viser til at retningslinjene er overordnede og generelle og gjelder for alle KLDs tre selskaper/statsforetak. Den løpende styrings- og kontrollmyndigheten utøves innenfor retningslinjene. Eierstyringen av det enkelte selskap tilpasses løpende til egenart, risiko og vesentlighet og er gjenspeilet i de til enhver tid gjeldende styringsdokumenter og i eierdialogen (som eksempelvis kommer til uttrykk i vedtekter og gjennom generalforsamling/foretaksmøte). Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å utarbeide egne retningslinjer tilpasset hvert selskap. KLD har blant annet følgende delmål for å sørge for en profesjonalisert og enhetlig styring av departementets selskaper:

Delmål: Klima- og miljødepartementet har standardisert og effektiv etat- og eierstyring på tvers av fagavdelinger uten ubegrunnede forskjeller med god kvalitet.

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)

Departementet har per 1. mars 2025 gjeldende skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor hvert av departementets to eide selskaper. Departementet viser til at det var behov for å etablere nye retningslinjer for Electronic Chart Centre AS (ECC) siden selskapet ble overført fra NFD til KDD fra 1. januar 2022, etter en endring av selskapets eierskapskategori i 2021, i tillegg til at NFD kun hadde felles retningslinjer for de fleste selskaper. Retningslinjer for forvaltning av KDDs eierinteresser i ECC ble godkjent i KDD 6. juni 2023.

KDD viser til at *Retningslinjer for eierstyring av Kommunalbanken* sist ble revidert i 2018, og at det eventuelt vil være naturlig med en revisjon av retningslinjene for Kommunalbanken når NFDs retningslinjer for finansinstitusjoner er revidert, med nødvendige tilpasninger.

KDD opplyser at departementet i forbindelse med arbeid med retningslinjer for ECC, rådførte seg med den sentrale eierskapsenheten i NFD. NFD mente at deres retningslinjer kunne benyttes som mal, men hadde ingen klar anbefaling i valget mellom felles retningslinjer eller egen retningslinje per selskap. NFDs retningslinjer (fra 2017) ble dermed brukt som utgangspunkt, men tilpasset ECC.⁹ Departementet har valgt retningslinjer per selskap for å ta hensyn til at selskapene er veldig ulike.

Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD)

Departementet har skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor hvert enkelt selskap, og i tillegg en tilhørende veileder til hvordan statens eierinteresser forvaltes i departementet. Gjeldende *Retningslinjene for eierstyring av selskapene i KUD* er fra 2023. Retningslinjene og veileder er revidert med noen endringer og oppdateringer to ganger de siste fem årene, som følge av eiermeldingene Meld. St. 8 (2019–2020) og sist i 2023 etter eiermelding Meld. St. 6 (2022–2023).

KUD viser til at retningslinjene skal bidra til god eierstyring- og oppfølging av departementets heleide og deleide selskaper. Retningslinjene er utformet på et overordnet nivå og gjelder alle departementets 11 eide selskaper, og skal gi rom for tilpasning og kunne utøves i henhold til det enkelte selskaps egenart, risiko og vesentlighet. Retningslinjene understreker at departementets eierrolle skal utøves på en måte som respekterer oppgave- og rollefordelingen mellom selskapets ulike organer. Retningslinjene understreker at innenfor kunst- og kulturområdet og mediefeltet er det nødvendig å utvise forsiktighet med statlig styring. Mål og resultatkrav må også for de

⁹ KDDs eierskap til ECC henger sammen med at KDD også har Kartverket som underliggende etat. Kartverket er ansvarlig for PRIMAR, et mellomstatlig samarbeid om et regionalt senter for kvalitetssikring, forvaltning og distribusjon av autoriserte elektroniske navigasjonskart. Driften av navigasjonskartdatabasen er gitt til ECC innenfor unntaket i anskaffelsesregelverket om utvidet egenregi. Medlemslandene i PRIMAR krever at det ansvarlige selskapet skal være heleid av den norske stat. De tilpassede retningslinjene for forvaltning av ECC gjør rede for dette aspektet ved selskapets egenart.

statlige selskapene utformes i tråd med prinsippet om armlengdes avstand. Departementets veileder for eierstyring redegjør mer konkret og i detalj om hvordan dialogen med selskapene skal foregå.

Kultur- og likestillingsdepartementet oppga at det tas sikte på å revidere retningslinjene i løpet av 2025 bl.a. som følge av ny lov om Riksrevisjonen, som trådte i kraft 1. januar 2025. Riksrevisjonen mottok den 22. september 2025 oppdaterte retningslinjer gjeldende fra 16. september 2025.

Kunnskapsdepartementet (KD)

Departementet har felles retningslinjer for departementet og underliggende virksomheters forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper. Retningslinjene ble sist oppdatert tilbake i 2007. Departementet oppgir at det ikke har vært aktuelt å oppdatere retningslinjene etter det.

Retningslinjene er på et overordnet nivå. Etter departementets mening fungerer retningslinjene for styring og kontroll på en god måte overfor Simula og UNIS. Med hjemmel i retningslinjene og eierstyringen uttrykker departementet sine forventninger til selskapene gjennom formålsbeskrivelse i vedtektene, valg av styremedlemmer og gjennom styringssignaler som gis på den årlige generalforsamlingen. I tillegg til generalforsamlingen avholder departementet dialog- og kontaktmøter etter behov.

Departementet orienterte også om at statlige universiteter og høyskoler (de fleste av dem er statlige institusjoner under universitets- og høyskoleloven) i henhold til romertallsvedtak *V Fullmakt for universitet og høyskoler til å delta i selskap* (Innst. 12 S – 2023–2024) har fullmakt til å eie aksjer finansiert med opptjent virksomhetskapital.

Kunnskapsdepartementet har delegert fullmakten til statlige universiteter og høyskoler i vedlegg til tildelingsbrev. Eierskapet skal forvaltes i henhold til *Reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer* og *Retningslinjer for Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheters forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper*.

Landbruks- og matdepartementet (LMD)

Departementet har skriftlige retningslinjer for hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves for henholdsvis Statskog SF og Kimen AS. Retningslinjene for eierstyringen av Statskog SF ble sist revidert i 2012, mens retningslinjene for Kimen ble fastsatt av Landbruks- og matdepartementet i 2020.

Departementet oppgir å ha utformet retningslinjene med bakgrunn i krav som er stilt i økonomiregelverket. Videre bygger retningslinjene på statens prinsipper for god eierstyring.

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)

Gjeldende retningslinjer for NFD etter økonomireglementets § 10 er nedfelt i to ulike dokumenter; «Retningslinjer for forvaltning av statlige eierinteresser i aksjeselskaper,

allmennaksjeselskaper, statsforetak og særlovselskaper under Nærings- og fiskeridepartementet», sist oppdatert 17. november 2017, og «Instruks for forvaltning av statlige eierinteresser i finansinstitusjoner under Nærings- og fiskeridepartementet», sist oppdatert 21.03.2014. Departementet skriver at dokumentene ikke har blitt oppdatert de siste fem årene, men at disse per mai 2025 er under revisjon.

NFD har valgt å ha en egen instruks for forvaltning av statens eierinteresser i finansinstitusjoner for å kunne omtale særskilt at departementet i kraft av sin eierrolle ikke skal opptre på en måte som reiser tvil om selvstendigheten og uavhengigheten til finansinstitusjonen, og heller ikke fremme interessene til finansinstitusjonene det er eier i. Retningslinjer for forvaltning av statens eierinteresser i øvrige selskaper hvor NFD forvalter eierskapet, er samlet i en retningslinje. Begrunnelsen for dette er ifølge departementet at det er den samme eierpolitikken som gjelder for oppfølgingen av alle selskapene. Innenfor denne rammen følger det av Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap – statens direkte eierskap i selskaper* side 114 at staten gjør årlige vurderinger av selskapenes måloppnåelse og arbeid med statens forventninger, inkludert statens forventninger til risikostyring, og prioriterer eieroppfølgingen basert på hva som vurderes å være vesentlig for selskapets måloppnåelse, og hvor staten best kan bidra til dette.

Samferdselsdepartementet (SD)

SDs foreliggende retningslinjer er selskapsspesifikke (gjelder for Avinor AS og daværende NSB AS (nå Vygruppen)), og ble sist revidert i 2010. Departementet viser til at ved nye selskapsetableringer er Nærings- og fiskeridepartementets retningslinjer for statens eierutøvelse lagt til grunn, også for SDs selskaper. I tråd med økonomireglementet § 10 legger SD vekt på at styring, oppfølging og kontroll av selskapene skal tilpasses selskapets egenart og risiko og vesentlighet. For Bane NOR SF innebærer dette at bestemmelsen i jernbaneforskriften § 1-2 første ledd om at Samferdselsdepartementets årlige oppdragsbrev til foretak som utøver rollen som infrastrukturforvalter på det nasjonale jernbanenettet, også er sentral. Oppdragsbrevet fastsettes av SD i rollen som sektormyndighet.

Samferdselsdepartementet skriver at departementet har lagt til grunn gjeldende eierskapsmelding for hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor sine til enhver tid 'eide' selskaper. Etter SDs vurdering innebærer dette at retningslinjene etter økonomireglementet bør være enhetlige og overordnede. Med utgangspunkt i selskapsspesifikke behov for styring, oppfølging og kontroll tilpasses den løpende eieroppfølgingen, basert på blant annet helhetlige analyser hvor SD vurderer hvilke temaer som bør prioriteres ut fra en vesentlighets- og risikovurdering samt hvilke eiertiltak som er aktuelle i oppfølgingen (for eksempel bruk av eierdialog, eksterne analyser og/eller beslutninger på generalforsamling).

Samferdselsdepartementet skrev i svarbrevet at det pågår en prosess (per mai 2025) med å oppdatere retningslinjene iht. utviklingen i eierskapspolitikken, og vil så fastsette egne retningslinjer som gjelder for alle selskaper i departementets eierportefølje.

Samferdselsdepartementet oversendte Riksrevisjonen oppdaterte retningslinjer av 7. mai 2025 den 26. juni 2025.

Utenriksdepartementet (UD)

Departementet har to dokumenter for styring av Norfund, *Instruks for forvaltning av eierinteresser i statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (Norfund)* fra 2017 og et *notat om eierstyring av Norfund* fra 18. februar 2025. Notatet beskriver oppdaterte rutiner for eierstyringen av Norfund som komplementerer instruksen fra 2017. Begge dokumentene redegjør for hvordan kontrollmyndigheten skal utøves i henhold til selskapets egenart, risiko og vesentlighet. Departementets eierrolle skal ellers utøves etter Lov om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland av 9. mai 1997 nr. 26 (Norfundloven) og Norfunds vedtekter samt statens eierskapsmelding.

For å ivareta styrings- og kontrollmuligheter for områdene klima og investeringer i Ukraina, er det utarbeidet egne dokumenter som fastlegger ansvar og forpliktelser for Norfunds forvaltning av Klimainvesteringsfondet, Instruks for Norfund forvaltning av klimainvesteringsfondet for fornybar energi i utviklingsland datert 2. mai 2022 og Instruks for Norfunds forvaltning av investeringsfondet for Ukraina – datert 19. desember 2024 for Ukrainafondet.

Som et ledd i eierskapsoppfølgingen opplyses det at departementet har benyttet seg av et 'internverktøy' for helhetlig analyse utarbeidet av NFDs eierskapsavdeling, for mer systematisk eierskapsoppfølging. Dette ses i sammenheng med andre prosesser i eierdialogen, som kvartalsrapporter, styrevalg og generalforsamling.

Departementet vil i løpet av 2025 vurdere å utarbeide en oppdatert instruks for forvaltning av eierinteresser i Norfund, som i tillegg til blant annet å vise til at departementets eierrolle skal utøves etter Norfundloven og Norfunds vedtekter, innarbeider referanse til den til enhver tid gjeldende eierskapsmelding.

2.2.4 Riksrevisjonens vurdering

Som omtalt i eierskapsmeldingene, er de statlige hel- og deleide selskapene svært ulike. Selskapene med statlig eierandel er organisert i ulike juridiske selskapsformer, og kan være underlagt ulik lovgiving. Selskapene har ulike formål, og statens begrunnelse for eierskapet er forskjellig, slik at selskapene er plassert i kategorier som viser om selskapene primært har forretningsmessige eller sektorpolitiske mål.¹⁰

Økonomireglementets § 10 sier at «*Styring, oppfølging og kontroll samt tilhørende retningslinjer skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart og risiko og vesentlighet*». Risiko og vesentlighet kan endre seg mye over tid, blant annet på grunn av endringer i

¹⁰ Før 2022 hadde staten en inndeling av de statlig eide selskapene i tre kategorier. Basert på statens mål som eier er selskapene nå delt inn i to kategorier, jf. Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*:

- I kategori 1 inngår selskapene der staten har mål om høyest mulig avkastning over tid innenfor bærekraftige rammer. Selskapene i denne kategorien opererer primært i konkurranse med andre.
- I kategori 2 inngår selskapene der statens mål er bærekraftig og mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål. Selskapene i denne kategorien opererer primært ikke i konkurranse med andre.

selskapet eller endringer i dets omgivelser. Etter Riksrevisjonens vurdering bør retningslinjene være tilpasset selskapenes egenart og oppdateres jevnlig.

De 12 eierdepartementene som er bedt om å redegjøre for sine retningslinjer for eierstyringen, forvalter eierskapet i 68 selskaper. Redegjørelsen fra departementene og retningslinjene som er oversendt, viser at det er stor variasjon i hvordan de ulike retningslinjene er utformet og når de sist ble oppdatert.

For flertallet av de statlige selskapene, er det ikke utarbeidet retningslinjer som baserer seg på det enkelte selskaps egenart, vesentlighet og risiko. For flertallet er det heller ikke gjort en oppdatering eller revisjon av retningslinjene i løpet av de to siste stortingsperiodene. Svarene fra departementene og retningslinjene som er oversendt, viser også at det er store forskjeller i detaljeringsnivå på de ulike departementenes retningslinjer for selskapene de forvalter eierskapet i.

Et flertall av departementene har ikke oppdatert sine retningslinjer for noen av sine selskaper de siste fem årene. Dette gjelder også i tilfeller hvor det er blitt gjort endringer i selskapets formål og vedtekter, målet med eierskapet, kategorisering eller andre endringer av betydning for selskapet. Flere departementer opplyser i svarbrevene fra april og mai 2025 at det er et pågående arbeid med å oppdatere retningslinjene. De to departementene som forvalter eierskapet i majoriteten av statens heleide selskaper, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet, hadde ikke oppdatert retningslinjene sine siden 2017. Dette til tross for at Stortinget har behandlet hele tre eierskapsmeldinger etter 2017, og at det er gjort endringer i de ulike selskapslovene, som i aksjeloven og statsforetaksloven.

For Energidepartementets del er gjeldende retningslinjer oppdatert så langt tilbake som i 2010 – da hadde departementet også ansvaret for flere selskaper som er overført til to andre eierdepartementer. Helse- og omsorgsdepartementet forvalter eierskapet i fire store regionale helseforetak som videre har ansvaret for 20 helseforetak. Her er ikke retningslinjene oppdatert siden 2008. Det er gjort flere endringer i lovene som gjelder helseforetakene, blant annet når det gjelder finansiering og styring, siden den tid.

Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke flertallet av departementene oppdaterte retningslinjer som inneholder hvordan styring, kontroll og forvaltning med det enkelte selskapet er basert på egenart. Det er imidlertid positivt at de fleste av disse departementene som ikke har oppdatert sine retningslinjer på lengre tid, nå i 2025 har en pågående eller avsluttet prosess for å revidere sine retningslinjer.

2.2.5 Statsrådenes svar

Saken om eierdepartementenes retningslinjer etter økonomireglementets § 10 ble oversendt statsrådene i de aktuelle tolv departementene. Statsrådene fikk tilbud om å kommentere Riksrevisjonens konklusjon og vurdering. Riksrevisjonen har mottatt svarbrev med kommentarer fra fem statsråder. Svarene er i sin helhet vedlagt dokumentet.

2.2.6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader til statsrådenes svar.

2.3 Samferdselsdepartementets oppfølging av utnyttelsen av overskuddskapasitet i jernbanens fiberinfrastruktur

2.3.1 Konklusjon og overordnet vurdering

Jernbaneverket og Bane NOR SF har bygget ut overskuddskapasitet i fiberinfrastrukturen tilknyttet jernbanen. Stortinget vedtok i 2001 at kommersiell utnyttelse av Jernbaneverkets overskuddskapasitet skulle være organisert som et aksjeselskap.

Samferdselsdepartementet mener at statens overføring av eierskapet til fiberinfrastrukturen fra Jernbaneverket til Bane NOR SF i 2016 opphever begrensningene som Stortinget la på Jernbaneverket.

Etter Riksrevisjonens vurdering burde Samferdselsdepartementet orientert Stortinget om sine vurderinger.

Ansvarlig departement: Samferdselsdepartementet

2.3.2 Saksforhold

Stortinget vedtok i 2001 gjennom lov om BaneTele AS at Jernbaneverkets kommersielle televirksomhet skulle være organisert som et aksjeselskap. Staten, ved Jernbaneverket, skulle eie BaneTele AS. Samferdselskomiteen var i Innst. S. nr. 274 (2000–2001), jf. St. prp. nr. 80 (2000–2001), enig i at kommersiell televirksomhet ikke var en naturlig del av Jernbaneverkets kjernevirksomhet. Komiteen mente videre at organisering som aksjeselskap ville være ryddig overfor konkurrerende virksomheter og kunne bidra til at Jernbaneverket kunne konsentrere seg om mer sentrale oppgaver. Komiteen understreket også at fiberkabler langs jernbanenettet, som er kritisk for sikkerhet, skulle eies av Jernbaneverket.

Staten solgte deler av BaneTele AS i 2006 og resten i 2009.

Komiteen merket seg i Innst. 13 S (2016–2017), jf. Prop. 1 S (2016–2017), at regjeringen skulle opprette jernbaneinfrastrukturforetaket Bane NOR SF i forbindelse med at regjeringen skulle overføre det nasjonale jernbanenettet fra Jernbaneverket til foretaket.

Bane NOR SF har siden 2020 leid ut overskuddskapasitet i jernbanens fiberinfrastruktur til andre. Denne aktiviteten kan være omfattet av vedtak og forutsetninger om kommersiell televirksomhet som Stortinget slo fast for Jernbaneverket i 2001.

Riksrevisjonen har derfor spurt Samferdselsdepartementet om hvordan departementet, som eier, har fulgt opp at Bane NOR SFs praksis for utleie av overskuddskapasitet i fiberinfrastrukturen er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger for slik kommersiell utnyttelse.

2.3.3 Departementets svar

Samferdselsdepartementet legger vekt på at Jernbaneverket og Bane NOR SF hovedsakelig har bygget ut fiberinfrastruktur til eget bruk, og mener dette er en del av deres rolle med å drive samfunnskritisk infrastruktur. Departementet mener at det er nødvendig at Jernbaneverket og Bane NOR SF har bygget ut fiberinfrastruktur langs det nasjonale jernbanenettet for at det skal fungere på en effektiv og sikker måte.

Departementet peker på at det er økonomisk rasjonelt at Jernbaneverket og Bane NOR SF har bygget ut overskuddskapasitet i fiberinfrastrukturen, fordi det er svært lave marginalkostnader ved å utvide kapasiteten ut over det jernbanen selv trenger, og tilby slik overskuddskapasitet til andre.

Jernbaneverket og Bane NOR SF har fortsatt med å bygge ut fiberinfrastruktur etter at staten solgte BaneTele AS. Departementet presiserte i 2013 at Jernbaneverket skulle bygge ut fiberinfrastrukturen først og fremst til eget bruk og ikke etablere seg som en telekomtilbyder, og respektere rettighetene som BaneTele AS hadde.

Ettersom Samferdselsdepartementet opprettet Bane NOR SF som et statsforetak, understreker departementet at forvaltningen av foretaket er styrets ansvar, og at de derfor har frihet til å inngå avtaler og velge samarbeidspartnere selv. Det trekkes fram at Bane NOR SF har valgt å leie ut kapasitet i fiberinfrastrukturen fordi de vil utnytte ressursene sine på en effektiv måte, og at dette er innenfor foretakets formål.

Samferdselsdepartementet trekker fram tre forhold som viser at Stortingets vedtak og forutsetninger fra 2001 om at Jernbaneverkets kommersielle utnyttelse av overskuddskapasiteten i teleinfrastrukturen, nå fiberinfrastrukturen, skulle være organisert som et aksjeselskap, ikke er relevant for Bane NOR SFs kommersielle virksomhet i dag:

- Staten gjennom Bane NOR SF eier fiberinfrastrukturen selv.
- Utleie av kapasitet i fiberinfrastrukturen er ikke til hinder for at Bane NOR SF kan konsentrere seg om sine kjerneoppgaver.
- Bane NOR SF utøver denne virksomheten på en måte som sikrer at jernbanens interesser går foran kommersielle interesser.

Departementet legger vekt på at det var dette som var viktig for staten da den besluttet at den kommersielle televirksomheten til Jernbaneverket skulle være organisert som et aksjeselskap. I tillegg trekkes det fram at slik utleie er en liten del av Bane NOR SFs virksomhet.

Samferdselsdepartementet legger også til at Bane NOR SF opplyste dem i mars 2021 om at prisene det satte for leie av overskuddskapasitet i fiberinfrastrukturen, dekket foretakets kostnader og et lite påslag. Departementet mener dette er riktig praksis.

I tillegg opplyser Samferdselsdepartementet at det har hatt dialog med Bane NOR SF om foretakets behandling av overskuddskapasitet i forbindelse med en klagesak hos EFTAs overvåkningsorgan (ESA) om påstått statsstøtte. ESA startet formell undersøkelse 25. september 2024. Samferdselsdepartementet har også blitt orientert av Bane NOR SF om en sivil rettstvist med GlobalConnect, som eier de rettighetene og pliktene som BaneTele AS opprinnelig hadde.

2.3.4 Riksrevisjonens vurdering

Den tele- og fiberinfrastrukturen som har vært og er nødvendig for effektiv og sikker drift av det nasjonale jernbanenettet, var eid av Jernbaneverket fram til 2016 og av Bane NOR SF i perioden etterpå. I hele perioden har tele- og fiberinfrastrukturen hatt større kapasitet enn det jernbanen selv trenger. Denne kapasiteten kan leies ut til andre.

Riksrevisjonen merker seg at Samferdselsdepartementet legger vekt på at overskuddskapasiteten i fiberinfrastrukturen som Bane NOR SF nå leier ut, er bygget etter at Stortinget gjorde sitt vedtak om hvem som skal drive kommersiell televirksomhet for infrastrukturen langs det nasjonale jernbanenettet. Riksrevisjonen merker seg også at Samferdselsdepartementet mener at statens overføring av eierskapet fra Jernbaneverket til Bane NOR SF opphever begrensningene som Stortinget la på Jernbaneverket.

Etter Riksrevisjonens vurdering har Samferdselsdepartementet presentert sine vurderinger og premisser for hvorfor Stortingets vedtak og forutsetninger fra 2001 ikke er relevant for Jernbaneverkets etterfølger, Bane NOR SF. Samferdselsdepartementet avklarte imidlertid ikke dets vurdering av om overføringen av eierskap fra Jernbaneverket til Bane NOR SF hadde konsekvenser for Stortingets vedtak og forutsetninger fra 2001 da Stortinget behandlet dette i Prop. 1 S (2016–2017), eller i perioden etterpå. Riksrevisjonen mener at Samferdselsdepartementet burde orientert Stortinget om sine vurderinger.

2.3.5 Statsrådens svar

Saken om Samferdselsdepartementets oppfølging av utnyttelsen av overskuddskapasitet i jernbanens fiberinfrastruktur er oversendt Samferdselsministeren. Statsråden fikk tilbud om å kommentere Riksrevisjonens konklusjon og vurdering. Riksrevisjonen har mottatt statsrådens svar, og dette er i sin helhet vedlagt dokumentet.

2.3.6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådens svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader til statsrådens svar.

2.4 Organisering av eierskapet til jernbanens verkstedsinfrastruktur

2.4.1 Konklusjon og overordnet vurdering

Samferdselsdepartementet mottok i 2023 en rapport som trakk fram at flere aktører i sektoren opplever utfordringer knyttet til tilgang, leiepriser og organisering av verksteddrift. Rapporten hevdet videre at avkastningskravet til Bane NOR Eiendom AS bidrar til en målkonflikt mellom lønnsomhet og prioritering av eiendom til jernbaneformål.

Samferdselsdepartementet erkjenner at kapasiteten til verkstedinfrastrukturen er knapp, og at det er behov for tiltak for å bedre denne.

Samferdselsdepartementet mener imidlertid at det ikke er en vesentlig målkonflikt mellom Bane NOR Eiendom AS' forvaltning av eiendommer med kommersielt preg, kravet det har til lønnsomhet og samfunnsøkonomisk lønnsom utbygging og drift av verkstedinfrastruktur.

Riksrevisjonen vil følge med på om departementets tiltak vil være tilstrekkelig for å tilfredsstille behovet for verkstedkapasitet.

Ansvarlig departement: Samferdselsdepartementet

2.4.2 Saksforhold

Regjeringen la i Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt eierskap – Statens direkte eierskap i selskaper* til grunn at statlig eierskap kan muliggjøre en samfunnsøkonomisk lønnsom utbygging og drift av infrastruktur.

Bane NOR Eiendom AS forvalter jernbanens verkstedsinfrastruktur, som har vesentlig betydning for sektorens måloppnåelse, og annen eiendom med kommersielt preg. Dette selskapet har høyest mulig avkastning som mål og er Bane NOR SFs datterselskap.

Samferdselsdepartementet mottok i 2023 en rapport fra KPMG om organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren, som kartla utfordringer i arbeidsdelingen og samhandlingen mellom aktørene i jernbanesektoren.¹¹ Den trakk fram at «flere aktører i sektoren opplever utfordringer knyttet til tilgang, leiepriser og organisering av verksteddrift», «Bane NOR Eiendom oppleves som en monopolleverandør» og at «avkastningskravet til selskapet bidrar til en målkonflikt mellom lønnsomhet og prioritering av eiendom til jernbaneformål». Den pekte også på at «Bane NOR Eiendom sin avveining

¹¹ KPMG (2023). *Kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren*. https://www.regjeringen.no/contentassets/a953aa9643a94bd38572decd8bc86fda/kartlegging-av-utfordringer-i-jernbanesektoren_kpmg-pdf.pdf.

mellom optimalisert avkastning og tilpasning av grunn til jernbaneformål er påvirket av at styret har satt avkastningskravet til 5,9 %».

Rapporten viste altså at sektorens behov for å bruke jernbanens verkstedinfrastruktur er større enn det som er tilgjengelig, og at Bane NOR Eiendom AS i praksis er eneste tilbyder av slik infrastruktur.

Riksrevisjonen har bedt Samferdselsdepartementet om å gi en vurdering av kapasiteten til jernbanens verkstedinfrastruktur, Bane NOR Eiendom AS' rolle og organiseringen av eierskapet til denne infrastrukturen, blant annet for å sikre tilstrekkelige investeringer.

2.4.3 Departementets svar

Samferdselsdepartementet peker på at tilgangen på togmateriell er viktig for produksjonen av togreiser, og dette kommer fram av regjeringens jernbanestrategi, Nasjonal transportplan for 2025–2036, som de i 2024 la fram for Stortinget.

Departementet vurderer at kapasiteten til verkstedinfrastrukturen er knapp, men at tilbud og etterspørsel i et marked for vedlikehold av togmateriell skal sikre investeringer i ny verkstedkapasitet. Selv om andre selskaper har fri adgang til å bygge ny verkstedinfrastruktur, som kan øke tilbudet i et knapt marked, er Bane NOR Eiendom AS eneste eier og utleier og har derfor stor betydning for sektorens måloppnåelse.

Samferdselsdepartementet viser til ulike forhold som kan bidra til å bedre verkstedkapasiteten:

- I 2024 og 2025 har det vurdert togmateriellets verdikjede, fra anskaffelse til avhending, med utgangspunkt i styring, organisering og finansiering. Dette innebærer også vedlikehold av tog og tilhørende verkstedinfrastruktur. I tillegg har det gitt Jernbanedirektoratet i oppgave å kartlegge utfordringer og vurdere tiltak. Departementet ga i 2024 direktoratet i oppdrag å lage en plan for nasjonale verkstedbehov.
- I 2024 endret Bane NOR SF sin organisering av utvikling og forvaltning av de ulike anleggene som utgjør verkstedinfrastrukturen. Foretaket samlet disse i én enhet.
- Bane NOR SF utarbeider en ny strategi i løpet av 2025 for hvordan de kan dekke etterspørselen i markedet for verkstedinfrastruktur.

Departementet trekker fram at det gjennom jernbanereformen samlet statens eierskap til jernbaneeiendom og tilhørende anlegg i Bane NOR SF. Disse tilhørte tidligere Jernbaneverket og NSB-konsernet. Jernbanens behov for stasjonsområder, plattformer, verksteder og lignende har over tid gitt staten, gjennom sine virksomheter, en omfattende og sammensatt eiendomsmasse.

For å sikre god forvaltning av denne eiendomsmassen valgte departementet å opprette et datterselskap for Bane NOR SF, Bane NOR Eiendom AS, for å forvalte eierskapet til eiendommer med kommersielt preg, mens Bane NOR SF fikk eierskapet til eiendommer

som var nødvendige for jernbanens drift. Bane NOR SF har en divisjon for eiendom som forvalter eierskapet til datterselskapet og til driftsnødvendige eiendommer.

Samferdselsdepartementet vurderer fortsatt at det er hensiktsmessig at Bane NOR Eiendom AS forvalter eierskapet til jernbanens verkstedsinfrastruktur. Det mener at Bane NOR SFs og Jernbanedirektoratets tiltak vil bedre forutsetningene for at sektoren får tilfredsstilt sin etterspørsel etter verkstedsinfrastruktur.

2.4.4 Riksrevisjonens vurdering

Tilgangen til jernbanens verkstedinfrastruktur er en viktig del av verdikjeden som skal tilby befolkningen togreiser. Hvordan Bane NOR Eiendom AS prioriterer utvikling og utbygging av denne infrastrukturen, har derfor stor betydning. Riksrevisjonen merker seg at Samferdselsdepartementet erkjenner at kapasiteten på verkstedinfrastrukturen er knapp, og at det derfor ser behov for tiltak for å bedre denne.

Slik Riksrevisjonen forstår svaret fra Samferdselsdepartementet, vurderer departementet at dagens organisering av eierskapet til verkstedinfrastrukturen, gjennom Bane NOR Eiendom AS, legger til rette for en samfunnsøkonomisk lønnsom utbygging og drift av denne infrastrukturen. Riksrevisjonen forstår også Samferdselsdepartementets svar slik at det ikke mener at det er en vesentlig målkonflikt mellom lønnsomhet og prioritering av eiendom til jernbaneformål slik KPMG-rapporten fra 2023 trakk fram.

Riksrevisjonen vil følge med på tiltakene som departementet viser til, hvordan Bane NOR Eiendom AS planlegger, utvikler og bygger ut sin verkstedinfrastruktur, og om dette vil være tilstrekkelig for å bidra til å tilfredsstille sektorens behov.

2.4.5 Statsrådens svar

Saken om organisering av eierskapet til jernbanens verkstedsinfrastruktur er oversendt Samferdselsministeren. Statsråden fikk tilbud om å kommentere Riksrevisjonens konklusjon og vurdering. Riksrevisjonen har mottatt statsrådens svar, og dette er i sin helhet vedlagt dokumentet.

2.4.6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådens svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader til statsrådens svar.

Vedlegg 1:

Statsrådenes svar

1a: Finansdepartementet

1b: Kultur- og likestillingsdepartementet

1c: Kunnskapsdepartementet

1d: Nærings- og fiskeridepartementet

1e: Nærings- og fiskeridepartementet

1f: Samferdselsdepartementet



Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref.
2025/00779-4

Vår ref.
25/216-

Dato
22. oktober 2025

Innspill til utkast til Dokument 3:2 (2025-2026) - Riksrevisjonens revisjon av statens eierstyring

Jeg viser til Riksrevisjonens brev 8. oktober 2025 med oversendelse av utkast til Riksrevisjonens rapportering i Dok 3:2 (2025-2026) sak 2.2 om retningslinjer for hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor statlige selskaper.

Finansdepartementets styring av Folketrygdfondet er omfattet av undersøkelsen. Folketrygdfondet er et særlovselskap som i henhold til mandater gitt av Finansdepartementet forvalter Statens pensjonsfond Norge og Statens fond i Tromsø. Finansdepartementets styring og kontroll av Folketrygdfondet fremgår av de enkelte forvaltningsmandatene departementet fastsetter for Folketrygdfondet. Mandatene inneholder fullmakter, risikorammer, krav til møtevirksomhet og rapportering mv. tilpasset målet for forvaltningen og eiers risikotoleranse. Mandatene vurderes løpende og oppdateres ved behov. Videre inneholder regnskapsinstruksen som departementet har fastsatt for Folketrygdfondet en rekke styringsinstrukser. Etter Finansdepartementets vurdering innebærer ikke økonomireglementet § 10 et selvstendig krav til at retningslinjene må vedtas særskilt. Styringsdokumentene for Folketrygdfondet, som det er redegjort for i Finansdepartementets brev 7. mai, og som er gjengitt i utkastet til sak 2.2, dekker etter min vurdering kravene til retningslinjer i økonomireglementet § 10, herunder at de er basert på Folketrygdfondets egenart, vesentlighet og risiko, samt er oppdaterte.

Riksrevisjonens overordnede vurdering av departementenes eierstyring knyttet til undersøkelsen er at den er «ikke tilfredsstillende». I utkastet til sak 2.2 heter det: «For flertallet av de statlige selskapene, er det ikke utarbeidet retningslinjer som baserer seg på det enkelte selskaps egenart, vesentlighet og risiko. Mange retningslinjer er gamle, og flertallet av departementene har ikke oppdatert retningslinjene i løpet av de to siste

Postadresse
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo
postmottak@fin.dep.no

Kontoradresse
Akersgata 40
www.fin.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 807

Avdeling
Avdeling for
formuesforvaltning

Saksbehandler
Hans Christian
Tronstad
22 24 41 72

stortingsperiodene.» Det spesifiseres ikke i hovedkonklusjonen eller i redegjørelsen for Riksrevisjonens vurderinger hvilke selskaper dette gjelder ut over noen eksempler, og det gis ingen uttømmende oversikt over hvilke departementer som har selskaper i sin portefølje hvis eierstyring ikke er tilfredsstillende.

I tabell 1 fremgår det for Folketrygdfondet at det er «Ingen retningslinje, styring spesifisert i mandat og lov.» Det er uklart for Finansdepartementet hva som ligger i denne formuleringen og om departementet omfattes av Riksrevisjonens overordnede vurdering av at statens eierstyring på områdene for undersøkelsen ikke er tilfredsstillende. Jeg tillater meg å foreslå at omtalen av Riksrevisjonens vurdering av Finansdepartementets styringsdokumenter på området for undersøkelsen klargjøres, herunder om det er behov for justeringer av styringsdokumentene for Folketrygdfondet.

Med hilsen

Jens Stoltenberg
statsråd

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer



DET KONGELIGE
KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref.
2025/00779

Vår ref.
25/283-

Dato
22. oktober 2025

Oversendelse av saker til Dokument 3:2 (2025-2026) - Riksrevisjonens revisjon av statens eierstyring

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 8. oktober 2025 vedlagt utkast til saker til Dokument 3:2 (2025-2026) *Riksrevisjonens revisjon av statens eierstyring*.

Sak 2.2 Departementets retningslinjer etter økonomireglementets § 10

Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD) har skriftlige retningslinjer for hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor hvert enkelt selskap, og har i tillegg en tilhørende veileder til hvordan statens eierinteresser forvaltes i departementet. Retningslinjene og veileder er oppdaterte og er revidert 3 ganger de siste fem årene, som følge av eierskapsmeldingene – Meld. St. 8 (2019–2020) og Meld. St. 6 (2022–2023) – og sist fastsatt 16. september 2025 som følge av bl.a. ny lov om Riksrevisjonen. Det bør fremgå av Riksrevisjonens vurdering og konklusjon at KUD har oppdaterte retningslinjer og veileder og ikke inngår i flertallet av departementer som har eldre retningslinjer.

Riksrevisjonen viser til at for flertallet av selskapene er det ikke utarbeidet retningslinjer som baserer seg på det enkelte selskaps egenart, størrelse, risiko og vesentlighet.

KUDs retningslinjer er utformet på et overordnet nivå for å sikre en mest mulig enhetlig gjennomføring av departementets eierutførelse samtidig som de gir rom for tilpasning slik at eierstyringen kan utøves i henhold til det enkelte selskaps egenart, størrelse, risiko og vesentlighet. Dette går fram ved at mål og begrunnelse for hvert enkelt av departementets eierselskaper er tatt inn i retningslinjene. Retningslinjene understreker også at eierstyringen skal utøves på en måte som respekterer oppgave- og rollefordelingen mellom selskapets ulike organer. Videre understreker retningslinjene at innenfor kunst- og kulturområdet er det

nødvendig å utvise forsiktighet med statlig styring. Mål og resultatkrav må også for de statlige selskapene utformes i tråd med prinsippet om armlengdes avstand.

Departementets veileder for eierstyring utdypet retningslinjene og redegjør mer i detalj for hvordan dialogen med selskapene skal foregå, og være tilpasset det enkelte selskaps egenart, størrelse, risiko og vesentlighet. Det bør fremgå av Riksrevisjonens vurdering og konklusjon at KUD ikke inngår i flertallet av selskaper hvor disse hensynene ikke er ivarettatt.

Jeg vil videreføre arbeidet med oppdaterte retningslinjer og veileder for eierstyring som er tilpasset selskapenes egenart, størrelse, risiko og vesentlighet.

Sak 2.1 Departementets oppfølging av statens eierforventninger

Riksrevisjonen viser til at statens eierrapport for 2023 ikke inneholder informasjon om departementets vurdering av selskapenes oppfyllelse av de av statens eierforventninger som er vesentlige for det enkelte selskaps måloppnåelse. Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) leder arbeidet med utformingen av statens eierrapport, og til nå har det ikke vært et krav at departementet skal ha en egen vurdering av selskapenes oppfyllelse av forventninger, men baseres på selskapenes egne vurderinger. Det bør fremgå av Riksrevisjonens vurdering og konklusjon at statens eierrapport ikke har et krav om rapportering av departementets vurderinger om oppfyllelse av statens forventninger.

Departementet har uavhengig av statens eierrapport en vurdering av selskapenes oppfyllelse av sektorpolitiske mål og forventninger. Vurderinger av selskapenes måloppnåelse og arbeid med statens forventninger følges opp gjennom behandlingen av årsrapportene, i kontaktmøter, generalforsamlinger og ev. annen eierdialog. I oppfølgingen av selskapene vektlegger departementet hva som er vesentlig for måloppnåelse og områder hvor staten best kan bidra til dette, og har videre dialog med styret om hva staten som eier mener er mest vesentlig å følge opp. Departementets vurdering for 2023 er at selskapene oppfyller statens forventninger, også sett i lys av at selskapenes arbeid innenfor alle forventningsområdene bør tilpasses selskapenes egenart, størrelse, risiko og vesentlighet.

KUD foretar selv vurderinger av hvordan selskapene oppfyller statens sektorpolitiske mål og forventninger, men det inngår ikke i statens eierrapport som NFD utarbeider samlet for alle departementene. Jeg er opptatt av å tilrettelegge for god eierdialog med selskapene om oppfyllelse av mål og forventninger.

Med hilsen



Lubna Jaffery



Forsknings- og høyere utdanningsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Unntatt offentlighet, Offl. § 5 andre
ledd jf. RR §7-4

Deres ref
2025/00779-3 og 2025/00779-4

Vår ref
25/260-

Dato
22. oktober 2025

Forsknings- og høyere utdanningsministerens kommentarer til konklusjoner og vurderinger i sak 2.1 og 2.2 i Dokument 3:2 (2025-2026) Riksrevisjonens revisjon av statens eierstyring

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 8. oktober 2025 med vedlagt utkast til sak 2.1 og 2.2 i Dokument 3:2 (2025-2026) *Riksrevisjonens revisjon av statens eierstyring*. Her følger mine merknader til Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger i undersøkelsen.

Riksrevisjonen peker i første konklusjonspunkt på at statens eierrapportering ikke er tilfredsstillende. Jeg deler Riksrevisjonens syn om viktigheten av åpenhet om den statlige eierutøvelse, og er opptatt av å sikre en god rapportering og dokumentering av departementets eierutøvelse overfor Simula AS og UNIS. Departementet vil ta med seg Riksrevisjonens vurderinger i den videre dialogen med selskapene.

Riksrevisjonen viser i det andre konklusjonspunktet til mangler ved retningslinjer for eierstyring. Det følger av retningslinjene for Kunnskapsdepartementets forvaltning av statens eierskap, jf. rundskriv F-07-13 punkt 3, at forvaltningen blant annet skal skje i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Jeg viser i denne sammenheng til at regjeringen legger frem for Stortinget eierskapsmeldinger, der regjeringen redegjør for hvorfor staten eier direkte i selskaper, hva staten eier og hvordan staten utøver sitt eierskap.

Videre viser jeg til at Kunnskapsdepartementet legger statens prinsipper for god eierutøvelse til grunn, jf. blant annet Meld. St. 6 (2022 –2023). Imidlertid har departementet merket seg

Riksrevisjonens konklusjon og overordnede vurdering, og vil vurdere å gå igjennom og ev. endre departementets retningslinjer i lys av disse.

Med hilsen



Sigrun Aasland

Dokumentet er godkjent elektronisk og påført statsrådets signatur

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
Storgata 16, 0155 Oslo
0130 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

25/6184-7

6. november 2025

Dokument 3:2 (2025-2026) Riksrevisjonens revisjon av statens eierstyring - Eierdepartementenes oppfølging av statens eierforventninger

Riksrevisjonens undersøkelse av eierdepartementenes oppfølging av statens eierforventninger tar utgangspunkt i selskapene i statens portefølje sin egenvurdering av oppnåelse av statens forventningsområder i Statens eierrapport for 2023. Riksrevisjonen har spurt eierdepartementene hvordan staten som eier har fulgt opp selskapene for å forbedre oppfyllelsen på de fire forventningsområdene som selskapene i minst grad har vurdert som oppfylt, samt hva som har vært resultatet av departementenes oppfølging av selskapene som har svart at de oppfyller statens forventninger «i noen grad» og «i liten grad». Spørsmålene fra Riksrevisjonen omhandler med andre ord eierdepartementenes oppfølging av selskapene og resultatene av eieroppfølgingen. I Riksrevisjonens rapport etter gjennomført revisjon fremgår det ikke noen vurdering av disse forholdene, og konklusjonene er heller ikke relatert til disse spørsmålene. Departementene har således som ledd i revisjonen ikke hatt mulighet til å gi kommentarer til forholdene om offentliggjøring i konklusjonen. Dette synes som en metodisk svakhet ved undersøkelsen.

Riksrevisjonen skriver i rapporten at: «*Statens eierrapport inneholder ingen informasjon om eierdepartementenes vurdering av selskapenes oppfyllelse av de av statens eierforventninger som er vesentlige for det enkelte selskaps måloppnåelse.*» Riksrevisjonen skriver videre at: «*statens eierrapportering inneholder for lite informasjon til at den i tilstrekkelig grad kan informere allmennheten om statens eierutøvelse*» og at: «*For at staten skal utvise åpenhet om sin eierutøvelse og fremstå som en aktiv eier, bør eierdepartementene etter Riksrevisjonens vurdering gjøre seg opp en selvstendig vurdering av det enkelte selskaps oppfyllelse av de eierforventningene staten anser som vesentlige for det enkelte selskaps måloppnåelse og offentliggjøre sammenlignbar informasjon om dette i*

statens eierrapport». Riksrevisjonens vurderinger og konklusjon knytter seg i stor grad til statens offentliggjøring av interne vurderinger og ikke til det opprinnelige temaet for undersøkelsen. Departementet er ikke enig i Riksrevisjonens vurderinger og konklusjon. Dersom Riksrevisjonen på forhånd hadde klargjort det faktiske formålet med undersøkelsen, eller opplyst departementet om endring i formålet med undersøkelsen underveis, ville revisjonen blitt vesentlig bedre belyst.

Det er viktig å understreke at Nærings- og fiskeridepartementet gjør grundige selvstendige vurderinger av selskapenes måloppnåelse mht. statens mål som eier og om selskapene oppfyller statens forventninger som vurderes som vesentlige for det enkelte selskap. Disse vurderingene danner grunnlaget for departementets eieroppfølging av det enkelte selskap det kommende året, slik at videre analyser og eierdialog knyttes til de områdene som vurderes å være vesentlige for selskapenes måloppnåelse og områder hvor staten som eier best kan bidra til dette.

Departementet oppfatter at Riksrevisjonen gir uttrykk for at statens eierrapport inneholder for lite informasjon til at den i tilstrekkelig grad kan informere allmennheten om statens eierutøvelse, og at departementene bør offentliggjøre en vurdering av selskapenes oppfyllelse av de av statens eierforventninger som er vesentlige for det enkelte selskaps måloppnåelse. Dette fremgår imidlertid ikke av eierskapsmeldingen, jf. Innst. 190 S og Meld. St. 6 (2022-2023). Det følger av prinsipp 2 i statens prinsipper for god eierutøvelse at staten skal vise åpenhet om statens eierskap, eierutøvelse og stemmegivning på generalforsamling. Åpenhet om staten som eier er i eierskapsmeldingen knyttet til at staten som eier har en eierskapsmelding, årlig publiserer Statens eierrapport og at staten publiserer stemmegiving på generalforsamling. Departementet mener at dette er oppfylt og vi kan ikke se at det fremgår av Riksrevisjonens vurderinger hva som er grunnlaget for at åpenhet om eierutøvelsen i tråd med eierskapsmeldingen ikke er oppfylt.

Som redegjort for over er det krevende å se hvilket grunnlag Riksrevisjonen har for konklusjonen om at manglende offentliggjøring av statens egne vurderinger «*samsvarer dårlig med regjeringens uttalte ønske i gjeldende eierskapsmelding om å være åpen om den statlige eierutøvelse*». Riksrevisjonen skal revidere om statsråden ivaretar statens eierinteresser i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger jf. riksrevisjonsloven § 5-2. Offentliggjøring av statens vurderinger av selskapenes oppfyllelse av forventningene er ikke noe Stortinget verken har vedtatt eller lagt til grunn som forutsetning ved behandlingen av eierskapsmeldingen. Når Riksrevisjonen vurderer at statens vurderinger «bør» offentliggjøres går Riksrevisjonen etter departementets syn lengre enn den veiledningen som loven legger opp til at Riksrevisjonen kan gi etter riksrevisjonsloven § 1-2 andre ledd. Nærings- og fiskeridepartementet vurderer imidlertid kontinuerlig hvordan Statens eierrapport kan forbedres, og Riksrevisjonens vurderinger vil vurderes i den forbindelse. Departementet ser at det på enkelte områder vil være mulig å gi mer faktuell informasjon om selskapenes måloppnåelse.

En fortrolig og tillitsfull eierdialog er helt sentralt for at staten skal kunne utøve sitt eierskap på en god måte. En offentliggjøring av eierdepartementenes vurderinger av selskapenes oppfyllelse av statens forventninger vil gjøre det krevende å få til en fortrolig og tillitsfull eierdialog og vil kunne forringe verdiene i statens portefølje. Dersom staten som eier for eksempel offentliggjør at man mener et børssnotert selskap ikke har en tydelig og klar strategi, vil det kunne være verdiødeleggende. Generelt vil offentliggjøring av eiers vurdering av selskapenes oppnåelse på enkelte forventningsområder negativt kunne påvirke markeds- og konkurranseposisjonen til selskapene som er i konkurranse med andre (kategori 1). Målet med vurderingene i dag er å identifisere de områder staten som eier i størst mulig grad kan bidra til en forbedring i selskapene for å legge til rette for høyest mulig måloppnåelse. Målet er derfor at vurderingene belyser status og bidrar til positiv utvikling gjennom statens eierutøvelse, som for eksempel styrevalg, kapitalstruktur og eierdialog. En offentlig «karakterbok» kan bidra negativt til selskapenes måloppnåelse og verdiutvikling.

Med hilsen



Cecilie Terese Myrseth



Statsrådene

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
Storgata 16, 0155 Oslo
0130 OSLO

Deres ref

Vår ref
25/6461-4

Dato
6. november 2025

Dokument 3:2 (2025-2026) Riksrevisjonens revisjon av statens eierstyring - Eierdepartementenes retningslinjer etter økonomireglementets § 10

Riksrevisjonen har undersøkt hvordan eierdepartementene har utarbeidet retningslinjer for eierstyringen etter Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) § 10. Riksrevisjonen har blant annet spurt om departementet per 1. mars 2025 hadde gjeldende skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor hvert enkelt selskap, når disse retningslinjene ble sist revidert og hvordan departementet har valgt å utforme retningslinjene for å ivareta at styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves i henhold til det enkelte selskapets egenart og risiko og vesentlighet. Riksrevisjonen uttaler at Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) ikke har retningslinjer som er tilpasset selskapets egenart og at retningslinjene fremstår overordnede og generiske.

Som redegjort for i departementets svar til Riksrevisjonen, har NFD felles retningslinje for selskapene som forvaltes av departementet, da Stortinget har vedtatt den samme eierpolitikken som gjelder for oppfølgingen av alle selskapene. I tillegg er det en særskilt retningslinje for finansinstitusjoner for å kunne omtale særskilt at departementet i kraft av sin eierrolle ikke skal opptre på en måte som reiser tvil om selvstendigheten og uavhengigheten til finansinstitusjonen. Dette er en praksis som departementet har hatt i en årrekke. Som Riksrevisjonen er godt kjent med, gir eierskapsmeldingen omfattende rammer og føringer for hvordan statens eierskap skal utøves. Det følger av eierskapsmeldingen at staten gjør årlige vurderinger av selskapenes måloppnåelse og arbeid med statens forventninger, og prioriterer eieroppfølgingen basert på hva som vurderes å være vesentlig for selskapets måloppnåelse og hvor staten som eier best kan bidra til dette. Eierpolitikken er generell, men anvendelsen er konkret. Den konkrete eieroppfølgingen av det enkelte selskap er således tilpasset statens eierandel, selskapets egenart og risiko og vesentlighet, jf. økonomireglementet § 10. Depar-

tementet oppfatter derfor at det ikke er noen motsetning mellom de krav som følger av økonomireglementet § 10 og at departementets skriftlige retningslinjer for oppfølging av statens eierinteresser er generelle.

Nærings- og fiskeridepartement er opptatt av at retningslinjene for oppfølging av statens eierinteresser er oppdaterte og hensiktsmessige i lys av det formålet de skal tjene. Som Riksrevisjonen viser til, pågår det et arbeid i departementet for å revidere retningslinjene. Departementet vil vurdere Riksrevisjonens merknader i rapporten i den sammenheng.

Med hilsen



Cecilie Terese Myrseth
Næringsminister



Marianne Sivertsen Næss
Fiskeri- og havminister



Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep

Unntatt offentlighet
§ 5 andre ledd

Deres ref
2025/00779-2

Vår ref
25/4723-

Dato
23. oktober 2025

Oversendelse av saker til Dokument 3-2 (2025-2026) - Riksrevisjonens revisjon av statens eierstyring

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 8. oktober 2025 vedr. ovennevnte, hvor det gis anledning til å gi kommentarer til Riksrevisjonens konklusjon og vurdering i hver av sakene som skal rapporteres. Mine kommentarer til de enkelte sakene følger nedenfor.

Sak 2.1 Eierdepartementenes oppfølging av statens eierforventninger

Riksrevisjonens undersøkelse handler om selskapenes egenvurdering av hvordan de oppfyller statens forventninger innenfor ulike tematiske områder, hvordan staten som eier har fulgt opp selskapene på disse områdene og resultatet av oppfølgingen.

Samferdselsdepartementet har i sitt svar til Riksrevisjonen, datert 30. april 2025, gitt en grundig redegjørelse for departementets oppfølging, både på et overordnet nivå og for det enkelte selskap som er omfattet av undersøkelsen, i tillegg til resultater av oppfølgingen. Riksrevisjonen gjengir i sin saksfremstilling en kort oppsummering av eierdepartementenes svar om eieroppfølgingen, uten å gi noen vurdering av disse svarene.

Riksrevisjonen konkluderer med at eierdepartementene må gjøre seg opp en selvstendig vurdering av det enkelte selskaps oppfyllelse av de eierforventningene staten anser som vesentlige for det enkelte selskaps måloppnåelse og offentliggjøre sammenlignbar informasjon om dette i statens eierrapport. Samferdselsdepartementet foretar selvstendige vurderinger av det enkelte selskaps oppfyllelse av de forventningene staten som eier stiller. Jeg vil imidlertid bemerke at det ikke følger av eierskapsmeldingen, herunder statens prinsipper for god eierutøvelse, at åpenhet om statens eierutøvelse omfatter departementenes egenvurderinger av selskapenes arbeid.

Sak 2.2 Eierdepartementenes retningslinjer etter økonomireglementets §10

Riksrevisjonen viser til at det for flertallet av de statlige selskapene ikke er utarbeidet retningslinjer som baserer seg på det enkelte selskaps egenart, vesentlighet og risiko, og at mange av disse er gamle.

Samferdselsdepartementet har i sitt svar til Riksrevisjonen, datert 30. april 2025, gitt uttrykk for at retningslinjene etter økonomireglementets §10 bør være enhetlige og overordnede. Begrunnelsen er at det er den til enhver tid gjeldende eierskapsmelding som angir hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor hvert enkelt selskap eller grupper av selskaper. Det er derfor min vurdering at retningslinjene etter økonomireglementets §10 ikke er egnet for å redegjøre for konkrete selskapsspesifikke behov for styring, oppfølging og kontroll. Prinsippet om at eierutøvelsen skal baseres på egenart, risiko og vesentlighet etterleves gjennom den løpende eieroppfølgingen, basert på blant annet analyser og vurderinger av selskapenes måloppnåelse og arbeid med statens forventninger. Dette danner grunnlaget for hvilke temaer som bør prioriteres ut fra en vesentlighets- og risikovurdering samt hvilke eiertiltak som er aktuelle i oppfølgingen.

Samferdselsdepartementets retningslinjer for statens eierutøvelse i selskaper reflekterer den beskrevne tilnærmingen til den aktuelle bestemmelsen i økonomireglementet. Jeg er for øvrig enig i at retningslinjene bør gjennomgå med jevne mellomrom for å påse at disse er oppdaterte. Samferdselsdepartementet oppdaterte sine retningslinjer i mai 2025.

Sak 2.3 Samferdselsdepartementets oppfølging av utnyttelse av overskuddskapasitet i jernbanens fiberinfrastruktur

Riksrevisjonen vurderer at Samferdselsdepartementet burde ha orientert Stortinget om departementets vurderinger om at departementet anså Stortingets begrensninger om utnyttelsen av overskuddet i fiberkabelnettet som opphevet da eierskapet til fiberinfrastrukturen ble overført fra Jernbaneverket til Bane NOR SF i 2016.

Samferdselsdepartementet vil orientere Stortinget på egnet måte.

Sak 2.4 Organisering av eierskapet til jernbanens verkstedinfrastruktur

Riksrevisjonen uttaler at den vil følge med på om Samferdselsdepartementets tiltak vil være tilstrekkelig for å tilfredsstille behovet for verkstedkapasitet. Samferdselsdepartementet viste i sitt svar til Riksrevisjonen, datert 6. mai 2025, til flere tiltak for at utvikling av verksteder skal skje i tråd med den utvikling av togtilbudet Stortinget stiller seg bak i forbindelse med Nasjonal transportplan 2025-2036 og de årlige budsjetter.

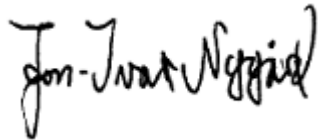
Departementet mottok 15. september 2025 første versjon av Jernbanedirektoratets *Plan for nasjonale verkstedbehov*. Samferdselsdepartementet vil på egnet måte følge opp at verkstedplanen knyttes til *Gjennomføringsplanen for NTP 2025-2036*. Gjennomføringsplan med vedlagt verkstedplan vil oppdateres og rulleres årlig. Videre følger departementet opp Bane NORs planer for utvikling av verkstedene og andre serviceanlegg.

Samferdselsdepartementet ønsker på ett punkt å nyansere Riksrevisjonens tolkning av departementets brev datert 6. mai 2025. Riksrevisjonen konkluderer med følgende:

«Samferdselsdepartementet mener imidlertid at det ikke er en vesentlig målkonflikt mellom Bane NOR Eiendom AS' forvaltning av eiendommer med kommersielt preg, kravet det har til lønnsomhet og samfunnsøkonomisk lønnsom utbygging og drift av verkstedstrukturen».

Verksteder ligger som hovedregel i enden av banestrekninger eller nær sentrale jernbaneknutepunkter. Dette er ofte også urbane pressområder. Det vil derfor alltid være potensielle målkonflikter mellom kommersielle formål og jernbaneformål. Departementet har ikke funnet grunnlag for at slike målkonflikter har resultert i at Bane NORs arealer og anlegg heller brukes til f.eks. boliger eller kontorer.

Med hilsen

A handwritten signature in black ink, reading "Jon-Ivar Nygård". The signature is written in a cursive, flowing style.

Jon-Ivar Nygård