



Innst. 179 S

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:2 (2014–2015)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013

Til Stortinget

Del I Riksrevisjonens beretning om kontrollen med statlige selskaper

1. Riksrevisjonens beretning om kontrollen med statlige selskaper

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

1.1 Omfanget av kontrollen

Riksrevisjonens kontroll for 2013 har omfattet 44 heleide aksjeselskaper, 31 deleide aksjeselskaper, 7 allmennaksjeselskaper (ASA), 4 regionale helseforetak, 8 statsforetak, 7 selskaper som er organisert ved særskilt lov og 24 studentsamskipnader. En fullstendig oversikt over selskapene som er kontrollert, finnes i vedlegg.

For 2013 har Riksrevisjonen funnet grunnlag for merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser under Helse- og omsorgsdepartementet, Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Videre har Riksrevisjonen merknader til gjennomføringen av regjeringens eierpolitikk.

1.2 Regjeringens eierskapsutøvelse og sentrale funn fra kontrollene av saksforhold i selskapene

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013 har omfattet fem saksforhold. Kontrollene viser at eierskapsutøvelsen på de undersøkte områdene bør styrkes både gjennom bred oppfølging av fastsatte mål og krav og gjennom mer erfaringsoverføring. Dette gjelder både der eierskapet forvaltes direkte av departementene og der underordnede virksomheter og regionale helseforetak forvalter eierskapet.

Nærmere om Riksrevisjonens sentrale funn:

- Mange av selskapene i statens selskapsportefølje har høy egenkapitalandel, og for flere av de statlig heleide selskapene gir kapitalstrukturen i liten grad disiplinerende insentiver til effektiv drift. Eierdepartementene er i ulik grad aktive når det gjelder å skaffe seg kunnskaper om kapitalstrukturen i selskapene og å gjennomføre analyser for å vurdere om den er hensiktsmessig.
- Helseforetakene mangler eller har mangelfulle risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner for IKT, vann og strøm. Disse innsatsfaktorene er avgjørende for sykehusdriften. Helseforetakene gjennomfører få beredskapsøvelser, og ledelsen i helseforetakene følger i liten grad opp

dette arbeidet. Videre er helseforetakene lite bevisst sin rolle som eier av dataene og databehandlingsansvarlig. Selv om Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene har lagt til rette for beredskapsarbeidet, har oppfølgingen vært for svak.

- Helseopplysninger er personidentifiserbar taushetsbelagt informasjon som er underlagt streng lovregulering. Når det gjelder elektroniske pasientjournaler (EPJ) viser undersøkelsen at helseforetakene ikke i tilstrekkelig grad har implementert regelverket. Blant annet har ansatte tilgang til helseopplysninger utover tjenstlig behov. Helseforetakene har ikke på plass et systematisk kontrollregime for oppfølging av tilgangsbruken, og de har heller ikke etablert en tilstrekkelig internkontroll for tilgangsstyringen. Etter Riksrevisjonens syn innebærer dette at administrerende direktør i helseforetakene ikke vil være i stand til å overholde sin lovpålagte plikt som databehandlingsansvarlig.
- Når det gjelder Norsk Tipping, indikerer undersøkelsen at selskapet har et effektiviseringspotensial. Etter Riksrevisjonens vurdering har Kulturdepartementet og selskapet ikke tilstrekkelig informasjon til å følge opp om selskapet har effektiv drift. Riksrevisjonen anbefaler at Kulturdepartementet etablerer en tydelig målstyring av Norsk Tipping ved at det fastsettes mål for effektiv drift og at måloppnåelsen følges opp. Videre anbefales det at departementet sørger for at det utarbeides beregninger av kostnader knyttet til ansvarlig spill, samt at rapporteringskravene på effektiv drift videreutvikles slik at departementet har tilstrekkelig grunnlag for å følge opp og vurdere om selskapet har effektiv drift.
- Universiteter og høyskoler som forvalter eierinteresser i selskaper, må styrke sin oppfølging av selskapene. Dette gjelder særlig at selskapene oppnår de tilsiktede resultater og at selskapene

ikke subsidieres i strid med regelverket. Etter Riksrevisjonens oppfatning kan Kunnskapsdepartementet bidra til bedre styring og forvaltning av selskapene ved å legge til rette for økt erfaringsutveksling av god praksis i eierstyringen mellom eierinstitusjonene.

1.3 Riksrevisjonens årlige kontroll

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

I den årlige kontrollen er det grunnlag for merknader i fire saker under Helse- og omsorgsdepartementet.

- Helseforetakenes bruk av finansielle leieavtaler samsvarer ikke med regelverket.
- Spesialisthelsetjenesten legger opp til langvarige og omfattende regionale IKT-prosjekter, selv om det er en klar ambisjon om å etablere flere nasjonale fellesløsninger.
- I Helse- og omsorgsdepartementets resultatrapportering i Prop. 1 S rapporteres det ikke på varslede styringsparametere, da det ikke er mulig å publisere tallene i tide.
- Helse Bergen HF har hatt svak oppfølging av Innovest AS sin forvaltning av forskningsmidler.

1.4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Riksrevisjonen har fulgt opp syv saker som tidligere har blitt rapportert i Dokument 3:2 (2010–2011), Dokument 3:2 (2011–2012) og Dokument 3:2 (2012–2013). Av disse er seks saker avsluttet, mens saken om helseforetakenes registrering av ventetider vil bli fulgt opp.

Del II Resultater av utvidede kontroller

2. Sak 1: Kapitalstruktur i selskaper med statlige eierinteresser

2.1 Innledning

Kapitalstruktur er kombinasjonen av egenkapital og gjeld som brukes til å finansiere eiendelene i et selskap og kan på ulike måter påvirke verdiskapingen i selskapet. Gjeld kan på den ene side bidra til finansiell stress og hindre god industriell utvikling. På den annen side kan gjelden legge til rette for mer effektiv og fokusert drift, samt bedre styringsmuligheter for eier. Selskapets egenkapital reduseres blant annet gjennom utbytteutbetaling til eier, og utbytteforvent-

ningene skal reflektere hva eier mener er riktig balanse mellom utbytte og tilbakeholdt overskudd for å nå målet om høyest mulig verdiskaping over tid, basert på grundig gjennomgang av relevante forhold.

Målet med undersøkelsen har vært å kartlegge og vurdere om kapitalstrukturen i selskaper med statlig eierandel er tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon. I tillegg er det et mål å vurdere eierdepartementenes oppfølging av selskapenes kapitalstruktur. Undersøkelsen omfatter 41 selskaper, helt eller delvis statlig eid. Eierskapet er forvaltet av 9 departementer.

Utkast til rapport ble forelagt departementene i brev 25. juni 2014. Departementene har i brev 11.–15. august 2014 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i Riksrevisjonens dokument.

Hovedfunn

- Det er stor variasjon i kapitalstrukturen blant selskapene med statlig eierandel, og mange har høy egenkapitalandel.
- Kapitalstrukturen gir i liten grad disiplinerte insentiver for en del heleide selskaper.
- Departementene følger i ulik grad opp selskaperes kapitalstruktur.

2.2 Riksrevisjonens merknader

2.2.1 *Det er stor variasjon i kapitalstrukturen blant selskapene med statlig eierandel, og mange har høy egenkapitalandel*

Kapitalstrukturen i et selskap skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon. Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i hvordan selskapene er finansiert. Egenkapitalandelen spenner fra under 10 pst. til over 80 pst. av total kapitalen. De fleste plasserer seg i midtsjiktet. 22 av 41 selskaper hadde i 2013 en egenkapitalandel på 40 pst. eller mer. 25 selskaper hadde rentebærende langsiktig gjeld.

Det er ingen klare sammenhenger mellom egenkapitalandel og kategoriene som beskriver målene for statens eierengasjement, slik de framkommer i eiermeldingen. Selskaper med både forretningsmessige, spesifikt definerte og sektorpolitiske mål er representert i ulike deler av egenkapitalandelsskalaen. Det er heller ingen klare sammenhenger mellom eierdepartement og egenkapitalandel. Det enkelte departement forvalter eierskapet i selskaper med både lav og høy egenkapitalandel. Det er en mer utbredt bruk av rentebærende langsiktig gjeld i selskapene med forretningsmessige og spesifikt definerte mål, enn blant selskapene med sektorpolitiske mål.

Videre har mange av selskapene med statlig eierandel en kapitalsammensetning som skiller seg fra sammenlignbare selskaper (peers). Forskjellen er størst mellom heleide selskaper og selskaper med sektorpolitisk formål. For 19 selskaper er egenkapitalandelen vesentlig høyere enn for gjennomsnittet av peers. En høy egenkapitalandel kan redusere risikoen for likviditetsproblemer og konkurs, men kan også øke risikoen for ineffektiv drift og uønsket vekst. Etter Riksrevisjonens vurdering kan en slik solid kapitalisering av deler av den statlige selskapsporteføljen være lite hensiktsmessig.

2.2.2 *Kapitalstrukturen gir i liten grad disiplinerte insentiver for en del heleide selskaper*

Mange av selskapene med høy egenkapital er heleide selskaper og selskaper med sektorpolitiske formål. I slike selskaper har tidligere undersøkelser vist at det kan være krevende å følge opp om driften er effektiv. Det er derfor viktig at kapitalstrukturen i disse selskapene gir insentiver til effektiv drift, og at staten som eier iverksetter eller understøtter tiltak som kan virke disiplinerte for selskapet. Undersøkelsen viser at 12 heleide selskaper ikke er eksponert for rentebærende langsiktige lån. Blant disse er både selskaper med forretningsmessig formål, selskaper som i tillegg har spesifikt definerte formål, og sektorpolitiske selskaper.

Nærmere halvparten av selskapene i utvalget er underlagt konkrete begrensninger knyttet til finansieringsform. Som oftest er selskapets handlingsrom innskrenket i vedtekter eller tilskuddsbrev ved at det må ha eiers godkjenning for å ta opp rentebærende lån, stille pant i aktiva eller foreta endringer i selskapsstrukturen. At selskapets fleksibilitet er begrenset, øker betydningen av at eierdepartementet aktivt gjør vurderinger og følger opp at kapitalstrukturen er hensiktsmessig. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved om flere av eierdepartementene har lagt tilstrekkelig til rette for at ekstern langsiktig gjeld kan brukes som virkemiddel for å styrke selskaperes insentiver til effektiv drift.

2.2.3 *Departementene følger i ulik grad opp selskaperes kapitalstruktur*

Det er styrets ansvar å påse at selskapet har en forsvarlig egenkapital. Samtidig har departementet det overordnede ansvaret for at selskaperes kapitalstruktur er tilpasset formål og egenart. Undersøkelsen viser en klar oppfatning blant eierdepartementene om at selskapene i hovedsak har en hensiktsmessig og forsvarlig kapitalstruktur. Samtidig framkommer det at det i løpet av perioden har vært uenighet mellom styret og eierdepartementet angående hva som er en hensiktsmessig kapitalstruktur for selskaper under seks departement. Uenighetene knytter seg hovedsakelig til hvor stor egenkapitalen og utbyttet bør være. Videre er det for 15 selskaper til dels stor avstand mellom gjeldende egenkapitalandel og det intervallet som styrelederne oppgir at egenkapitalandelen over tid burde ligge innenfor.

Undersøkelsen viser videre at eierdepartementene følger opp selskaperes økonomiske situasjon. Departementene oppgir at de i forbindelse med dette også følger opp selskaperes kapitalstruktur. Undersøkelsen viser imidlertid at eierdepartementene i ulik grad er aktive når det gjelder å skaffe seg grunnlag for å vurdere om kapitalstrukturen er hensiktsmessig.

ved systematisk analyse og sammenligning med andre selskaper. Det varierer også i hvilken grad eierdepartementene iverksetter tiltak for å tilpasse kapitalstrukturen til selskapets situasjon. Nærings- og handelsdepartementet er blant departementene som har inntatt en aktiv holdning til kapitalstrukturen i sine selskaper, både ved analyser, sammenligninger og konkrete tiltak for å justere den. Den varierende praksisen knyttet til kapitalstrukturspørsmål viser et behov for en klarere drøfting av eierpolitikken på området. Nærings- og fiskeridepartementet har bygget opp betydelig kompetanse og erfaring på området, og etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at departementet fortsetter å spre sin kunnskap om god praksis til de øvrige eierdepartementene.

RIKSREVISJONENS ANBEFALINGER

Riksrevisjonen anbefaler at

- departementene systematisk vurderer forhold av betydning for selskapenes kapitalstruktur, herunder vurderer behovet for disiplinerte tiltak
- Nærings- og fiskeridepartementet utnytter de arenaene som er bygget opp til overføring av erfaring og kunnskap om kapitalstruktur til Eiermiljøer i de øvrige fagdepartementene

2.3 komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Kenneth Svendsen og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til at målet med denne delen av undersøkelsen har vært å kartlegge og vurdere om kapitalstrukturen i selskaper med statlig eierandel er tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon, i tillegg til å vurdere eierdepartementenes oppfølging av selskapenes kapitalstruktur.

Komiteen merker seg at det er stor variasjon i kapitalstrukturen blant selskapene med statlig eierandel, og at 19 av selskapene har en vesentlig høyere egenkapitalandel enn gjennomsnittet av sammenlignbare selskaper.

Komiteen noterer seg at Riksrevisjonen finner at kapitalstrukturen i liten grad gir disiplinerte insentiver for effektiv drift i heleide selskaper.

Komiteen merker seg at departementene i ulik grad følger opp selskapenes eierstruktur.

Komiteen mener i likhet med Riksrevisjonen at betydningen av eierdepartementets vurderinger og oppfølging av kapitalstrukturen gjør seg spesielt gjeldende i de tilfeller hvor selskapets fleksibilitet er begrenset i vedtekter eller tilskuddsbrev.

Komiteen finner det positivt at Nærings- og fiskeridepartementet har en betydelig kompetanse på området, og at de arbeider med å spre kunnskap om god praksis på området til de øvrige eierdepartementene.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger om at departementene systematisk vurderer forhold av betydning for selskapenes kapitalstruktur, herunder vurderer behovet for disiplinerte tiltak, og at NFD utnytter de arenaene som er bygget opp til overføring av erfaring og kunnskap om kapitalstruktur til Eiermiljøer i de øvrige fagdepartementene.

3. Sak 2: Helseforetakenes beredskap innen IKT, vann og strøm

3.1 Innledning

Helseforetakene har etter lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven) plikt til å utarbeide beredskapsplaner for de tjenester de har ansvar for. IKT, vann og strøm er sentrale og avgjørende innsatsfaktorer for sykehusdriften. Dette betinger også at helseforetakene har beredskapsplaner og reserveløsninger for disse innsatsfaktorene. De regionale helseforetakene skal, med basis i risiko- og sårbarhetsanalyser for det enkelte helseforetak, ha etablert tiltak som sikrer at helseforetakene har sikre systemer for kritiske innsatsfaktorer som IKT, vann- og strømforsyning.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om helseforetakene har tilstrekkelig beredskap for IKT, vann- og strømforsyning. Herunder om helseforetakene har tilstrekkelig gode rutiner og planer for beredskap, og om planene og rutineene er implementert ved opplæringstiltak, øvelser og rutinemessige oppdateringer.

Utkast til rapport ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet ved brev av 19. mai 2014. Departementet har i brev av 20. august 2014 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i Riksrevisjonens dokument.

Hovedfunn

- Helseforetakene mangler eller har mangelfulle risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner for IKT, vann og strøm.
- Helseforetakene gjennomfører få øvelser på innsatsfaktorene vann, strøm og IKT.
- Ledelsen i helseforetakene følger i liten grad opp beredskapsarbeidet.

- Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene har lagt til rette for beredskapsarbeidet, men oppfølgingen har vært svak.

3.2 Riksrevisjonens merknader

3.2.1 *Helseforetakene mangler eller har mangelfulle risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner for IKT, vann og strøm*

Formålet med risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) er å identifisere scenario, ulike hendelsesforløp eller kriser som virksomheten må være forberedt på å håndtere. Med bakgrunn i kartlagte risiko og sårbarhet skal virksomheten vurdere og iverksette forebyggende og beredskapsmessige tiltak for å styrke robusthet i kritisk infrastruktur.

De regionale helseforetakene har utarbeidet regionale beredskapsplaner der IKT, vann og strøm er omtalt på overordnet nivå. Helseforetakene har i varierende grad utarbeidet ROS-analyser og beredskapsplaner for IKT, vann og strøm for egen virksomhet. Ni av de 19 undersøkte helseforetakene mangler ROS-analyser for én eller flere av innsatsfaktorene. 13 helseforetak mangler én eller flere beredskapsplaner.

Omfanget og kvaliteten på de utarbeidede ROS-analysene og beredskapsplanene varierer både mellom helseforetakene og innad i de enkelte helseforetakene. Mens enkelte helseforetak har detaljerte beskrivelser av mulige risikoforhold for vann og strøm, og sannsynlighet og konsekvens ved hendelser, har andre helseforetak lite konkrete risikobeskrivelser. I enkelte tilfeller inneholder beskrivelsen kun en risiko, f.eks. bortfall av vann, uten å gi nærmere beskrivelse av mulige årsaker til og konsekvenser av bortfallet. Det er ikke utarbeidet felles maler for ROS-analyser og beredskapsplaner i regionene, og i liten grad også innad i det enkelte helseforetaket.

For å forebygge og redusere konsekvenser av alvorlige hendelser i kritisk infrastruktur er det viktig å ha tilstrekkelige reserveløsninger. Mange helseforetak har kun ett vanninntak, og som hovedregel fra én vannkilde. Helseforetakene og de regionale helseforetakene opplyser at gamle helsebygg gir utfordringer for beredskapen, men dette kommer ikke tydelig fram i risikovurderingene. Videre inneholder svært få av ROS-analysene vurderinger av mulige alvorlige hendelser, og helseforetakene synes ikke å planlegge for det uventede. Etter Riksrevisjonens vurdering vil manglende og mangelfulle risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsanalyser svekke helseforetakenes evne til å håndtere uforutsette hendelser.

Når det gjelder vannforsyning, viser departementet til at dette er et område hvor helseforetakene også er avhengige av aktører i kommunal sektor. Departementet understreker at helseforetakene i fremtiden

vil arbeide for å ha gode helhetlige beredskapsplaner i samarbeid med relevante aktører, og viser til at kravene til beredskap for kritisk infrastruktur er gjentatt i foretaksprotokollene for 2014.

3.2.2 *Helseforetakene gjennomfører få øvelser på innsatsfaktorene vann, strøm og IKT*

Lov om helsemessig og sosial beredskap stiller krav til øving og opplæring av personell i beredskapsarbeidet. Undersøkelsen viser at det gjennomføres få øvelser. Det er ikke registrert øvelser lokalt i helseforetakene hvor svikt i vannforsyningen inngår, og øvelser om strømforsyningen begrenser seg i all hovedsak til test av nødstrømsaggregatet. Det er gjennomført enkelte større regionale og nasjonale øvelser hvor IKT, vann og strøm er elementer i øvelsene, og de regionale IKT-enhetene utfører øvelser innen IKT-området. Riksrevisjonen har merket seg at der det har vært hendelser med IKT, strøm og vann, har disse blitt taklet tilfredsstillende av helseforetakene. Riksrevisjonen mener likevel at omfanget av faktiske hendelser, og de alvorlige konsekvenser disse hendelsene kan få for pasientbehandlingen, gjør det nødvendig å øve personalet og organisasjonene i beredskapsarbeid.

3.2.3 *Ledelsen i helseforetakene følger i liten grad opp beredskapsarbeidet*

Internkontrollforskriften og ISO27001 stiller krav om ledelsens oppfølging av og ansvaret for arbeidet med beredskap og informasjonssikkerhet. Undersøkelsen viser at styrene i kun to helseforetak har behandlet ROS-analyser, mens styrene i fire helseforetak har behandlet beredskapsplaner. Beredskapsarbeid for IKT, strøm og vann synes ikke å være et tema for ledelsen i helseforetakene.

Helseforetakene overlater mye av beredskapsarbeidet for IKT til de regionale IKT-enhetene som er deres driftsleverandør/databehandler. Riksrevisjonen mener at helseforetakene ikke har vært seg bevisst det ansvaret som påligger dem som eier av dataene og som databehandleransvarlig. Dette kan etter Riksrevisjonens vurdering medføre risiko for uklare ansvarsforhold, mangler i beredskapen og svekket informasjonssikkerhet.

3.2.4 *Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene har lagt til rette for beredskapsarbeidet, men oppfølgingen har vært svak*

Undersøkelsen viser at Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene har krevet og tilrettelagt for at det skal utarbeides ROS-analyser og beredskapsplaner for innsatsfaktorene. Helsedirektoratet har på oppdrag fra departementet iverksatt

flere tiltak for å veilede de regionale helseforetakene i beredskapsarbeidet. Direktoratet har også deltatt i planleggingen og gjennomføringen av øvelser. Helse- og omsorgsdepartementet har i foretaksmøte stilt krav om ROS-analyser og beredskapsplaner for IKT, strøm og vann i 2008, 2009 og gjentatt disse kravene i 2014.

Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet har et ansvar for å følge opp beredskapsarbeidet innen helsesektoren. De regionale helseforetakene har et ansvar for å følge opp beredskapsarbeidet i helseforetakene. Det er Riksrevisjonens mening at de regionale helseforetakenes oppfølging av helseforetakene, basert på funnene i undersøkelsen, ikke har vært tilstrekkelig.

Departementet mener at det er behov for oppfølging av overordnede krav både i eierlinjen og i faglinjen blant annet gjennom Helsedirektoratet. Det understrekes også at selv om helseforetakene arbeider med systematisk forbedringsarbeid innen beredskap for innsatsfaktorene, er det helt nødvendig med regional og nasjonal samordning for å styrke helseforetakenes beredskap innen de tre beredskapsområdene IKT, vann og strømforsyning.

RIKSREVISJONENS ANBEFALINGER

Riksrevisjonen anbefaler at:

- Helse- og omsorgsdepartementet pålegger de regionale helseforetakene å forsikre seg om at helseforetakene etterlever gjeldende lover og regler for beredskapsarbeid for innsatsfaktorene IKT, vann og strøm.
- De regionale helseforetakene og helseforetakene sørger for at arbeidet med ROS-analyser og beredskapsplaner forankres bedre i helseforetakenes ledelse, inkludert styrene.
- De regionale helseforetakene vurderer muligheten for felles maler for ROS-analyser og beredskapsplaner, og mer samarbeid innad i og mellom helseforetakene.
- Helseforetakene gjennomfører flere øvelser knyttet til innsatsfaktorene IKT, vann og strøm eller hvor innsatsfaktorene blir integrert som en del av andre typer øvelser.
- De regionale helseforetakene sørger for at helseforetakene blir bevisstgjort sin rolle som databehandlingsansvarlig.

3.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til at formålet med denne delen av undersøkelsen har vært å vurdere om helseforetakene har tilstrekkelig beredskap for IKT, vann og strømforsyning. Herunder om helseforetakene har tilstrekkelig gode rutiner og planer for beredskap, og

om planene og rutinene er implementert ved opplæringstiltak, øvelser, og rutinemessige oppdateringer.

Komiteen merker seg Riksrevisjonens hovedfunn, herunder at helseforetakene mangler eller har mangelfulle risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner for IKT, vann, og strøm, at helseforetakene gjennomfører få øvelser på innsatsfaktorene vann, strøm og IKT, at ledelsen i helseforetakene i liten grad følger opp beredskapsarbeidet, og at Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene har lagt til rette for beredskapsarbeidet, men at oppfølgingen har vært for svak.

Komiteen noterer seg at 9 av de 19 undersøkte helseforetakene mangler ROS-analyser for én eller flere av innsatsfaktorene, og at 13 helseforetak mangler én eller flere beredskapsplaner.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen påpeker at omfanget og kvaliteten på de utarbeidede ROS-analysene og beredskapsplanene er varierende.

Komiteen finner det positivt at Helse- og omsorgsdepartementet understreker at det i fremtiden vil arbeides for å ha gode helhetlige beredskapsplaner i samarbeid med relevante aktører.

Komiteen viser til departementets oppfølging og siterer fra dette:

«Det er viktig at alle nivåer har systemer for risikoerkjennelse og for å håndtere risiko i ordinær drift, og planer og reserveløsninger for sentrale innsatsfaktorer for sin virksomhet slik som ikt, vann og strøm. Beredskapsplanene må ta høyde for ekstreme hendelser eller hendelser som oppstår sjelden.»

Komiteen slutter seg til departementets merknader på dette punkt.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen mener at RHF-enes oppfølging av helseforetakene innen beredskapsarbeid ikke har vært tilstrekkelig.

Komiteen viser ellers til Riksrevisjonens anbefalinger, og ber departementet vurdere disse.

4. Sak 3: Styring og kontroll av tilgang til helseopplysninger i elektroniske pasientjournaler i fire helseforetak

4.1 Innledning

Stortinget har i mange år framhevet betydningen av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) for å nå helse- og omsorgspolitiske mål om bedre kvalitet, pasientsikkerhet, effektivitet og ressursbruk. Rask utveksling av helseopplysninger er viktig for å sikre god pasientbehandling og effektiv ressursutnyttelse i spesialisthelsetjenesten. Helseopplysninger er personidentifiserbar taushetsbelagt informasjon som er underlagt et strengt lovregulert behandlingsregime. Helseforetakene har flere elektroniske fagsystemer der helseopplysninger er regi-

strert og lagret. Denne undersøkelsen omhandler styring og kontroll av tilgang til helseopplysninger i elektroniske pasientjournaler (EPJ) som har et stort omfang av sensitive opplysninger.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om helseforetakenes styring og kontroll av tilgang til helseopplysninger i EPJ-systemet er i samsvar med gjeldende regelverk. Undersøkelsen omfatter Oslo universitetssykehus HF, Helse Bergen HF, St. Olavs Hospital HF og Universitetssykehuset Nord-Norge HF, og behandlingsområdene somatikk, psykisk helsevern og rus.

Utkast til rapport ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet ved brev av 25. juni 2014. Departementet har i brev av 20. august 2014 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i Riksrevisjonens dokument.

Hovedfunn

- Helseforetakene har ikke i tilstrekkelig grad implementert gjeldende regelverk om informasjonssikkerhet og behandling av helseopplysninger.
- Ansatte i helseforetakene har tilgang til helseopplysninger utover tjenstlig behov.
- Helseforetakene har ingen systematisk kontroll og oppfølging av ansattes tilganger til EPJ.
- Helseforetakene har mangelfull internkontroll av tilgangsstyringen i EPJ.

4.2 Riksrevisjonens merknader

4.2.1 Helseforetakene har ikke i tilstrekkelig grad implementert gjeldende regelverk om informasjonssikkerhet og behandling av helseopplysninger

De fire helseforetakene har utarbeidet skriftlige prosedyrer basert på regelverket om blant annet personlig systempålogging, tilgangsstyring og loggkontroll i EPJ-systemet. Likevel er det flere eksempler på manglende etterlevelse av og lite kunnskap om interne rutiner og gjeldende regelverk:

- I to av fire helseforetak har ansatte lånt hverandres bruker-ID og passord for pålogging til EPJ-systemet.
- Det er gjennomgående for lite kunnskap om de tre ulike tilgangsrettighetene (normal-, aktualisert- og nødretts tilgang) til EPJ-systemet som helseforetakene benytter, og manglende kunnskap om når de skal brukes.
- Ingen av helseforetakene har gjennomført sikkerhetsrevisjoner slik regelverket pålegger, og det er ulik oppfatning blant helseforetakene om hva pålegget innebærer.

- Ingen av helseforetakene fører journalansvarlig i journalen slik regelverket pålegger, og det er gjennomgående manglende kunnskap om hvilket ansvar journalansvarlig har. I Universitetssykehuset Nord-Norge HF føres eksempelvis ikke journalansvarlig i journalen, selv om journalansvarlig ifølge prosedyrer for logganalyser er tillagt konkret ansvar for å bestille kontroller ved mistanke om ureglementert innsyn i pasientjournal.

Riksrevisjonen mener at helseforetakene verken har implementert gjeldende regelverk i tilstrekkelig grad eller i tilstrekkelig grad lagt til rette for at de ansatte blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter for behandling av sensitive taushetsbelagte helseopplysninger. Det er dessuten uheldig at pålegg i regelverk blir tolket og praktisert ulikt av helseforetakene.

4.2.2 Ansatte i helseforetakene har tilgang til helseopplysninger utover tjenstlig behov

Helseforetakenes egne prinsipper for tilgangsstyring fastslår at det må foretas en konkret vurdering av hvilke opplysninger den enkelte skal få tilgang til basert på det som er nødvendig, slik gjeldende regelverk forutsetter. Likevel viser undersøkelsen at det i liten grad foretas slike konkrete vurderinger av den enkeltes tjenstlige behov for helseopplysninger når ansatte tildeles roller av klinikk- og avdelingsledere. Etter Riksrevisjonens syn vil ikke EPJ-systemets forutsetning om en viss grad av standardisert tildeling være til hinder for å foreta konkrete behovsvurderinger.

Samtidig viser undersøkelsen at tre av fire undersøkte helseforetak gir normal tilgang eller aktualisert tilgang til de ansatte, på tvers av systemområdene somatikk og psykisk helsevern/rus. I St. Olavs Hospital HF gis det eksempelvis svært brede normale tilganger og rett til å benytte aktualisert tilgang til mange ansatte og roller, på tvers av somatikk og psykisk helsevern/rus. En vid tildelingspraksis med fravær av systematiske vurderinger av den enkelte ansattes individuelle tjenstlige behov innebærer etter Riksrevisjonens syn at mange ansatte gis tilgang til helseopplysninger uten at det foreligger nødvendig behov for tilgang til pasientjournal. Det er heller ingen av helseforetakene som har rutiner for systematisk å avslutte tilganger når ansatte bytter arbeidssted internt, og ved flere helseforetak er det ansatte som har tilganger de selv ikke er klar over. Etter Riksrevisjonens vurdering viser disse funnene et stort behov for at helseforetakene rydder opp i tildelingspraksisen slik at den blir i samsvar med gjeldende regelverk.

I helseforetakene som bruker DIPS-systemet, viser undersøkelsen at ansatte kan se samtlige kontakter (innleggelses og polikliniske konsultasjoner) en pasient har hatt med helseforetaket innen både somatikk og psykisk helsevern/rus. De ansatte kan også se samtlige henvisninger for den enkelte pasient, der mye sensitiv informasjon som diagnoser og koder av Diagnose Relaterte Grupper (DRG-koder) kan være tilgjengelig. I Universitetssykehuset Nord-Norge HF blir mange dokumenter med sensitiv informasjon rutinemessig scannet og lagret i pasientjournal som bilder. Disse bildene er tilgjengelig for ansatte på tvers av systemområdene somatikk og psykisk helsevern/rus. Etter Riksrevisjonens vurdering viser dette at ansatte har tilgang til mye sensitiv taushetsbelagt informasjon uavhengig av hvilke tilgangsrettigheter de har blitt tildelt og uten å åpne selve pasientjournalen.

EPJ-systemene legger til rette for å tidsbegrense tilgangen til pasientjournaler. Likevel viser undersøkelsen at det innen psykisk helsevern/rus i Oslo universitetssykehus HF og Universitetssykehuset Nord-Norge HF ikke er tidsbegrensning for de ansattes normale tilgang til pasientjournal i etterkant av utskrivning eller avsluttet konsultasjon. Dette innebærer at journalene til disse pasientene forblir tilgjengelige for de ansatte uten at det er nødvendig å oppgi noen behovsbegrunnelse for oppslag. Utgangspunktet ved aktualisert tilgang er at det er den enkelte ansattes individuelle tilgang som gjøres normal for en bestemt tidsperiode. Ved bruk av aktualisering i Universitetssykehuset Nord-Norge HF ble pasientjournalen tilgjengelig også for øvrige ansatte gjennom normal tilgang på tvers av områdene somatikk og psykisk helsevern/rus i 24 timer. Dette innebærer at mange ansatte i disse timene har tilgang til journalen uten å være involvert i pasientbehandlingen. Riksrevisjonen mener disse funnene viser at mange ansatte gis tilgang til helseopplysninger uavhengig av om den enkelte ansatte er involvert i pasientbehandlingen.

Etter Riksrevisjonens vurdering viser undersøkelsen at helseforetakenes praksis for tilgangsstyring ikke er i samsvar med gjeldende regelverks krav om at ansattes tilgang til helseopplysninger skal være nødvendig for arbeidet vedkommende utfører (tjenstlig behov).

4.2.3 Helseforetakene har ingen systematisk kontroll og oppfølging av ansattes tilgang til EPJ

Ifølge prosedyrene har alle de fire helseforetakene delegert ansvaret for etterlevelse av vedtatte rutiner for tilgangsstyring og oppgavene med å tildele og administrere tilgangene til EPJ-systemet, til klinikk- eller avdelingsledere med budsjett- og personalansvar. Likevel viser undersøkelsen at det ikke

er etablert rutiner for å administrere og vedlikeholde ansattes tilganger på avdelingsnivå. Avdelingene oppgir at dette er oppgaver som skal ivaretas av overordnet nivå. Samtidig viser undersøkelsen at overordnet nivå verken gjennomfører systematisk kontroll av tilganger eller følger opp at delegerte oppgaver blir utført. Riksrevisjonen mener dette viser at klinikk- og avdelingsnivå verken har tilstrekkelige ressurser eller verktøy til å ivareta det delegerte ansvaret for å sikre korrekt etterlevelse.

Etter Riksrevisjonens vurdering har helseforetakene mangelfullt grunnlag for å etterprøve om ansattes faktiske behov for bruk av aktualisert tilgang eller nødrettstilgang var til stede. Dette fordi behovsbegrunnelse som må oppgis er forhåndsdefinerte og lite tilrettelagt for de ansattes faktiske arbeidssituasjon og behov, og fordi EPJ-systemet gjør det mulig å overstyre kravet om reell behovsbegrunnelse ved å godta et hvilket som helst ord eller tegn.

Alle helseforetakene har utarbeidet prosedyrer som slår fast at loggkontroller av ansattes oppslag i pasientjournaler skal gjennomføres rutinemessig, både på eget initiativ og basert på forespørsler fra pasienter. Likevel viser undersøkelsen at ingen av helseforetakene gjennomfører systematiske loggkontroller på eget initiativ for å avdekke ureglementerte oppslag, som for eksempel snoking. De få loggkontrollene som utføres, er primært på forespørsel fra pasienter. Riksrevisjonen mener det nærmest vil være tilfeldig om helseforetakene oppdager snoking i pasientjournaler.

Departementet mener at det er en forutsetning ved vide tilgangsrettigheter at de følges opp med god logging og et velfungerende kontrollregime som sikrer at ansatte ikke misbruker mulighetene. Riksrevisjonen mener derfor det er bekymringsfullt at undersøkelsen viser at helseforetakene verken har systematisk kontroll med oppslagene ansatte gjør i pasientjournalene, eller systematisk oppfølging av hvorvidt de ansattes tilganger er riktige ut fra faktisk behov.

Stortinget vedtok 20. juni 2014, ved endelig behandling av Innst. 295 L (2013–2014), jf. Prop. 72 L (2013–2014), at det skal kunne gis tilgang til helseopplysninger for ansatte på tvers av virksomheter. Dagens regelverk, som denne undersøkelsen tar utgangspunkt i, gir derimot kun tilgang til pasientjournaler for ansatte innad i egen virksomhet. Etter Riksrevisjonens vurdering vil lovendringen fordre at helseforetakene har et langt bedre kontrollregime enn det resultatet av denne undersøkelsen viser.

4.2.4 Helseforetakene har mangelfull internkontroll av tilgangsstyringen i EPJ

Helseforetakene er pålagt å ha internkontroll der databehandlingsansvarlige (administrerende direk-

tør) skal etablere, vedlikeholde, dokumentere og gjøre tilgjengelig nødvendige systematiske tiltak. Likevel viser undersøkelsen at ingen av helseforetakene har etablert systematisk og integrert internkontroll for tilgangsstyring i EPJ-systemet.

Helseforetakene har fastsatt ambisiøse sikkerhetsmål for behandling av helseopplysninger. De er av overordnet karakter og i liten grad operasjonalisert. Samtlige helseforetak har en tilnærmet nullaksept på risiko for etterlevelse av sikkerhetsmålene, og legger til grunn at sikkerhetsbrudd ikke aksepteres. Samtidig viser undersøkelsen at helseforetakene verken har en systematisk oppfølging av risikovurderinger eller gjennomfører sikkerhetsrevisjoner i samsvar med regelverket. Til tross for at helseforetakene har etablert en rutine for rapportering til ledelsen (ledelsens gjennomgang), er risikoene ledelsen får seg forelagt av svært overordnet karakter, og resultater fra gjennomførte risikovurderinger og avvikshåndtering blir i liten grad gjennomgått. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer dette at det ikke er samsvar mellom helseforetakenes fastsatte sikkerhetsmål, faktisk kontrollregime for tilgangsstyring og håndtering av risiko.

Utilstrekkelig kontroll på tilgangene i EPJ-systemet og fravær av systematisk og integrert internkontroll for tilgangsstyring gjør etter Riksrevisjonens syn at administrerende direktør i helseforetakene ikke vil være i stand til å overholde sin lovpålagte plikt som databehandlingsansvarlig.

RIKSREVISJONENS ANBEFALINGER

Riksrevisjonen anbefaler at:

- Helse- og omsorgsdepartementet pålegger de regionale helseforetakene å forsikre seg om at alle helseforetakene etterlever gjeldende regelverk for informasjonssikkerhet og behandling av helseopplysninger.
- Helse- og omsorgsdepartementet sørger for at pålegg i regelverket om føring av journalansvarlig person og gjennomføring av sikkerhetsrevisjoner blir tolket og praktisert ensartet.
- Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene følger opp at helseforetakene har en hensiktsmessig tildelingspraksis som balanserer EPJ-systemets standardisering etter rolle og regelverkets pålegg om at tilgang skal være basert på individuelt tjenstlig behov.
- Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene sørger for at det blir utviklet verktøy og iverksatt tiltak som er egnet for å oppdage urettmessig tilegnelse av helseopplysninger.
- De regionale helseforetakene følger opp at helseforetakene etablerer systematisk kontroll og opp-

følgning av ansattes tilganger, og at det etableres en tilstrekkelig internkontroll av tilgangsstyringen.

- Helseforetakene iverksetter tiltak som sikrer økt kunnskap om gjeldende regelverk og interne rutiner om behandling av helseopplysninger.

4.3 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har merket seg at merknadene og anbefalingene framstår som relevante og viktige for departementets oppfølging av arbeidet på området. Riksrevisjonen vil likevel påpeke at Helse- og omsorgsdepartementet må sørge for at pålegg i regelverket, som i liten grad gir rom for ulik tolkning, blir praktisert ensartet.

4.4 Komiteens merknader

Komiteen viser til at formålet med denne delen av undersøkelsen har vært å vurdere om helseforetakenes styring og kontroll av tilgang til helseopplysninger i EPJ-systemet er i samsvar med gjeldende regelverk.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen påpeker at helseforetakene ikke i tilstrekkelig grad har implementert gjeldende regelverk om informasjonssikkerhet og behandling av helseopplysninger, og finner dette lite tilfredsstillende.

Komiteen deler Riksrevisjonens oppfatning av at det er uheldig at pålegg i regelverk blir tolket og praktisert ulikt av helseforetakene.

Komiteen finner det lite tilfredsstillende at ansatte i helseforetakene har tilgang til helseopplysninger utover tjenstlig behov, til tross for at EPJ-systemet legger til rette for at man kan foreta behovsvurderinger på en hensiktsmessig måte.

Komiteen ser alvorlig på at helseforetakene ikke har systematisk kontroll og oppfølging av de ansattes tilganger i EPJ.

Komiteen merker seg også at helseforetakene har mangelfull internkontroll av tilgangsstyringen i EPJ, til tross for at regelverket pålegger dette.

Komiteen viser ellers til anbefalingene fra Riksrevisjonen og ber HOD vurdere disse, slik at personvernet for pasienter i helsevesenet blir forbedret.

5. Sak 4: Drift, økonomistyring og eieroppfølging av Norsk Tipping AS

5.1 Innledning

I tråd med pengespilloven skal Norsk Tipping avholde og formidle pengespill i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser, samtidig som det gjennom rasjonell drift skal legges til rette for at mest mulig av overskuddet kan gå til samfunnsnyttig og humanitært

arbeid, idrett og kultur. Norsk Tipping er et 100 pst. statlig eid særlovselskap, og eierskapet forvaltes av Kulturdepartementet. Hovedmålet med eierskapet er å sikre sektorpolitisk måloppnåelse ved at selskapet skal kanalisere nordmenns spillelyst inn mot et ansvarlig og moderat tilbud som ikke skaper samfunnsproblemer, samt at selskapet skal generere overskudd til samfunnsnyttige formål. Norsk Tipping skal ha effektiv drift.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Norsk Tipping har tilfredsstillende økonomisk drift og om selskapet er fulgt opp i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. I tillegg er Norsk Tipping bidrag til å nå målene med lotteri- og pengespillpolitikken gjennomgått i korte trekk. Undersøkelsen omfatter perioden 2008–2013. Undersøkelsen er basert på regnskapsdata, dokumentgjennomgang og intervjuer.

Rapporten ble forelagt Kulturdepartementet ved brev av 11. juni 2014. Departementet har i brev av 19. august 2014 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i Riksrevisjonens dokument. Det er tatt hensyn til behovet for skjerming av forretningssensitiv informasjon.

Hovedfunn

- Norsk Tipping bidrar til at målet om ansvarlig spill nås.
- Norsk Tipping har ikke tilstrekkelig informasjon til å følge opp om selskapet har effektiv drift.
- Kulturdepartementet har ikke etablert god målstyring av Norsk Tipping.

5.2 Riksrevisjonens merknader

5.2.1 Norsk Tipping bidrar til at målet om ansvarlig spill nås

Hovedmålet med statens lotteri- og pengespillpolitikk er å sikre at lotteri og pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative sosiale konsekvenser.

Norsk Tipping har stor oppmerksomhet rettet mot ansvarlig spill og forebygging av negative sosiale konsekvenser. For å øke ansvarligheten ved selskapets spill har Norsk Tipping innført 18-årsgrense, obligatorisk identifisering av alle spillere samt registrering av alt spill. Videre er det innført opplæring av kommisjonærer og lokaleinnehavere, beløpsgrenser for enkelte spill, risikovurdering av alle spill og ansvarlighetsverktøy. Selskapet er sertifisert etter internasjonale standarder for ansvarlig spill. Norsk Tipping spiller står for 67 pst. av bruttoomsetningen i det regulerte lotteri- og pengespillmarkedet.

Det er Riksrevisjonens oppfatning at Norsk Tipping bidrar til at målet om ansvarlig spill nås.

5.2.2 Norsk Tipping har ikke tilstrekkelig informasjon til å følge opp om selskapet har effektiv drift

Norsk Tipping skal ha effektiv drift slik at mest mulig av overskuddet kan gå til samfunnsnyttig og humanitært arbeid, idrett og kultur.

I 2013 hadde Norsk Tipping en omsetning fra trukket premier på 6,4 mrd. kroner, og et resultat på 3,9 mrd. kroner. Selskapets resultat har økt med 20 pst. fra 2008 til 2013. Til tross for oppmerksomhet på effektiv drift blant annet knyttet til ulike interne prosjekter og økonomistyring har selskapets lønnsomhet (driftsmargin) blitt redusert fra 2008 til 2013. Dette medfører at kostnadsandelen av nettoinntektene (kostnadsprosenten) har økt i perioden. Redusert driftsmargin og økt kostnadsprosent indikerer i likhet med beregningene av produktivitet og effektivitet at Norsk Tipping har redusert sin effektivitet i undersøkelsesperioden. Konsekvensen av redusert lønnsomhet og økt kostnadsandel er en reduksjon i andelen av Norsk Tipping sin inntekter som går til formålene, til tross for at utbetalingene har økt i størrelse over tid. Gjennomførte benchmarkingsundersøkelser indikerer at selskapet kan ha et effektiviseringspotensial sammenlignet med tilsvarende selskaper i blant annet Finland og Danmark. Etter Riksrevisjonens vurdering indikerer undersøkelsen samlet sett at Norsk Tipping har et effektiviseringspotensial.

Norsk Tipping benytter kostnadsprosent som et overordnet mål på effektiv drift. Etter Riksrevisjonens vurdering er kostnadsprosent alene ikke et godt mål på effektiv drift. Det sektorpolitiske målet om ansvarlig spill er et grunnleggende premiss for Norsk Tipping. Ansvarlighetshensynet påvirker selskapets økonomi og gir økte kostnader. I sine kommentarer til undersøkelsen påpeker Kulturdepartementet at utviklingen i kostnadsprosenten må sees i sammenheng med utviklingen i selskapets kompleksitet ved lansering av nye produkter og tjenester samt endringer i ytre betingelser gjennom økt konkurranse fra ikke-regulerte aktører. Videre oppgir departementet at fastsettelse av kostnadsmål kan være utfordrende fordi det kan påvirke selskapets sosialpolitiske måloppnåelse. Riksrevisjonens undersøkelse viser at Norsk Tipping har begrenset kunnskap om kostnadene knyttet til ansvarlig spill. Selskapet har ikke utarbeidet beregninger for kostnadene knyttet til dette i undersøkelsesperioden. Etter Riksrevisjonens vurdering vil systematisk beregning av økonomiske konsekvenser knyttet til ansvarlig spill kunne gi selskapet et grunnlag for å følge opp om den underliggende driften er effektiv uten at dette behøver å få utilsiktede konsekvenser for selskapets sosialpolitiske måloppnåelse.

5.2.3 *Kulturdepartementet har ikke etablert god målstyring av Norsk Tipping*

Kulturdepartementet skal utøve sitt eierskap i samsvar med de overordnede eierstyringsprinsippene, og styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses selskapets egenart, risiko og vesentlighet. Eier skal blant annet sette mål for selskapet og følge opp at målene nås.

Kulturdepartementet har ikke satt mål for selskapet utover det vedtektsfestede formålet om å tilby pengespill i ansvarlige former og samtidig ha rasjonell drift med sikte på at mest mulig av overskuddet skal gå til samfunnsnyttig og humanitært arbeid, idrett og kultur. Det overordnede målet om effektiv drift er ikke ytterligere konkretisert. Etter Riksrevisjonens mening vanskeliggjør fravær av klare mål for effektiv drift departementets oppfølging av Norsk Tipping på dette området. Det er departementets oppgave å sørge for at det blir utarbeidet mål som bidrar til at styringen av selskapet på en god måte balanserer hensynet til effektiv drift opp mot det overordnede hensynet til ansvarlig spill.

Fra regnskapsåret 2012 innførte Kulturdepartementet et krav om årlig rapportering på effektiv drift. Det er ikke satt krav til ønsket utvikling eller effektiv drift. Selskapet har rapportert på kostnadsprosent, overskudd til formålene og utviklingen på sentrale kostnadsposter. Etter Riksrevisjonens vurdering sier rapporteringen til departementet i begrenset grad noe om hvorvidt selskapet har hatt effektiv drift. Videre er kostnader til oppnåelse av det sektorpolitiske målet om ansvarlig spill ikke beregnet, og inngår derfor heller ikke i rapporteringen. Fravær av kostnadsberegninger knyttet til ansvarlig spill vanskeliggjør etter Riksrevisjonens vurdering departementets oppfølging av hvorvidt selskapet har hatt effektiv drift. Departementet har ikke gjort egne evalueringer av hvorvidt selskapet har hatt effektiv drift i undersøkelsesperioden, og har heller ikke fått gjennomført benchmarking, verdivurderinger eller andre eksterne vurderinger av selskapet i undersøkelsesperioden. Samlet sett er det Riksrevisjonens vurdering at departementets oppfølging av effektiv drift har vært mangelfull, og at det ikke har vært tilstrekkelig grunnlag til å vurdere om selskapet har effektiv drift.

Norsk Tipping og Kulturdepartementet er uenige om hvorvidt departementet som eier har satt et resultatmål for selskapet. Norsk Tipping oppfatter måltallet på 3,425 mrd. kroner til fordeling over tippenøkkel som et resultatmål fra eier. Departementet oppgir imidlertid at dette ikke er et styringsmål for Norsk Tipping, men en forventning om størrelsen på overskuddet til fordeling over tippenøkkel. Etter Riksrevisjonens vurdering viser dette at departementets styring av selskapet har vært utydelig. Etter Riksrevisjonens mening ville klare mål knyttet til effektiv drift

medført at det ikke ville vært klarhet om hvorvidt det eksisterer et resultatmål for selskapet.

Til tross for forbedringer i Kulturdepartementets eierstyring gjennom formalisering og skriftliggjøring av rutinene for eierskapsutøvelsen, er det Riksrevisjonens vurdering at departementet ikke har ivarett sitt ansvar for å etablere en god målstyring av Norsk Tipping, noe som også har medført dels utydelige styringssignaler. Da det ikke fastsettes avkastningsmål for Norsk Tipping, blir krav til og oppfølging av effektiv drift særlig viktig.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kulturdepartementet

- etablerer en tydelig målstyring av Norsk Tipping ved at det settes klare mål og krav til effektiv drift, samt at selskapets måloppnåelse på dette området følges opp.
- sørger for at det utarbeides beregninger av kostnader knyttet til ansvarlig spill og sektorpolitisk måloppnåelse, slik at det blir mulig å følge opp hvorvidt selskapet har effektiv drift. Dette vil kunne bidra til at målene om ansvarlighet og effektiv drift ikke kommer i konflikt.
- videreutvikler kravene til rapportering på effektiv drift, slik at rapporteringen gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om selskapet har effektiv drift.

5.3 *Komiteens merknader*

Komiteen viser til at målet med denne delen av undersøkelsen har vært å vurdere om Norsk Tipping har tilfredsstillende økonomisk drift og om selskapet er fulgt opp i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. I tillegg er Norsk Tippings bidrag til å nå målene med lotteri- og pengespillpolitikken gjennomgått i korte trekk.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen oppfatter at Norsk Tipping bidrar til at målet om ansvarlig spill nås.

Komiteen finner det lite tilfredsstillende at Norsk Tipping ikke har tilstrekkelig informasjon til å følge opp om selskapet har effektiv drift.

Komiteen merker seg at gjennomførte benchmarkingundersøkelser indikerer at selskapet kan ha et effektiviseringspotensial sammenliknet med tilsvarende selskaper i blant annet Finland og Danmark.

Komiteen finner det problematisk at kulturdepartementet ikke har etablert god målstyring av Norsk Tipping, og deler Riksrevisjonens mening om at klare mål knyttet til effektiv drift ville medført at det ikke var klarhet om hvorvidt det eksisterer et resultatmål for selskapet.

Komiteen viser ellers til Riksrevisjonens anbefalinger, og slutter seg til disse.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at det fra tid til annen stilles spørsmål ved om de statlige selskapene er i stand til å realisere sine samfunnsoppdrag, som av og til kan være av regulatorisk art, uten å ha et bevisst forhold til hvordan det kan påvirke konkurransesituasjonen på en uheldig måte for bedrifter som må konkurrere på markedsmessige vilkår. Disse medlemmer ser gjerne at dette spørsmålet blir tatt opp i en egen forvaltningsrevisjon eller som en del av tilsynet med statens selskaper.

6. Sak 5: Styringen av selskaper der universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene

6.1 Innledning

Universiteter og høyskoler forvalter i dag eierinteressene i om lag 100 selskaper. I 29 av disse selskapene eier staten mer enn 50 pst. av aksjene eller har på annen måte dominerende innflytelse. Kunnskapsdepartementet gir universiteter og høyskoler (eierinstitusjonene) fullmakt til å opprette og delta i selskaper for ett år om gangen. Eierinstitusjonene skal årlig gi Kunnskapsdepartementet melding om deltakelse i selskaper, og om den betydningen dette har for institusjonens virksomhet. Fullmakten medfører ingen innskrenkninger i Kunnskapsdepartementets instruksjonsmyndighet.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om eierskapsutøvelsen overfor selskaper som forvaltes av universiteter og høyskoler, er i samsvar med krav i lover, regelverk og prinsipper for godt eierskap. I tillegg er det et mål å vurdere hvordan Kunnskapsdepartementet følger opp universiteter og høyskoler i deres forvaltning av statens eierinteresser. Eierskapsutøvelsen overfor 29 selskaper forvaltet av 14 universiteter og høyskoler er undersøkt.

Utkast til rapport ble forelagt Kunnskapsdepartementet i brev 19. juni 2014. Departementet har i brev 8. august 2014 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Hovedfunn

- De fleste selskapene er av faglig interesse.
- Det er lite åpenhet om økonomisk mellomværende.
- Det er lite bevissthet om eiers ulike roller.
- Selskapenes mål, resultater og økonomi bør følges bedre opp.
- Departementet følger i liten grad opp universiteters og høyskolars eierskapsutøvelse

6.2 Riksrevisjonens merknader

Statens eierinteresser skal, innenfor gjeldende lover og regler, forvaltes i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring med blant annet vekt på at målene fastsatt for selskapet oppnås, at styret fungerer tilfredsstillende og at selskapets vedtekter, finansiering og styresammensetning er hensiktsmessig ut fra selskapets formål og eierskap.

6.2.1 De fleste selskapene er av faglig interesse

Universiteter og høyskoler kan opprette og delta i selskaper som har samarbeid med eierinstitusjonen som er av faglig interesse. De fleste selskapene har formål, drift og aktivitet av faglig interesse for eierinstitusjonene. Ett av selskapene har formål som ikke innebærer samarbeid av faglig interesse med eierinstitusjonen. Ett selskap har i flere år hatt minimal aktivitet, noe som medfører at det ikke er samarbeid av faglig interesse mellom selskapet og eierinstitusjonen. Etter Riksrevisjonens vurdering bør universiteter og høyskoler avvikle eierskapet i selskaper som ikke har aktiviteter av faglig interesse for eierinstitusjonen.

Kunnskapsdepartementet oppgir i sin tilbakemelding til undersøkelsen at departementet har bedt den ene eierinstitusjonen avvikle sitt eierskap i selskapet, da departementet ikke kan se at eierskapet er av tilstrekkelig faglig interesse eller at det er avgjørende for hvorvidt eierinstitusjonen framover vil prioritere forskning på de områdene selskapet er ment å støtte. Departementet skriver videre i sin tilbakemelding at eierinstitusjonen til det andre selskapet på sikt ønsker å avvikle eierskapet i selskapet.

6.2.2 Det er lite åpenhet om økonomisk mellomværende

Eierskap i selskaper som eierinstitusjonen også samarbeider med, innebærer ofte at det er stor grad av økonomisk mellomværende mellom selskap og eier ved at eier er selskapets kunde og/eller leverandør. Eierinstitusjonene kan ikke subsidiere aktivitet i selskapene. Undersøkelsen viser likevel at ett selskap blir subsidiert med et betydelig beløp av eierinstitusjonen. Kunnskapsdepartementet oppgir i sin tilbakemelding til undersøkelsen at departementet har presisert overfor denne eierinstitusjonen at den ikke kan subsidiere selskapet, og at departementet vil følge opp saken.

I om lag halvparten av selskapene i undersøkelsen spesifiseres ikke det økonomiske mellomværendet i selskapets regnskap eller i rapporteringen til Kunnskapsdepartementet. For å kunne vurdere om direkte eller indirekte subsidiering av selskapene forekommer, bør det være åpenhet om pengestrømmene mellom eier og selskap. Etter Riksrevisjonens

vurdering bør eierinstitusjonene sørge for at alle selskapene de forvalter spesifiserer økonomisk mellomværende i sitt regnskap. Kunnskapsdepartementet oppgir i sin tilbakemelding til undersøkelsen at eierinstitusjonene skal redegjøre for eventuelt tilskudd selskapene får fra staten og for vesentlig omsetning som stammer fra det offentlige. Departementet presiserer videre at for teknologioverføringselskaper skal det gis en beskrivelse av hvordan eierinstitusjonen har innrettet seg for å sikre at det økonomiske mellomværendet med selskapet er i tråd med regelverket, og at denne beskrivelsen må tydeliggjøre hvordan forholdet mellom institusjonen og selskapet ikke innebærer direkte eller indirekte subsidiering av selskapet.

6.2.3 Det er lite bevissthet om eiers ulike roller

Eierinstitusjonens interne fagmiljø skal involveres i samarbeidet med selskapene de forvalter, samarbeidet skal ikke svekke eierinstitusjonens faglige uavhengighet og skal ivareta eierinstitusjonens økonomiske interesser. Undersøkelsen viser at bare to selskaper ikke har styremedlemmer som også er ansatt ved eierinstitusjonen. I åtte av selskapene er ett av styremedlemmene også del av universitetets ledelse. Når samme person er både styremedlem i et selskap og del av ledelsen hos det samme selskapets eierinstitusjon, er det svært viktig å være bevisst på hvilken rolle en har i hvilke tilfeller, slik at det ikke blir utydelighet i beslutningsprosessene. To av eierinstitusjonene ønsker å skille formelt mellom selskapenes faglige/strategiske oppfølging og kontroll av selskapene. For å sikre ryddighet i beslutningsprosesser er det etter Riksrevisjonens vurdering behov for at eierinstitusjonene i større grad klargjør og skiller mellom rollene institusjonene har overfor selskapene.

6.2.4 Selskapenes mål, resultater og økonomi bør følges bedre opp

Det skal fastsettes resultatmål for eierskapet. Resultater internt ved eierinstitusjonen som følge av eierskap i selskaper bør vurderes som en del av eierinstitusjonens øvrige mål- og resultatstyring. Eierinstitusjonene har evaluert svært få selskapers oppnådde resultater. Få eierinstitusjoner følger opp om selskapene har effektiv drift, og sammenlignbare selskaper har svært ulik egenkapitalandel. Etter Riksrevisjonens vurdering bør eierinstitusjonene bedre sin oppfølging av selskapenes mål, resultater og økonomi.

6.2.5 Departementet følger i liten grad opp universitetets og høyskoleers eierskapsutøvelse

Undersøkelsen viser at det er betydelig forbedringspotensial i styringen og forvaltningen av selskaper hvor universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene. Kunnskapsdepartementet blander seg i liten grad inn i vurderinger gjort av universiteter og høyskoler, og overstyrer i liten grad. Etter Riksrevisjonens vurdering bør departementet i større grad følge opp eierinstitusjonenes rapportering av selskapenes mål og resultater, samt stille krav om systemer og rutiner for å sikre at aktivitet i selskapene ikke subsidieres.

Det er store variasjoner i eierskapsutøvelsen ved eierinstitusjonene. Dette gjelder også der forhold for øvrig er sammenlignbare. Kunnskapsdepartementet kan bidra til bedre styring og forvaltning av selskaper på sektoren ved å legge til rette for økt erfaringsutveksling av god praksis i eierstyringen mellom eierinstitusjonene. Etter Riksrevisjonens vurdering vil eierskapsutøvelsen kunne forbedres ved at for eksempel erfaringer knyttet til klargjøring av eierinstitusjonenes ulike roller overfor selskapene utveksles.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet

- i større grad følger opp eierinstitusjonenes rapportering av selskapenes mål og resultater
- i større grad følger opp at eierinstitusjonene har systemer og rutiner som sikrer at aktiviteter i selskapene ikke subsidieres
- legger til rette for at eierinstitusjonene utveksler erfaringer og gjøres kjent med beste praksis når det gjelder eierskapsutøvelse

6.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til at målet med denne delen av undersøkelsen har vært å vurdere om eierskapsutøvelsen overfor selskaper som forvaltes av universiteter og høyskoler er i samsvar med krav i lover, regelverk og prinsipper for godt eierskap.

Komiteen finner det tilfredsstillende at de fleste selskapene er av faglig interesse, og at Kunnskapsdepartementet melder tilbake at de enten har – eller tar sikte på – å avvikle eierskapet i de øvrige selskapene.

Komiteen merker seg at det er lite åpenhet om økonomisk mellomværende mellom eierinstitusjonen og de aktuelle selskapene, og at dette kan være til hinder for å vurdere om det foregår subsidiering av selskapene.

Komiteen merker seg også at det er liten bevissthet om eiers ulike roller, som henholdsvis styremedlem i selskapet og medlem at institusjonens ledelse.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen påpeker at selskapenes mål, resultater og økonomi bør følges

Del III Resultater av den årlige kontrollen

7. Helseforetakenes bruk av leieavtaler

7.1 Innledning

Riksrevisjonen har flere ganger tidligere tatt opp helseforetakenes inngåelse av finansielle leieavtaler, jf. Dokument 3:2 (2004–2005), og senest i Dokument nr. 1 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 155 (2006–2007). Regnskapsloven skiller mellom finansielle og operasjonelle leieavtaler. Departementet har fastslått at finansielle leieavtaler likestilles med lån, og helseforetakene har ikke anledning til å ta opp lån hos andre enn staten. Låneadgangen til de regionale helseforetakene og helseforetakene er hjemlet i helseforetaksloven § 33. Låneadgang er fastsatt i vedtektene til de regionale helseforetakene § 12 ved at helseforetakene kan ta opp lån gjennom statlige lånebevilgninger.

Enkelte helseforetak i Helse Sør-Øst RHF har fortsatt finansielle leieavtaler. I tillegg framgår det av regnskapene for 2013 at samtlige regionale helseforetak har løpende leieavtaler enten for tomter og boliger, bygninger, medisinsk-teknisk utstyr og/eller transportmidler og IKT. Det er en risiko for at noen av disse avtalene også kan være finansielle leieavtaler. Saken ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet ved brev av 13. mai 2014. Departementet har i brev av 10. juni 2014 uttalt at det ut fra regnskapsloven er svært lite som skal til før en leieavtale blir definert som finansiell, og at utviklingen de siste årene har gått i retning av at flere leieavtaler enn tidligere nå blir kategorisert som finansielle.

Departementet har opplyst at det vil følge opp helseforetakenes bruk av leieavtaler på en egnet måte, og at låneadgangen er begrenset til å gjelde lån gjennom statlige lånebevilgninger. Departementet mener at det kan finnes områder der vedtektsbestemmelsen er til hinder for gode og hensiktsmessige løsninger, og vurderer derfor å sette i gang en gjennomgang av helseforetakenes håndheving av dagens bestemmelse sett opp mot dennes formål og hensiktsmessighet. Departementet legger til grunn at helseforetakene gjør nødvendige vurderinger av hvorvidt avtaler er å anse som finansielle eller operasjonelle, før avtalene inngås.

bedre opp, og finner det lite tilfredsstillende at departementet i liten grad følger opp universiteters og høyskoleers eierskapsutøvelse.

Komiteen viser ellers til Riksrevisjonens anbefalinger, og ber Kunnskapsdepartementet vurdere disse.

7.2 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen har flere ganger tatt opp at helseforetakenes bruk av leieavtaler er i strid med regelverket. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil sette i gang en gjennomgang av helseforetakenes håndheving av dagens bestemmelse, og vurdere bestemmelsens formål og hensiktsmessighet. Riksrevisjonen mener det er viktig å få en klargjøring av bestemmelsene slik at helseforetakenes praksis samsvarer med regelverket.

7.3 Komiteens merknader

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen flere ganger har tatt opp at helseforetakenes bruk av leieavtaler er i strid med regelverket.

Komiteen finner det ikke akseptabelt at Riksrevisjonen har måttet påtale gjentatte ganger at helseforetakenes bruk av leieavtaler er i strid med regelverket.

Komiteen merker seg også at departementet har varslet at de vil sette i gang en gjennomgang av helseforetakenes håndheving av dagens bestemmelse, og vurderer bestemmelsens formål og hensiktsmessighet. Komiteen finner dette positivt.

8. Styringen av IKT-forvaltningen i spesialisthelsetjenesten

8.1 Innledning

Elektronisk samhandling og bruk av teknologi i helse- og omsorgssektoren er et viktig virkemiddel for å nå samhandlingsreformens helsepolitiske mål. Bruk av IKT skal også være et virkemiddel slik at helsepersonell kan yte tjenester av god kvalitet og få tilgang til rett informasjon til rett tid. I stortingsmeldingen om Morgendagens omsorg understrekes mulighetene informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og velferdsteknologi tilfører helse- og omsorgssektoren. Dette er også behandlet i Meld. St. 23 (2012–2013) Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping, og i Meld. St. 9 (2012–2013) En innbygger – én journal.

I behandling av samhandlingsreformen uttalte helse- og omsorgskomiteen at det var behov for en nasjonal plan for bruk av IKT, og at planen også må

inneholde nasjonale standarder som sikrer felles, effektive IKT-løsninger. I behandlingen av Nasjonal helse- og omsorgsplan understreket komiteen at det er viktig med en nasjonal satsing på IKT for å nå målene i samhandlingsreformen. I den forbindelse merker komiteen seg at det legges opp til nasjonal styring av IKT-utviklingen, med tanke på å oppnå god koordinering og kommunikasjon i hele sektoren.

Regjeringen ønsket å modernisere IKT-plattformen og arbeide for en felles løsning for helsesektoren. I innstillingen til stortingsmeldingen *En innbygger – én journal* støtter helse- og omsorgskomiteen regjeringens ambisjon om en sterkere nasjonal styring av IKT-utviklingen i helse- og omsorgssektoren.

I brev av 26. februar 2014 ba Riksrevisjonen Helse- og omsorgsdepartementet om en redegjørelse for om regionale prosjekter som Felles Innføring Kliniske Systemer (FIKS) i Helse Nord RHF og Digital fornying i Helse Sør-Øst RHF bidrar til målsettingen om felles løsninger for helsesektoren. Departementet har i statsrådens beretninger for 2013 for Helse Sør-Øst RHF og Helse Nord RHF av 13. juni 2014 redegjort for saken.

Digital fornying er Helse Sør-Øst RHF's program for fornying og standardisering av arbeidsprosesser og teknologi. Styret i Helse Sør-Øst RHF besluttet 21. november 2013 en tildeling til Digital fornying på 1,675 mrd. kroner, fordelt med henholdsvis 1,527 mrd. kroner til investering og 149 mill. kroner til drift. Programmet skal legge til rette for økt pasientmedvirkning og deltakelse, i samsvar med målene i Meld. St. 9. (2012–2013) Målsettingen er at teknologiske løsninger skal kunne «snakke sammen», og felles standardiserte prosesser skal muliggjøre bedre og enklere samhandling innad og på tvers av helseforetak og med andre sentrale tilbydere av helsetjenester. Digital fornying er et omfattende program som involverer mange områder og som skal gå over flere år.

Helse Nord RHF har vedtatt å innføre felles, kliniske systemer ved helseforetakene i Nord-Norge (FIKS). Nye pasientbehandlingssystemer for elektronisk pasientjournal, lab, radiologi, patologi og elektronisk rekvirering av laboratorietjenester er noe av det som er under utvikling. Forslag til revidert investeringsramme per 13. februar 2014 er ca. 472 mill. kroner. Sentral drift skal sikre IKT-tjenestene i helsevesenet i Nord-Norge, slik at regionens krav til kvalitet, sikkerhet og tilgjengelighet ivaretas på en god måte. Det opplyses at FIKS er et viktig steg på veien frem mot en pasientjournal i Helse Nord RHF.

I sin beretning til Riksrevisjonen uttaler statsråden at bedre IKT-løsninger er en forutsetning for å lykkes med å skape pasientenes helsevesen. Derfor har statsråden i foretaksmøtene med de regionale helseforetakene i januar understreket at det er viktig at spesialisthelsetjenesten søker å samordne sin innsats

for bedre IKT-løsninger i fremtiden, både innad i spesialisthelsetjenesten, i samhandlingen med øvrig helsetjeneste og for digital dialog med borgerne. Helse- og omsorgsdepartementet følger opp de regionale helseforetakenes samordning på IKT-området ved å stille styringskrav om dette i foretaksmøtene. De regionale helseforetakene rapporterer fra dette arbeidet i oppfølgingsmøter og i årlig melding. I tillegg har de regionale helseforetakene etablert et felles helseforetak i januar 2014, Nasjonal IKT HF, for strategisk samarbeid på IKT-området.

I statsrådets beretning til Riksrevisjonen opplyses det at regional samordning og standardisering er et delmål i begge de regionale prosjektene, mens hovedmålet er nasjonal samordning og standardisering.

8.2 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at det legges opp til omfattende regionale prosjekter over mange år samtidig som det er en klar ambisjon om at det må etableres flere nasjonale fellesløsninger. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål ved hvordan Helse- og omsorgsdepartementet skal sikre at de regionale prosjektene som utvikles i Helse Nord RHF og Helse Sør-Øst RHF, vil ha løsninger som er kompatible, og bidra til at nasjonal samordning og standardisering nås. Det vises i den forbindelse også til foretaksmøtene med de regionale helseforetakene i januar 2014 hvor det ble understreket at det er viktig at spesialisthelsetjenesten søker å samordne sin innsats for bedre IKT-løsninger i fremtiden, både innad i spesialisthelsetjenesten, i samhandlingen med øvrige helsetjenester og for digital dialog med borgerne.

8.2.1 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen understreker at målbilde er nasjonalt, og at det derfor er viktig med god kontakt mellom de ulike regionale prosjektene for å sikre kostnadseffektive nasjonale løsninger på sikt. Riksrevisjonen viser til statsrådets foretaksmøter med de regionale helseforetakene i januar 2014 hvor det ble understreket at det er viktig at spesialisthelsetjenesten søker å samordne sin innsats for bedre IKT-løsninger i fremtiden.

8.3 Komiteens merknader

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at det legges opp til omfattende regionale prosjekter over mange år samtidig som det er en klar ambisjon om at det må etableres flere nasjonale fellesløsninger.

Komiteen merker seg også at Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan Helse- og omsorgsdepartementet skal sikre at de regionale prosjektene

som er under utvikling, vil ha løsninger som er kompatible, og som bidrar til at nasjonal samordning oppnås.

9. Helse- og omsorgsdepartementets resultatrapportering i Prop. 1 S

9.1 Innledning

Riksrevisjonen har tidligere tatt opp svakheter i departementets resultatrapportering i Prop. 1 S, jf. Dokument 3:2 (2011–2012) og Innst. 255 S (2011–2012). Helse- og omsorgsdepartementet uttalte den gang at for å øke kvaliteten på rapporteringen i de årlige budsjettproposisjonene, er det viktig at de regionale helseforetakene rapporterer styringsparameterne på lik måte. For å bidra til dette har departementet i oppdragsdokumentene for 2011 presisert målkrav, datakilde, publiseringsfrekvens og rapporteringsfrekvens på de ulike styringsparameterne.

Det har ikke vært mulig å rapportere på flere av styringsparameterne som benyttes i Prop. 1 S (2013–2014) fordi data ikke var tilgjengelige. Dette gjelder 30-dagers overlevelse etter innleggelse for lårhalsbrudd, hjerteinfarkt og hjerneslag. Videre mangler det data for 30-dagers risikjustert totaloverlevelse. Helse Midt-Norge kan heller ikke rapportere på andel epikriser sendt innen sju dager. Tall over tvangsinnleggelser – antall per 1 000 innbyggere i opptaksområdet – var heller ikke tilgjengelige for rapporteringsåret 2012. Videre medførte datatekniske problemer at tall over tvang i psykisk helsevern for 2012 heller ikke var tilgjengelige da proposisjonen ble trykket. I Prop. 1 S (2013–2014) framkom det også at det foreløpig ikke forelå nasjonal statistikk over andel pasienter som fullfører tverrfaglig spesialisert behandling for rusavhengige og/eller annen avhengighetsbehandling.

Riksrevisjonen ba om departementets kommentarer ved brev av 26. februar 2014. Departementet svarte i statsrådens beretning for 2013 av 13. juni 2014 at flere av styringsparameterne som benyttes i Prop. 1 S, bearbeides og publiseres av Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten. Av hensyn til analyse av dataene og kvalitetssikring publiseres resultatene på disse indikatorene først i november året etter. Statsråden uttaler at det er uheldig at det tar så lang tid før tallene er tilgjengelige. Helsedirektoratet og Nasjonalt kunnskapssenter jobber systematisk for å publisere tallene på et tidligere tidspunkt. Statsråden har også understreket overfor Helse Midt-Norge RHF viktigheten av å levere data til Norsk pasientregister slik at de kan rapportere på andel epikriser sendt innen sju dager.

9.2 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen understreker viktigheten av at den årlige resultatrapporteringen gir korrekt informasjon, og at det rapporteres på de styringsparametre som det er varslet overfor Stortinget at det skal rapporteres på. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvilke tiltak departementet vil iverksette for å bedre kvaliteten på den årlige rapporteringen i budsjettproposisjonen.

9.3 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens understrekning av viktigheten av at den årlige resultatrapporteringen gir korrekt informasjon, og at det rapporteres på de styringsparameterne som det er varslet overfor Stortinget at det skal rapporteres på.

10. Oppfølging av forskningsmidler – Helse Bergen HF

10.1 Innledning

Innovest ble opprettet i 1997 av Hordaland Fylkeskommune/Haukeland Sykehus og Universitetet i Bergen/Unifob AS, for å fremme forskning og næringsutvikling i helsesektoren på Vestlandet. Eierne besluttet i 2001 å omdanne virksomheten til aksjeselskap – Innovest AS. I 2003 overtok Helse Bergen HF aksjene fra fylkeskommunen, slik at selskapet nå eies med 50 pst. hver av Helse Bergen HF og forskningsstiftelsen Unifob AS (forskningsstiftelse underlagt Universitetet i Bergen). Kjerneoppgavene til Innovest AS er administrasjon av forskningsmidler, koordinering av kliniske studier, overvåking, innovasjon og kurs og konferanser.

Innovest AS har siden etableringen mottatt og forvaltet betydelige forskningsmidler. Resultatregnskapet til Innovest AS de tre siste år viser at Innovest AS har regnskapsført 117 mill. kroner i mottatte forskningsmidler/inntekter i 2011 og henholdsvis ca. 60 og 50 mill. kroner i 2012 og 2013.

Helse- og omsorgsdepartementet ble i 2011 orientert av Kunnskapsdepartementet om behovet for endringer i Innovest AS etter at Universitetet i Bergen hadde orientert Kunnskapsdepartementet om resultatene fra en eksternt revisjonsrapport om universitetets randsoneaktiviteter. Helse Bergen HFs styre ble også orientert om flere av forholdene Universitetet i Bergen hadde avdekket i 2011. Helse Bergen HF fikk i etterkant et pålegg fra Helse- og omsorgsdepartementet om å overføre det regionale helseforetakets bidrag (øremerket tilskudd til forskning over statsbudsjettet) til helseforskningen fra Innovest AS til Helse Bergen HF. Etter pålegget fra Helse- og omsorgsdepartementet i oppdragsbrevet til de regionale helseforetakene for 2012, bestilte styre-

leder i Innovest AS en gjennomgang av forvaltningsrutinene vedrørende forskningsmidler knyttet til Helse Bergen HF, som forvaltes av Innovest AS.

Konklusjonene i konsulentrapporten fra desember 2012 viste mangelfull internkontroll med forskningsmidler fra Innovest AS til Helse Bergen HF. Rapporten påpekte flere uheldige sider ved avtalene inngått mellom forskere (som har hovedjobb ved Universitetet i Bergen eller Helse Bergen) og Innovest AS. Forskerne har hatt større fullmakter til å disponere forskningsmidlene i selskapet enn det de har hatt når det gjelder midler fra Helse Bergen HF og universitetet. De har blant annet kunne ta ut ubenyttede penger som står igjen på kontiene de har i Innovest AS som lønn når de avslutter prosjektet eller ansettelsesforholdet. Stikkprøver avdekket at forskere tilknyttet Innovest AS har signert utbetalinger til eget firma og i noen tilfeller hevet dobbel lønn. Det ble også pekt på at mye av forskernes arbeid, som er finansiert av eksterne oppdragsgivere og administrert gjennom Innovest AS, har foregått ved bruk av sykehusets utstyr og i sykehusets arbeidstid, uten at sykehuset har hatt gode rutiner for å fakturere de eksterne oppdragsgiverne for dette. Fra og med 1. mai 2012 ble det besluttet at alle prosjekter med forskningsmidler fra Helse Vest RHF skulle overføres fra Innovest AS til Helse Bergen HF. Overføring av forskningsmidler fra ulike offentlige og private finansieringskilder fra Innovest AS til Helse Bergen HF og Universitetet i Bergen pågår fortsatt.

Styret i Innovest AS utpekte etter vedtak i styremøte 4. februar 2013 en prosjektgruppe som skulle rydde opp i de mangelfulle forholdene som ble avdekket i konsulentrapporten. Rapporten anbefalte Helse Bergen HF å iverksette en rekke tiltak for å forbedre forvaltningsrutinene og kontrollsystemene, i dialog med Innovest AS og Unifob AS. Helse Bergen HF har orientert om status for endringsprosjektet i sin korrespondanse med Riksrevisjonen. Prosjektet har også avdekket nye forhold knyttet til forvaltning av forskningsmidler som vurderes som kritikkverdige. Enkelte forskere skal ha tatt ut overskuddet på sine kontoer i Innovest AS som lønn, uten å orientere hovedarbeidsgiver (Helse Bergen HF eller Universitetet i Bergen). I tillegg er det avdekket eksempler på at enkeltforskere har bevilget seg selv andre økonomiske fordeler.

I protokoll fra styremøte i Helse Bergen HF den 26. mars 2014 refereres det til at forskere kan komme i konflikt med helsepersonelloven § 9 om forbud mot gaver m.v. i tjenesten, samarbeidsavtalen mellom Helse Vest og Legemiddelindustrien, de etiske reglene for leger og etiske retningslinjer i Helse Bergen HF, herunder regler om bierverv. Det vises også til at det finnes rettspraksis som slår fast at overskuddsmidler fra for eksempel legemiddelutprøving

tilhører den institusjonen utprøvingen ble gjennomført i, og at midlene ikke er den enkelte forskerens personlige eiendom.

Helse Vest RHF er representert i Helse Bergen HF sitt styre med sin eierdirektør, og administrerende direktør i Helse Bergen HF har i tillegg orientert administrerende direktør i Helse Vest RHF muntlig om saken. Helse Vest RHF opplyser at de gjennom informasjonen som er mottatt har registrert at det er avdekket forhold knyttet til forvaltning av forskningsmidler som vurderes som kritikkverdige, og de ser svært alvorlig på saken.

Riksrevisjonen er kjent med at andre helseforetak i Helse Vest RHF og andre helseregioner også har egne forskningsselskaper. På denne bakgrunn ble det stilt spørsmål om Helse Vest RHF har forsikret seg om at Helse Stavanger HF har tilstrekkelig oppfølging av forskningsmidler forvaltet av et tilsvarende forskningsselskap. Helse Vest RHF oppgir at de vil benytte denne saken som grunnlag for læring på tvers av foretakene og gjennom det skape trygghet for at oppfølging og kontroll av forskningsmidler skjer på en betryggende måte i helseforetakene.

Saken ble lagt fram for Helse- og omsorgsdepartementet ved brev av 20. juni 2014. Departementet har i brev av 18. august 2014 gitt kommentarer til saken. Departementet uttaler at det ser alvorlig på saken, og har på bakgrunn av Riksrevisjonens henvendelse bedt om en mer detaljert redegjørelse fra de fire regionale helseforetakene om hvorvidt forskningsmidler forvaltes av selskaper i det enkelte regionale helseforetak. Videre ber departementet om redegjørelse av hvordan det regionale helseforetaket sikrer nødvendig internkontroll og god håndtering av forskningsmidlene. Departementet opplyser at redegjørelsen fra de regionale helseforetakene viser at forskningsmidlene i dag er tildelt og håndtert av helseforetak i alle fire helseregioner, samt at håndteringen av forskningsmidler i samtlige helseregioner skjer i henhold til føringer gitt av departementet.

Departementet registrerer at Helse Vest RHF opplyser at overføringene av forskningsmidlene til eierinstitusjonene er igangsatt, men ikke gjennomført. Internt i Helse Bergen HF har man gjennomgått og forbedret rutiner for håndtering av forskningsmidler, og et prosjekt som skal kvalitetssikre og oppdatere helseforetakets retningslinjer for forvaltning av forskningsaktivitet, er planlagt sluttført i tredje kvartal 2014.

Departementet etterlyste videre en redegjørelse fra Helse Vest RHF om forvaltning av forskningsmidler i Helse Stavanger HF. Helseforetaket har ifølge Helse Vest RHF vært oppmerksomme på saken, særlig ved etablering av Stavanger Helseforskning AS. Videre har helseforetaket initiert en gjennomgang av praksis for forvaltning av forskningsmidler i

foretaket og i Stavanger Helseforskning AS. Rapporten etter gjennomgangen pekte på enkelte mindre forbedringspunkter, som ifølge Helse Vest RHF er fulgt opp.

10.2 Riksrevisjonens merknader

Saken viser at det har vært en svak oppfølging av Innovest AS sin forvaltning av forskningsmidler siden selskapet ble etablert. Riksrevisjonen har merket seg at Helse Bergen HF har satt i gang et endringsprosjekt som fortsatt pågår. Det har etter Riksrevisjonens vurdering tatt lang tid fra Helse Bergen HF ble varslet om saken i 2011 til endringsaktivitetene overfor Innovest AS kom i gang. Riksrevisjonen forutsetter at slutføringen av arbeidet prioriteres.

Etter Riksrevisjonens vurdering gir forvaltningen av forskningsmidlene gjennom selskaper mindre

gjennomsiktighet, og dermed en risiko for svakere internkontroll. Forvaltning av forskningsmidler gjennom selskaper krever en tettere oppfølging av bruken av midlene fra helseforetakenes side.

10.3 Komiteens merknader

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen påpeker at det har vært svak oppfølging av Innovest AS sin forvaltning av forskningsmidler siden selskapet ble etablert.

Komiteen merker seg også at det etter Riksrevisjonens vurdering har tatt lang tid fra Helse Bergen HF ble varslet om saken i 2011 til endringsaktivitetene overfor Innovest AS kom i gang.

Komiteen deler Riksrevisjonens forutsetning om at slutføringen av arbeidet prioriteres.

Del IV Oppfølging av tidligere rapporterte saker

11. Statens eieroppfølging av økonomi og effektivitet i selskaper med statlige eierinteresser – Dokument 3:2 (2012–2013)

11.1 Innledning

Riksrevisjonens undersøkelse viste at en stor andel av statens forretningsmessige selskaper over tid hadde negativ eller lav avkastning. Halvparten av selskapene med avkastningsmål hadde lavere gjennomsnittlig avkastning enn målet, og en stor andel av selskapene med langsiktige utbytteforventninger nådde ikke den forventede utbytteandelen. For en stor andel av selskapene med forretningsmessige mål hadde ikke staten som eier i undersøkelsesperioden satt avkastningsmål og uttrykt utbytteforventninger.

Undersøkelsen viste videre at statlige eiere av de unoterte selskapene i liten grad innhenter informasjon som gjør dem i stand til å vurdere resultater i forhold til sammenlignbare selskaper, og at statlige eiere av selskaper uten forretningsmessige mål i liten grad følger opp effektiv drift i selskapene.

Ved behandlingen av Dokument 3:2 (2012–2013) delte Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité Riksrevisjonens syn på at det er rom for økt bruk av sammenligning med andre selskaper i oppfølgingen av regjeringens eierpolitikk overfor de forretningsmessige selskapene, og at statlig eier ikke hadde formidlet langsiktige utbytteforventninger i tråd med Eierskapsmeldingen. Videre delte komiteen Riksrevisjonens syn på at effektiv drift er en del av målet for statens eierskap også i selskaper som ikke har mål om forretningsmessig avkastning.

Riksrevisjonen ba i brev av 17. mars 2014 Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdsdeparterementet, Landbruks- og matdepartementet, Olje- og energidepartementet Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kulturdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Klima- og miljødepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Landbruks- og matdepartementet ga sin redegjørelse i brev av 24. april 2014, Kommunal- og moderniseringsdepartementet ga sin redegjørelse i brev av 25. april, Olje- og energidepartementet ga sin redegjørelse i brev av 29. april, Kulturdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet ga sine redegjørelser i brev av 30. april, Kunnskapsdepartementet ga sin redegjørelse i brev av 2. mai, Samferdsdeparterementet ga sin redegjørelse i brev av 12. mai, og Klima- og miljødepartementet ga sin redegjørelse i brev av 13. mai 2014.

11.2 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at de fleste departementene har styrket arbeidet med avkastning og utbytte i eieroppfølgingen av selskaper med forretningsmessige mål, og at flere av eierne har utarbeidet avkastningsmål etter undersøkelsesperioden. Riksrevisjonen har også merket seg at noen departementer arbeider for å bedre oppfølgingen av effektiv drift i selskaper uten forretningsmessige mål og forutsetter at departementene har tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot dette arbeidet også i årene framover.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

12. Styrenes kompetanse, kapasitet og honorar i selskaper med statlige eierinteresser – Dokument 3:2 (2010–2011)

12.1 Innledning

Riksrevisjonens undersøkelse viste at styrene i selskaper der staten er aksjonær, i enkelte tilfeller mente de manglet kompetanse som eier har uttrykt er viktig at styret besitter. Undersøkelsen viste videre at det var stor variasjon i styrenes anslag på tidsbruk på styrearbeidet. Den anslåtte tidsbruken økte med selskapsstørrelsen, men variasjonen var også svært stor innenfor de enkelte størrelsesgruppene. Undersøkelsen viste også at det var store variasjoner i styrehonorarene, målt både i forhold til tidsbruk og som andel av daglig leders fastlønn. Styreleders honorar per oppgitt antall dagsverk varierte i undersøkelsesperioden på mellom 350 kroner og 18 100 kroner. Styremedlemmenes honorar per oppgitt antall dagsverk varierte mellom 610 kroner og 20 870 kroner.

Ved behandlingen av Dokument 3:2 (2012–2013) viste komiteen til Riksrevisjonens vurderinger av at det ikke er et rimelig grunnlag for de store variasjonene i styrehonorarene. Komiteen viste til at det er viktig at godtgjørelsen til styret reflekterer styrets ansvar, kompetanse, tidsbruk og virksomhetenes kompleksitet. Komiteen var enig i Riksrevisjonens vurdering av at det var mangler i noen av styrenes kompetanse.

Riksrevisjonen ba i brev av 17. mars 2014 Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet, Finansdepartementet, Utenriksdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Olje- og energidepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kulturdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Klima- og miljødepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Landbruks- og matdepartementet ga sin redegjørelse i brev av 24. april 2014, Kommunal- og moderniseringsdepartementet ga sin redegjørelse i brev av 25. april, Utenriksdepartementet ga sin redegjørelse 28. april, Olje- og energidepartementet ga sin redegjørelse i brev av 29. april, Kulturdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet ga sine respektive redegjørelser i brev av 30. april, Kunnskapsdepartementet ga sin redegjørelse i brev av 2. mai, Samferdselsdepartementet ga sin redegjørelse i brev av 12. mai, og Klima- og miljødepartementet ga sin redegjørelse i brev av 13. mai 2014.

12.1.1 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at flere av departementene arbeider aktivt med styrevalgprosessene for å sikre at styrene skal besitte den kompetansen som er nødvendig for å løse de oppgavene styret står overfor. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementene legger til grunn styrenes ansvar, kompetanse og tidsbruk når de beslutter godtgjørelsen for styret der staten er aksjonær. I tillegg gjør flere av departementene en vurdering av godtgjørelsene i sammenlignbare selskaper som en del av dette arbeidet. Riksrevisjonen forutsetter at departementene fortsetter å styrke arbeidet knyttet til styrevalg. Videre vil Riksrevisjonen påpeke viktigheten av at styrehonoraret står i forhold til ansvar og tidsbruk.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

13. De regionale helseforetakenes registrering av ventetider – Dokument 3:2 (2012–2013)

13.1 Innledning

I Dokument 3:2 (2012–2013) rapporterte Riksrevisjonen om at det fortsatt var mangelfull kvalitet på rapporteringen av ventetider, og risiko for at registreringen av ventetider ikke var i samsvar med regelverket. Ventetiden registreres i mange tilfeller som avsluttet før behandlingen starter, og pasientenes reelle ventetider er således betydelig lengre enn det som framkommer i nasjonal ventelistestatistikk. Ventetid til behandling i sykehus er sentral styringsinformasjon for departementet, de regionale helseforetakene, helseforetakene og for pasientene. Etter Riksrevisjonens syn er det en forutsetning for å oppfylle intensjonen med pasientrettighetene at praktiseringsene av rettighetene i helseforetakene er lik og korrekt, og at det er tydelig for pasienten når retten til helsehjelp er oppfylt.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga innstilling 12. mars 2013, jf. Innst. 234 S (2012–2013). Komiteen så, i likhet med Riksrevisjonen, alvorlig på de store avvikene mellom faktisk påbegynt behandling og registrert ventetid slutt for enkelte helseforetak. Komiteen framhevet at feilaktig registrering av ventetid har konsekvenser for den enkelte pasients mulighet til å planlegge behandlingsforløp og å velge behandlingssted. Komiteen viste videre til at avvikene har konsekvenser for helseforetakenes, departementets og Stortingets mulighet til å vurdere utviklingen i ventetidene, fordi feilaktig registrering kan føre til misvisende statistikk. Komiteen forutsatte at arbeidet med å sikre en korrekt og ensartet registreringspraksis prioriteres høyt, og understreket at pasientrettighetene er et viktig virkemiddel for å styrke pasientenes rettsstilling i møte med helsetjenesten.

Riksrevisjonen ba i brev av 3. mars 2014 Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for de endringer og tiltak som er gjort for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 9. april 2014. Helse- og omsorgsdepartementet understreker at kvaliteten på ventelistedata må være god, fordi ventelistetall er viktig for å kunne vurdere behovet for helsetjenester, og er sentral informasjon for både helsemyndighetene og pasientene. Departementet viser til at Helse- og omsorgsdepartementet i lys av Riksrevisjonens undersøkelse har fått i oppdrag å gjennomføre tiltak for å oppnå en mer enhetlig praksis for registrering av ventelisteinformasjon. Det ble opprettet en arbeidsgruppe som for et utvalg pasienter har sammenstilt informasjon hentet fra sykehusenes journaler og ventelistedata rapportert til Norsk pasientregister og foreslått tiltak for å bedre kvalitet i ventelistedatastatistikken.

I denne undersøkelsen ble det funnet at ventetider for pasienter som venter på behandling kan være høyere enn det som er registrert i Norsk pasientregister. Det ble videre funnet at svakheter ved datakvaliteten er knyttet til både manglende kunnskap hos personell som registrerer, manglende tilgang på informasjon og manglende tilrettelegging av tekniske løsninger. Departementet opplyser at de regionale helseforetakene og Helsedirektoratet skal gjennomføre nødvendige tiltak for å bedre kvaliteten på dataene. Følgende tiltak er påbegynt eller planlagt igangsatt: øke kunnskap hos personell som er ansvarlig for registrering, tilrettelegge og forbedre IKT-løsninger, og videreutvikle ventelistedatastatistikken.

13.1.1 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at departementet har påbegynt flere tiltak for å bedre kvaliteten på ventelistedatastatistikken. Etter Riksrevisjonens vurdering er det nødvendig at departementet følger tett opp det videre arbeidet med å sikre riktig registrering av ventetid.

Saken blir fulgt opp av Riksrevisjonen.

14. NRK AS – kostnadseffektivitet i NRK – Dokument 3:2 (2012–2013)

14.1 Innledning

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 3:2 (2012–2013) resultatene av undersøkelsen om kostnadseffektivitet i NRK. Undersøkelsen viste at produktiviteten i NRKs TV-produksjon har blitt betydelig redusert etter 2008, samtidig som andelen sendte programmer med høye produksjonskostnader hadde gått ned. Undersøkelsen viste videre at Kulturdepartementet ikke hadde satt kostnads- eller effektivitetsmål for NRK, og at eier ikke hadde egnet informasjon

til å vurdere hvorvidt NRKs drift var effektiv. Departementet fulgte opp NRKs totale ressursutnyttelse ved å vurdere utviklingen i totalt antall sendetimer og antall ansatte. Etter Riksrevisjonens vurdering gir disse indikatorene alene et lite presist bilde av produktivitetens utviklingen, fordi sammensetningen av programtilbudet har stor betydning for kostnadsnivået.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i behandlingen av Dokument 3:2 (2012–2013), jf. Innst. 234 S (2012–2013), til at driften til NRK skal være effektiv. Komiteen var enig med Riksrevisjonen i at en vurdering av effektiviteten i NRK må omfatte oppfyllelsen av samfunnsoppdraget, oppslutningen i befolkningen og kostnadseffektivitet. Komiteen understreket viktigheten av at Kulturdepartementet vurderte effektiviteten i NRKs drift på en mer systematisk måte, og at departementet hadde betydelige muligheter til å styrke sin oppfølging av NRKs ressursutnyttelse.

Riksrevisjonen ba i brev av 6. mars 2014 Kulturdepartementet om en redegjørelse for hvilke endringer og tiltak som var iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Kulturdepartementet ga sin redegjørelse i brev av 8. april 2014, hvor også NRKs rapport om kostnadseffektiv drift i selskapet for de siste årene var vedlagt brevet.

14.1.1 Riksrevisjonens vurderinger

Riksrevisjonen har merket seg at Kulturdepartementet, og NRK selv spesielt gjennom selskapets årlige rapportering og beregninger av driftseffektivitet og redegjørelse for effektivitet i generalforsamling fra 2013 og i 2014, har sørget for at det er mer oppmerksomhet på effektivitet i selskapet. Samtidig har ikke departementet satt egne resultatmål for effektiv drift i selskapet, og det er selskapet selv som vurderer sin effektivitetsforbedring. Det er positivt at departementet skal gjennomføre analyser av NRKs kostnadsutvikling med jevne mellomrom fremover. Forbedret driftseffektivitet og bedre ressursutnyttelse i NRK krever et kontinuerlig forbedringsarbeid, og Riksrevisjonen forutsetter at Kulturdepartementet følger opp selskapet de kommende årene.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

15. Studentsamskipnadens økonomi og økonomistyring – Dokument 3:2 (2011–2012)

15.1 Innledning

Riksrevisjonens undersøkelse viste at flere studentsamskipnader ikke hadde tilpasset driften til den økonomiske stillingen, og at flere av samskipnadene ikke utøvde tilstrekkelig økonomisk styring. Under-

søkelsen viste videre at Kunnskapsdepartementet hadde satt i verk tiltak for å bedre oppfølgingen av samskipnadene, men at det fremdeles var nødvendig med en tettere oppfølging fra departementet ved at segmentregnskapene i årsregnskapene er i samsvar med lov og forskrift, og at samskipnadene innrettet virksomheten slik at de unngikk å subsidiere ikke-studenter. Etter Riksrevisjonens vurdering var det behov for å styrke departementets tilsyn med samskipnadenes økonomi.

Ved Stortingets behandling av saken viste komiteen til at det fortsatt var betydelige svakheter på områder der Kunnskapsdepartementet allerede hadde iverksatt tiltak. Videre understreket komiteen at den, i likhet med Riksrevisjonen, mente det fortsatt var behov for å styrke tilsynet med og oppfølgingen av samskipnadene. Komiteen framhevet det som positivt at departementet framover vil ha større oppmerksomhet på studentsamskipnadenes økonomistyring.

Riksrevisjonen ba i brev av 17. mars 2014 Kunnskapsdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 5. mai 2014.

15.1.1 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen er positiv til at Kunnskapsdepartementet fortsetter å følge utviklingen i studentsamskipnadene, og at det rettes oppmerksomhet mot å unngå subsidiering av ikke-studenter. Videre har Riksrevisjonen merket seg endringene i studentsamskipnadsloven og arbeidet med å forbedre tilskuddsforvaltningen, herunder standardiseringen av årsrapporteringen. God økonomiforvaltning krever et kontinuerlig forbedringsarbeid, og Riksrevisjonen forutsetter at departementet har tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot dette arbeidet også i tiden framover.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

16. Mål- og resultatstyring i scenekunstselskapene – Dokument 3:2 (2011–2012)

16.1 Innledning

I Dokument 3:2 (2011–2012) rapporterte Riksrevisjonen om at scenekunstselskapenes rapportering på flere områder ikke gir tilstrekkelig informasjon til å vurdere i hvilken grad selskapene bidrar til at målene blir nådd. Videre ble det rapportert om at det ikke er sterke nok insentiver til effektiv drift, og at det er nødvendig at Kulturdepartementet i sin styring og oppfølging styrker insentivene til effektiv drift. Ved Stortingets behandling av saken, jf. Innst. 255 S

(2011–2012), sa kontroll- og konstitusjonskomiteen seg enig i Riksrevisjonens bemerkninger.

I Dokument 3:2 (2013–2014) pekte Riksrevisjonen på at evaluering av tre selskaper ikke var tilstrekkelig for å vurdere om målene på scenekunstrområdet blir nådd. I tillegg hadde departementet heller ikke angitt hvordan selskapenes ressursutnyttelse bedre skulle følges opp. Kontroll- og konstitusjonskomiteen, jf. Innst. 134 S (2013–2014), deler Riksrevisjonens vurdering om at det fremdeles er behov for å videreutvikle rapporteringen fra scenekunstselskapene, og at det er behov for at departementet svarer på hvordan insentiver til effektiv drift kan styrkes.

Riksrevisjonen ba i brev av 28. mars 2014 Kulturdepartementet redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader.

Kulturdepartementet opplyser i brev av 29. april 2014 at det har videreført evalueringsarbeidet, men har justert modellen noe på bakgrunn av erfaringene fra et pilotprosjekt våren 2013.

16.1.1 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg av Kulturdepartementet arbeider med et nytt opplegg for mål- og resultatstyring og en ny målstruktur for scenekunstselskapene. Riksrevisjonen forutsetter at dette arbeidet bidrar til at oppfølgingen av ressursutnyttelsen og insentivene til effektiv drift styrkes.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

17. Bussvirksomheten i NSB – Dokument 3:2 (2011–2012)

17.1 Innledning

Riksrevisjonen undersøkte viste at NSBs heleide datterselskap Nettbuss AS i undersøkelsesperioden ikke hadde nådd de økonomiske målene som var satt for selskapet, og at lønnsomheten i stor grad var knyttet til avvikskjøring for NSB. Riksrevisjonen understreket at Nettbuss må ha et markedsbasert avkastningsmål, og at dette må reflektere Samferdsdepartementets avkastningsmål til NSB-konsernet. Undersøkelsen viste videre at selskapets passasjervekst og økt markedsandel i hovedsak kom som et resultat av økning i antall busser og kontrakter. Videre viste undersøkelsen at Samferdsdepartementet i liten grad hadde fulgt opp om bussvirksomheten bidro til å nå målene som Stortinget hadde satt for kollektivutviklingen. Undersøkelsen viste også at det var behov for å styrke samordningen av fylkeskommunenes krav til selskapenes utarbeidelse av resultatinformasjon.

Komiteen viste i sin behandling, jf. Innst. 255 S (2011–2012), til at NSBs virksomhet i utlandet skal

være økonomisk fordelaktig over tid. Komiteen merket seg at departementet ville følge opp bussvirksomheten i utlandet, og ba om at oppfølgingen ble styrket.

Saken ble fulgt opp i Dokument 3:2 (2013–2014). I oppfølgingen framkom det at lønnsomheten i Nettbuss fortsatt ikke var tilfredsstillende.

Ved Stortingets behandling av Dokument 3:2 (2013–2014) viste komiteen til Riksrevisjonens funn om at lønnsomheten i Nettbuss fortsatt ikke var tilfredsstillende. Komiteen var i likhet med Riksrevisjonen positiv til at departementet hadde understreket overfor NSB at selskapets hovedformål er å sørge for et velfungerende jernbanetilbud. Komiteen understreket videre at den var positiv til at departementet ville følge utviklingen i NSB og Nettbuss tett.

Riksrevisjonen ba i brev av 17. mars 2014 Samferdselsdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 9. mai 2014.

17.1.1 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen viser til at lønnsomheten i Nettbuss fortsatt er for svak. Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet fortsetter å følge utviklingen i Nettbuss AS tett, og at de følger opp tiltakene som er igangsatt for å bedre lønnsomheten i selskapet. Videre har Riksrevisjonen merket seg at arbeidet med å kontrollere anbud er blitt forbedret. God lønnsomhet krever et kontinuerlig forbedringsarbeid, og Riksrevisjonen forutsetter at departemen-

tet har tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot dette arbeidet også framover.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

Komiteens merknader

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen finner det nødvendig å følge videre opp de regionale helseforetakenes registrering av ventetider.

Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering av at det er nødvendig at Helse- og omsorgsdepartementet følger tett opp det videre arbeidet med å sikre riktig registrering av ventetid.

Komiteen finner det tilfredsstillende at Riksrevisjonen i oppfølgingen av de øvrige tidligere rapporterte sakene har funnet det hensiktsmessig å avslutte disse.

Komiteen vil understreke at selv om Riksrevisjonen har avsluttet disse sakene, vil det være nødvendig at de aktuelle eierdepartementene har oppmerksomhet på og følger opp temaene også i tiden fremover.

18. Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:2 (2014–2015) – om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 17. februar 2015

Martin Kolberg

leder

Erik Skutle

ordfører

