

---

## Forord

På oppdrag fra Nærings og handelsdepartementet har Statskonsult vurdert framtidig tilknytningsform for Norsk Romsenter og hvordan datterselskapene bør organiseres.

Utgangspunktet for oppdraget var Riksrevisjonens undersøkelse om bruk av stiftelser i statlig forvaltning. Norsk Romsenter inngikk i denne undersøkelsen, og hovedkonklusjonen i rapporten er at Riksrevisjonen stiller spørsmål om selvstendighetskriteriet i stiftelsesloven var oppfylt for flere av stiftelsene, deriblant Norsk Romsenter. På denne bakgrunn har Statskonsult gjennomført en analyse av dagens organisasjonsform og anbefaler i denne rapporten en ny organisering av Norsk Romsenter.

Vi takker alle informantene i virksomheten og departementet som velvillig har bidratt med sin tid og kunnskap og framhenting av dokumentasjon.

Rapporten er skrevet av Mette Haarstad, Tone Ibenholt og Janne K. Kjøllesdal (prosjektleder). Tone Skarpsno har bistått i slutføringen av rapporten. Fungerende avdelingsdirektør Inger Johanne Sundby har vært prosjektansvarlig.

Oslo, mars 2000

Jon Blaalid

---

# Innhold

<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>1</b>
<b>1 INNLEDNING .....</b>	<b>3</b>
1.1 Bakgrunn.....	3
1.2 Mandat .....	3
1.3 Metode og arbeidsform .....	4
1.3.1 Definisjon av tilknytningsform .....	4
1.3.2 Oppbygging av rapporten .....	5
<b>2 NORSK ROMSENTER – TREKK VED VIRKSOMHETEN .....</b>	<b>7</b>
2.1 Norsk romvirksomhet .....	7
2.2 Etablering og formål.....	8
2.3 Oppgaver.....	9
2.4 Organisering og rammer.....	10
2.5 Finansiering og økonomi.....	11
2.6 Resultater og måloppnåelse.....	12
2.7 Datterselskapene .....	13
2.7.1 Andøya Rakettskytefelt AS.....	13
2.7.2 Tromsø Satellittstasjon AS.....	15
2.7.3 NRS Eiendom AS .....	17
2.8 Virksomheten på Svalbard.....	17
<b>3 OPPFATNING AV ROLLER, VIDEREFØRING AV ORGANISATORISKE TREKK OG FRAMTIDIGE UTFORDRINGER.....</b>	<b>19</b>
3.1 Roller og rolleutøvelse.....	19
3.2 Videreføring av nåværende organisatoriske trekk.....	21
3.3 Framtidige utfordringer.....	23
<b>4 HOVEDTREKK VED DAGENS TILKNYTNINGSFORM OG FORMEN I PRAKSIS .....</b>	<b>25</b>
4.1 Innledning .....	25
4.2 Formelle hovedtrekk ved dagens organisasjonsmodell .....	25
4.2.1 Styrings- og ansvarsforhold .....	26
4.2.2 Budsjet og økonomiforvaltning.....	27
4.2.3 Personalforvaltning og ansattes status .....	27
4.2.4 Offentligrettslige forhold .....	28

---

<b>4.3</b>	<b>Statens styringsinteresser og tyngdepunktet mellom departementet og virksomheten</b> .....	<b>28</b>
4.3.1	Mål og styringsinteresser.....	28
4.3.2	Styringsområder og styrings- og kommunikasjonsformer .....	28
4.3.3	Tyngdepunktet mellom departementet og NRS .....	31
<b>4.4</b>	<b>Dagens tilknytningsform i praksis</b> .....	<b>32</b>
4.4.1	Styrings- og ansvarsforhold .....	32
4.4.2	Budsjett- og økonomiforvaltning.....	34
4.4.3	Personalforvaltning og offentligrettslige forhold .....	34
<b>4.5</b>	<b>Privat stiftelse eller forvaltningsorgan?</b> .....	<b>34</b>
4.5.1	Trekk ved etableringen .....	35
4.5.2	Omdanningskompetanse og vedtektsendring .....	35
4.5.3	Styreoppnevning .....	35
4.5.4	Budsjett og økonomiforvaltning.....	36
4.5.5	Særskilt regulering.....	36
4.5.6	Styring og kommunikasjon i praksis .....	36
4.5.7	Oppsummering.....	36
<b>5</b>	<b>STATSKONSULTS ANALYSE OG VURDERING</b> .....	<b>37</b>
<b>5.1</b>	<b>Premisser for valg av tilknytningsform</b> .....	<b>37</b>
5.1.1	Rammer, roller og oppgaver .....	37
5.1.2	Styringsinteressene og ansvarsforhold knyttet til virksomheten .....	37
5.1.3	Rollefordeling mellom NHD, NRS og datterselskapene.....	39
5.1.4	Virksomhetens forhold til omgivelsene .....	40
<b>5.2</b>	<b>Vurdering av hovedtilknytningsform</b> .....	<b>41</b>
5.2.1	Viktige hensyn ved valg av tilknytningsform .....	43
5.2.2	Tilknytningsformer og styringsformer.....	43
<b>5.3</b>	<b>Hvorfor ikke stiftelse?</b> .....	<b>45</b>
<b>5.4</b>	<b>Statsselskap</b> .....	<b>48</b>
5.4.1	Generelt om statsselskapsformene.....	48
5.4.2	Statsaksjeselskap .....	49
5.4.3	Statsforetak .....	50
5.4.4	Særlovselskap.....	50
<b>5.5</b>	<b>Delt løsning</b> .....	<b>51</b>
<b>5.6</b>	<b>Forvaltningsorgan</b> .....	<b>52</b>
5.6.1	Bruttobudsjettert forvaltningsorgan.....	52
5.6.2	Nettobudsjettert tilskuddsorgan.....	53
5.6.3	Forvaltningsbedrift.....	55
<b>5.7</b>	<b>Statskonsults anbefaling</b> .....	<b>57</b>

## Litteraturreferanser

## Vedlegg

---

## Sammen drag

Hovedspørsmålet som drøftes i rapporten er hva som bør være den framtidige tilknytningsformen for Norsk Romsenter og hvordan virksomhetens underliggende datterselskaper bør være organisert.

Statskonsults analyse og vurderinger bygger på en beskrivelse av NRS' formål, oppgaver, finansiering, resultater og måloppnåelse og framtidige utfordringer. Vi har også kartlagt trekk ved dagens tilknytningsform og erfaringer med den, samt overordnede styringsinteresser og -behov og NRS' behov for fleksibilitet og handlefrihet i oppgaveløsningen.

Norsk Romsenter er i dag organisert som en stiftelse. Virksomhetens formål er knyttet til ivaretagelsen av Norges medlemskap i den europeiske romorganisasjonen ESA. NRS er myndighetenes virkemiddel for gjennomføring av politikken på romsektoren. Staten har påtatt seg et langsiktig økonomisk ansvar for virksomheten ved nærmest å fullfinansiere virksomheten.

Selv om Norsk Romsenter formelt sett er en stiftelse, oppfatter både Romsenteret selv og Nærings- og handelsdepartementet virksomheten som et myndighetsorgan og dermed som en del av staten. Det samme gjør samarbeidspartene innenfor romsektoren. Departementet ser på NRS som en underliggende virksomhet og som et virkemiddel for gjennomføring av politikken på romsektoren. Den etablerte styringsformen er mål- og rammestyring, og samlet sett er styringsgraden så høy at Norsk Romsenter ikke kan anses som en reell stiftelse etter stiftelsesloven, men for alle praktiske formål må betraktes som en statlig virksomhet. Imidlertid vurderer vi dagens styringspraksis som hensiktsmessig og helt i tråd med det idealet om overordnet styring som departementene etterstreber i sin etatsstyring av relativt selvstendige virksomheter innenfor staten. Det er derfor ikke styringen som praktiseres, men bruken av stiftelsesformen for Norsk Romsenter som etter Statskonsults syn er hovedproblemet.

Ut fra sitt formål har NRS en blanding av oppgavetyper. I tillegg til myndighetsutøvelse knyttet til ESA-medlemskapet og å være politisk rådgiver på sektoren, ivaretar Romsenteret også forretningsutvikling knyttet til å bidra til en konkurransedyktig nasjonal romindustri og forretningsdrift knyttet til ivaretagelse av eierrollen overfor datterselskapene.

I vurderingen av framtidig organisering av NRS har vi lagt vekt på at en ny organisasjonsform både bør tilfredsstillende overordnede styringsbehov og være egnet for virksomhetens formål og oppgavetyper, samtidig som den tar hensyn til eventuelle endringer på sektoren eller endrede politiske prioriteringer. Ut fra Romsenterets ulike oppgavetyper eller roller, vil det være viktig for myndighetene å vurdere hva som skal vektlegges innenfor romvirksomheten i årene framover. Et valg av tilknytningsform innebærer derfor et strategivalg. Etter Statskonsults mening er det i realiteten bare to alternative organisasjonsløsninger som vil være aktuelle. Begge alternativene vil imidlertid være godt egnet for virksomheten.

---

### **Alternativ 1: Integriert løsning**

Dersom det legges vekt på samspillet mellom myndighetsoppgaver og forretningsutvikling og -drift framover, vil det være mest hensiktsmessig å beholde disse oppgavene i samme organisasjon. Det samme gjelder dersom det også antas at markedsforholdene vil endre seg lite i de nærmeste årene, slik at det fortsatt vil være et delvis kommersielt marked, der myndighetene mener at det er riktig og viktig med et sterkt offentlig engasjement.

Dette alternativet innebærer at virksomheten holdessamlet og at den organiseres innenfor staten. Mest egnet tilknytningsform vil da være forvaltningsbedrift med underliggende datterselskaper. Ansvar for infrastrukturen (Norsk Romsenter Eiendom AS) bør legges inn i hovedvirksomheten som en egen resultatenheter.

Alternativet innebærer at dualiteten i virksomhetens rolle beholdes og gir fordeler av å kunne kombinere forvaltningsoppgavene og forretningsdriften under samme virksomhet. Kompetansemiljøet forblir samlet og alternativet ivaretar også hensynet til en kostnadseffektiv oppgaveløsning. Innenfor dette alternativet kan NRS fortsatt ha datterselskaper, samtidig som selskapene vil ha en aktiv eier med faglig kompetanse og et bredt nettverk.

Imidlertid løses ikke problemet med rolleblanding. Romsenteret vil her være forretningsaktør og myndighetsutøver på samme området, noe som kan være uheldig med hensyn til prioritering mellom hva som er bra for selskapene og hva som er bra for landet. Alternativet vil også føre til at de ansattes status endres til statsjernerestemenn.

### **Alternativ 2: Delt løsning**

Dersom utviklingen går i retning av mer kommersielle markeder, er det viktig med en organisering som gir ryddighet i forhold til roller og ansvar. Dette vil kreve at det etableres et skille mellom forretningsutvikling og -drift på den ene siden og myndighetsoppgaver på den andre siden. En slik modell vil medføre at forretningsutvikling og -drift blir synliggjort som en egen virksomhet. Ved at staten er eier av denne virksomheten, vil myndighetene fortsatt ha et overordnet ansvar for forretningsutvikling og infrastruktur på området.

Dette alternativet vil innebære at Norsk Romsenter deles i en forretningsdrivende del organisert som et statsforetak med datterselskaper og en myndighetsdel som enten kan trekkes inn i departementet eller etableres som et nytt forvaltningsorgan med eget styre.

En delt løsning gir en tydelig rolle- og ansvarsdeling ved at myndighetsoppgaver og forretning blir adskilt. Alternativet gir mulighet for å renyrke virksomhetene og dermed gi en sterkere profilering av henholdsvis myndighetsrollen og forretningsrollen. Infrastrukturen vil legges til statsforetaket og holdes utenfor statsbudsjettet.

Dette alternativet vil imidlertid føre til at et allerede lite miljø blir splittet opp og utnyttelsen av den samlede kompetansen kan bli dårligere og samordningskostnadene vil kunne øke.

---

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Riksrevisjonen har gjennomført en vurdering av statens bruk av stiftelser, jf Riksrevisjonens dokument 3:6 (1998–99) Om bruk av stiftelser i statlig forvaltning. Her ble 18 stiftelser vurdert og hovedkonklusjonen i rapporten er at Riksrevisjonen stiller spørsmål om selvstendighetskriteriet i stiftelsesloven er oppfylt for flere av stiftelsene.

Norsk Romsenter (NRS) var en av stiftelsene i undersøkelsen hvor Riksrevisjonen anså at det var grunnlag for å vurdere om stiftelsen er reell. Riksrevisjonens begrunnelse var:

- at staten finansierer stiftelsens drift i vesentlig grad. I 1996 utgjorde det statlige tilskuddet 98 prosent av driftsinntektene
- at mesteparten av bevilgningen er bundet opp i langtidskontrakter i Den europeiske romorganisasjonen, ESA
- at hele styret blir oppnevnt i Kongelig resolusjon, og forslag til vedtektsendringer skal forelegges departementet
- at NRS er et sentralt virkemiddel for å oppfylle Norges internasjonale forpliktelser innen romvirksomhet
- at det er vedtektsfestet at stiftelsens formål skal oppfylles i tråd med regjeringens retningslinjer

Norsk Romsenter anses ut fra dette for å være så sterkt avhengig av staten at stiftelseslovens krav og intensjoner om selvstendighet ikke er oppfylt. Med utgangspunkt i Riksrevisjonens kritikk har Nærings- og handelsdepartementet gitt Statskonsult i oppdrag å vurdere omdanning av Norsk Romsenters tilknytningsform.

## 1.2 Mandat

Prosjektet skal ha fokus på vurdering og anbefaling av tilknytningsform/former. For å løse denne oppgaven må prosjektet vurdere Norsk Romsenters oppgave typer og hvilke hensyn myndighetene ønsker skal bli ivarettatt i forbindelse med senterets virksomhet.

Dagens tilknytningsform er stiftelse etablert etter stiftelsesloven. Når **mulige tilknytningsformer** skal vurderes har en i utgangspunktet følgende alternativer:

- Ordinært forvaltningsorgan
- Statlig nettobudsjettet tilskuddsorgan (50-post/forvaltningsorgan med særskilte fullmakter)
- Forvaltningsbedrift
- Statsaksjeselskap

- 
- Statsforetak
  - Særlovselskap
  - Stiftelse

Ved anbefaling av tilknytningsform tas det hensyn til erfaringer med nåværende organisasjonsform. Det skal søkes etter en organisering som tar med seg det beste og det som vurderes som positivt med dagens form.

Prosjektets tema er avgrenset til den eksterne organiseringen og den organisatoriske og styringsmessige tilknytningen mellom Norsk Romsenter med datterselskaper og departementet. Rapporten skal dermed ikke vurdere andre sentrale sider ved NRS' rammevilkår. Disse temaene vil bare bli trukket inn i den grad det anses som nødvendig for å drøfte hovedspørsmålene.

### 1.3 Metode og arbeidsform

Kartleggingen og analysen er basert på dokumentstudier og intervjuer. Sentrale dokumenter har vært utredninger og stortingsdokumenter som ble lagt fram i forbindelse med etableringen av Norsk Romsenter, videre har ulike dokumenter som er sentrale i styringsdialogen mellom NHD og Romsenteret vært et viktig grunnlag. Ansvarlig avdeling i NHD er intervjuet og har i tillegg utarbeidet et notat om hvilke hensyn departementet mener bør legges til grunn ved organisering av Norsk Romsenter.

Det er gjennomført delvis strukturerte intervjuer med representanter for Romsenterets styre og råd, samt administrativ ledelse i NRS (både nåværende og tidligere). Videre er daglige ledere i Romsenterets datterselskaper intervjuet. Det er også gjennomført intervju med representanter for de ansatte.

#### 1.3.1 Definisjon av tilknytningsform

Med begrepet tilknytningsform forstås med den måten en virksomhet er knyttet til den utøvende statsmakt på, dvs. til departementet og regjeringen. Gjennom fastlegging og utforming av tilknytningsform bestemmes grunnlaget for og virkemåten til de styrings-, kommunikasjons- og kontrollrelasjoner som må finnes mellom det politiske ansvarlige nivået og det utførende nivået.

Begrepet er av rettslig art. En tilknytningsform har et knippe egenskaper som samlet betegner den *eksterne* organisasjonsformen. Begrepet dekker de formelle styringsrelasjonene mellom en offentlig virksomhet og dens overordnede myndighet, eier eller etablerer (de sentrale organer). Tilknytningsformen gjelder dermed de styringsmessige og organisatoriske relasjonene mellom departement og virksomhet – i dette tilfellet Norsk Romsenter.

Med de formålene og tidsrammene Statskonsult er gitt i mandatet, har vi ikke kunnet gjennomgå og drøfte alle sider ved organisasjons og styringsformer i

---

offentlig virksomhet. Vi har forsøkt å velge ut de sentrale elementene for overordnet organisering og styring av NRS' virksomhet og det som primært skiller tilknytningsformene fra hverandre. Vi viser til kapittel 4, 5 og vedlegg.

### **1.3.2 Oppbygging av rapporten**

I kapitel 2 beskrives Norsk Romsenters virksomhet når det gjelder formål, oppgaver, finansiering, resultater og måloppnåelse.

I kapitel 3 presenteres oppfatning av roller, videreføring av organisatoriske trekk og fremtidige utfordringer på bakgrunn av dokumenter og intervjuer.

I kapitel 4 gjennomgås hovøtrekk ved dagens tilknytningsform, statens styringsinteresser overfor NRS og tyngdepunktet for styring mellom departementet og virksomheten, og erfaringer med dagens tilknytningsform.

I kapitel 5 drøftes fremtidig tilknytningsform for hovedvirksomheten og hvordan datterselskapene bør være organisert. Til slutt gir Statskonsult sin anbefaling for valg og utforming av tilknytningsform for Norsk Romsenter.





---

## 2 Norsk Romsenter – trekk ved virksomheten

### 2.1 Norsk romvirksomhet

Romvirksomhet omfatter all aktivitet knyttet til utforskning og utnytting av rommet. Totalt hadde norskproduserte romrelaterte varer og tjenester en verdi på 3,8 milliarder kroner i 1998. Veksten fra 1997 var på 10 prosent. Satellitt kommunikasjon er det dominerende feltet innenfor norsk romvirksomhet og utgjør omtrent 2/3 av den samlede omsetningen. Telenor og NERA er de største aktørene i Norge. Satellitnavigasjon og jordobservasjon er andre viktige og prioriterte områder.<sup>1</sup>

Formålet med det offentliges engasjement i romvirksomhet er knyttet til:

- næringspolitiske interesser
- nasjonale brukerbehov, for eksempel jordobservasjon, telekommunikasjon, navigasjon
- grunnforskningsinteresser

Den samlede offentlige innsatsen til forskning og utvikling innenfor romvirksomhet var i 1998 på 415 millioner kroner<sup>2</sup>. I tillegg til midlene som kanaliseres gjennom Norsk Romsenter, omfatter dette bl.a. midler som går via Norges forskningsråd og forskning og utvikling ved universitetene og Forsvarets Forskningsinstitutt. Kostnadene knyttet til ESA-medlemskapet utgjør om lag halvparten av den totale innsatsen.

Medlemskapet i den europeiske romorganisasjonen (European Space Agency – ESA) er et viktig fundament for norsk romvirksomhet. ESA ble etablert i 1975. Norge var assosiert medlem fra 1981 og ble fullt medlem i 1987. Dette var den direkte foranledningen til at Norsk Romsenter ble etablert.

ESA har i dag 15 medlemsland og et budsjett for år 2000 på 2,2 milliarder EURO.

Aktivitetene deles inn i obligatoriske programmer og aktiviteter og frivillige programmer. Medlemslandenes bidrag til de obligatoriske programmene og aktivitetene fastsettes etter en fordelingsnøkkel basert på landenes BNP. Den obligatoriske delen består av vitenskapsprogrammet og ulike administrative aktiviteter. Den norske andelen av de obligatoriske aktivitetene utgjør 1,7 prosent og er på 83,6 millioner kroner i 2000.

De frivillige programmene utgjør hoveddelen av ESAs virksomhet. Norge har budsjettetert med 115,8 millioner kroner til frivillige programmer i 2000<sup>3</sup>. Norge

---

<sup>1</sup> Nasjonal langtidspan for romvirksomhet med handlingsplan for 1999–2000.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> St prp nr 1 (1999–2000) Nærings- og handelsdepartementet.

---

er sikret en industriretur både for obligatoriske og frivillige programmer ved at norsk næringsliv og norske forskningsmiljøer får kontrakter med ESA.

Romvirksomheten blir stadig mer global og parallelt med ESA-engasjementet har Norge etablert samarbeid med andre internasjonale aktører.

## 2.2 Etablering og formål

Norsk Romsenter er en stiftelse opprettet ved Kongelig resolusjon av 5. juni 1987. Myndighetenes oppgaver innenfor sivil romvirksomhet hadde inntil da blitt ivaretatt av Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd (NTNF) gjennom en egen avdeling for romvirksomhet. Etableringen av stiftelsen innebar at denne avdelingen ble skilt ut fra NTNF. Begrunnelsen for utskillingen fra NTNF var at romvirksomheten er tverrsektoriell og at det ikke ble sett på som hensiktsmessig at spørsmål knyttet til romvirksomhet bare ble vurdert ut fra én forskningsmessig vinkling. Romvirksomhet favner videre enn forskning, og det ble vurdert som vanskelig å ivareta bl.a. industriinteressene på en god måte innenfor forskningsrådssystemet. Valg av stiftelsesform ble hovedsakelig begrunnet ut fra det behovet Romsenteret hadde for å kunne stå fritt i forhold til statens lønssystem og det statlige lønnsnivået når det skulle rekruttere personale med særlige kvalifikasjoner.

Stiftelseskapitalen var på 2 millioner kroner. Stiftelsen er etablert med styre, administrasjon og råd. Norsk Romsenter har i dag tre hel- eller deleide datterselskaper. Stiftelsen utenom datterselskapene har for tiden 18 ansatte. Administrerende direktør i Romsenteret er styreleder i datterselskapene.

Romsenterets formål går fram av vedtektene, i korthet er dette:

- å bidra til å utvikle norsk romvirksomhet
- å utarbeide forslag til langtidsprogram for romvirksomhet i Norge
- å fordele de bevilgede midlene fra staten på en effektiv måte
- å delta i internasjonalt romsamarbeid

Det ble ved etableringen lagt vekt på at Romsenterets hovedoppgave skulle være å planlegge, initiere, evaluere og koordinere myndighetenes engasjement innenfor romvirksomhet. Senteret skulle ha den kompetansen som var nødvendig for å ivareta disse oppgavene, men skulle ikke selv være forskningsutførende.

---

## 2.3 Oppgaver

Den operative virksomheten til Romsenteret er knyttet til følgende oppgavetyper eller roller:

1. Ivaretagelse av de fleste oppgavene knyttet til medlemskapet i ESA.
2. Forvaltningsoppgaver bl.a. knyttet til finansiering av nasjonal følgeforskning og utarbeidelse av nasjonal langtidsplan for romvirksomhet.
3. Utvikling av nasjonal infrastruktur for romvirksomhet.
4. Bilateralt og multilateralt romsamarbeid utenom ESA.
5. Forretningsutvikling innenfor romvirksomhet.

Norsk Romsenter har et budsjettansvar knyttet til alle disse oppgavetyper.

### *Oppgaver knyttet til ESA*

Alle midlene knyttet til deltakelsen i ESA kanaliseres gjennom Norsk Romsenter. Dette omfatter både midler til de obligatoriske aktivitetene og til frivillige programmer. Når det gjelder de frivillige programmene, fremmer Romsenteret forslag overfor NHD om deltakelse i disse. Romsenteret har i liten grad mulighet for å omprioritere mellom ESA-programmene i ettertid uten godkjenning fra NHD. Dette er heller ikke en særlig relevant problemstilling siden programmene er regulert av avtaler med ESA. Formelt går all kontakt vedrørende policyspørsmål og økonomiske forpliktelser med ESA gjennom NHD. Administrerende direktør i Romsenteret deltar i ESAs rådsforsamling sammen med en representant fra Næringsdepartementet (som er hoveddelegat). Norsk Romsenter deltar også i alle ESAs komiteer og utvalg hvor Norge deltar i frivillige og obligatoriske programmer.

### *Nasjonale utviklingsmidler*

Midler til nasjonal industriell utvikling og tjenesteutvikling skal bl.a. bidra til å kvalifisere norsk næringsliv og norske forskningsmiljøer for deltakelse i ESAs programmer. Midlene administreres av Romsenteret.

En viktig oppgave for Romsenteret er å utarbeide Nasjonal langtidsplan for romvirksomhet. Planen oppdateres hvert 2. år med en grunnleggende revisjon hvert 4. år. Dette gjøres i samarbeid med andre offentlige og private aktører. Planen er forpliktende for Romsenteret og retningsgivende for andre aktører.

### *Nasjonal infrastruktur*

Romsenteret har ansvaret for å utvikle nasjonal infrastruktur for romvirksomhet. Målet med dette er å legge grunnlag for ny forretningsmessig virksomhet samt å sikre at nasjonale brukerbehov blir ivarettatt. Gjennom årene er det gjort store investeringer i slike anlegg. Den siste store investeringen er i størrelsesorden 45 millioner kroner og er gjort på Svalbard. Infrastrukturanleggene er konsentrert rundt Tromsø, Andøya og Svalbard. Norsk Romsenter ved datterselskapet Norsk Romsenter Eiendom AS står som eier av anleggene på Svalbard og i Tromsø.

---

### *Forretningsutvikling*

En sentral oppgave for Romsenteret er å bidra til forretningsutvikling innenfor romvirksomhet. Rollen som forretningsutvikler er blitt viktigere etter som Norge er blitt mer etablert innenfor ESA og derfor ikke trenger å bruke så mye tid på å posisjonere seg her. Mye av arbeidet på dette området er knyttet til oppbygging av nasjonal infrastruktur og skjer gjennom datterselskapene. Norsk Romsenter skal imidlertid ta nye initiativ på området og bruken av midler til nasjonale følgeprogrammer er også et virkemiddel i denne sammenheng.

### *Samarbeid om romvirksomhet utenom ESA*

Romvirksomhet er en global aktivitet og på flere områder samarbeider Norge med andre land og organisasjoner enn ESA. Dette gjelder bl.a. Sverige, USA (NASA), Canada og Japan.

## **2.4 Organisering og rammer**

Norsk Romsenter er en stiftelse og dermed en egen juridisk person. Romsenteret kan ikke inngå internasjonale avtaler på vegne av den norske stat. Dette betyr at det er Nærings- og handelsdepartementet som inngår avtaler med ESA bl.a. om deltakelse i nye frivillige programmer.

Romsenterets styre består av fem medlemmer og to varamedlemmer som utnevnes i Kongelig resolusjon etter forslag fra NHD. Styret oppnevnes for en periode på tre år. Styremedlemmene kan gjenoppnevnes én gang. Styret fungerer som et reelt og ansvarlig styre etter stiftelsesloven.

Rådet for stiftelsen utnevnes av NHD etter samråd med berørte departementer. Det legges vekt på at bruker- og forskningsinteresser er representert. Rådet har en rådgivende funksjon og har en særlig viktig rolle i forbindelse med utarbeidelse av langtidsplanen.

### *Økonomiske rammevilkår*

Stiftelsen er tilnærmet fullfinansiert fra NHD. I St meld nr 13 (1986–87) ble det åpnet for at Romsenteret skal kunne ha inntekter fra salg av tjenester og i form av bidrag fra næringslivet. Dette skjer i liten grad, spesielt etter at TSS AS og ARS AS ble skilt ut i egne datterselskap. Bevilgningen fra NHD utgjør om lag 98 prosent av Romsenterets budsjettet.

Bevilgningen fra NHD utbetales i henhold til en plan utarbeidet av Romsenteret og skjer til faste terminer. Ved å utnytte variasjoner i valutakursene i forbindelse med innbetaling av utgifter knyttet til ESA har Romsenteret i enkelte år fått visse inntekter. Disse har vært benyttet til å finansiere nasjonale følgeprogrammer. Tilskuddet fra NHD forvaltes i henhold til reglene i det statlige økonomireglementet, men siden Romsenteret ikke er en del av staten er det ikke knyttet til statens konsernkonto. Romsenteret har anledning til å omdisponere innenfor totalrammen dersom det skulle oppstå endringer i planer, pris-, valutaforhold osv. Vesentlige endringer må forelegges departementet. Riksrevisjonen

---

og NHD kan iverksette kontroll med at statlige tilskudd nyttes etter forutsetningene.

Fra og med 2000 skal innbetalinger til ESA gjøres i EURO. Siden bevilgningen til Norsk Romsenter blir gitt i norske kroner innebærer dette at Romsenteret utsettes for en viss valutarisiko. Etter avtale mellom Norsk Romsenter, NHD og Finansdepartementet er det vesentligste av denne valutarisikoen fra og med 2000 overtatt av Finansdepartementet (endelig bevilgning justeres etter faktisk valutakurs ved veksling).

#### *Inntekter fra datterselskapene*

Romsenteret er ikke eeneier verken i Tromsø Satellittstasjon AS eller i Andøya Rakettskytefelt AS. Fra Andøya Rakettskytefelt AS kan det i henhold til den internasjonale avtalen ikke utbetales utbytte. Fra Tromsø Satellittstasjon AS vil det bli utbetalt utbytte for første gang for regnskapsåret 1999. Overskudd fra NRS Eiendom AS er blitt tilført disposisjonsfond og reservefond. Det er til nå utbetalt utbytte fra Norsk Romsenter Eiendom AS én gang, dette gjaldt regnskapsåret 1998.

## **2.5 Finansiering og økonomi**

Norsk Romsenters oppgaver er tverrfaglige og er knyttet til flere departementers ansvarsområder. Ved etableringen av Romsenteret ble det drøftet om finansieringsansvaret burde følge sektoransvaret. Det ble imidlertid vurdert som lite hensiktsmessig å splitte opp bevilgningen til romvirksomhet på flere forskjellige departementer. Det ble derfor besluttet at NHD skulle ha hele finansieringsansvaret for Romsenteret på vegne av myndighetene.

For 2000 er det budsjettert med et tilskudd på til sammen 235 millioner kroner. Dette fordeler seg med 199 millioner kroner til dekning av kostnader knyttet til ESA, 22 millioner kroner til administrasjon av Romsenteret, 12,5 millioner kroner til nasjonale følgeprogrammer og 1,4 millioner kroner som sluttbevilgning til investeringer ved Svalbard satellittstasjon. Utgiftene til ESA er spesifisert på programområder i statsbudsjettet. Dette gjøres etter forslag fra Romsenteret.

I tillegg til bevilgningen fra Nærings- og handelsdepartementet har Romsenteret inntekter fra datterselskapene og renteinntekter. Disse inntektene utgjorde til sammen *netto* 1,9 millioner kroner i 1999. Utbytte fra Norsk Romsenter Eiendom AS utgjorde 2,3 millioner kroner.

Stiftelsen Norsk Romsenter gikk i 1999 med et overskudd på 11,4 millioner kroner, av dette utgjør disagio på valuta 3,8 millioner kroner og inntekter fra datterselskaper og tilknyttede selskaper etter egenkapitalmetoden utgjør 6,4 millioner kroner. Stiftelsen hadde videre en egenkapital på 59,2 millioner kroner pr 31.12.99 hvorav fond for vurderingsforskjeller utgjør 15,1 millioner kroner. Av den totale egenkapitalen er 26,2 millioner kroner bundet i Andøya Rakettskytefelt AS og regulert av avtalen mellom partnerne.

---

Det økonomiske resultatet for de tre datterselskapene blir vurdert som tilfredsstillende. Samtlige selskaper har positivt driftsresultat og aktiviteten er økende. Norsk Romsenter har spilt en viktig rolle i å utvikle selskapene og i å markedsføre dem internasjonalt.

Administrasjonskostnadene for stiftelsen/hovedkontoret finansieres gjennom et øremerket tilskudd i statsbudsjettet. Relativt sett ligger driftsutgiftene i dag på samme nivå som ved etableringen i 1987 og antall ansatte i hovedvirksomheten er noe lavere enn ved etableringen.

## 2.6 Resultater og måloppnåelse

Norsk Romsenter skal bidra til verdiskapning, kunnskapsutvikling og sysselsetting i Norge og måles etter nytteverdi/grad av suksess hos sine brukere og samarbeidspartnere. Det vil si at Romsenterets måloppnåelse vurderes i forhold til de overordnede hovedmålene for norsk romvirksomhet<sup>4</sup>:

- Skape 15 prosent årlig industriell vekst.
- Dekke nasjonale brukerbehov.
- Oppnå fremtredende nasjonale posisjoner innenfor romvirksomhet.
- Ha en ledende rolle innen romrelatert bakkeinfrastruktur.

For å vurdere senterets bidrag til norsk verdiskapning gjennom ESA-virksomheten er det utviklet konkrete effektindikatorer, som ved siden av kvalitative vurderinger, legges til grunn i den årlige resultatrapporteringen til departementet:

- Akkumulert verdi for norske ESA-kontrakter.
- Returkoeffisient for norsk ESA-deltakelse.
- Industriell multiplikasjonsfaktor (ringvirkningsfaktor av ESA-kontraktene for norsk industri).
- Omsetning av norske romrelaterte varer og tjenester.

Resultatene for 1998<sup>5</sup> blir vurdert som tilfredsstillende i forhold til de tre førstnevnte indikatorene. Ringvirkningene av den offentlige innsatsen til romvirksomhet er høy, og har ligget stabil over tid. Den romrelaterte omsetningen var også økende, men med redusert veksttall under målsettingen om 15 prosent.

Årsrapporter og annen løpende evaluering<sup>6</sup> av virksomheten viser at myndighetene stiller konkrete krav til resultatene i forhold til innsats og intensjoner, at Norsk Romsenter er i stand til å dokumentere og rapportere i forhold til avtalte

---

<sup>4</sup> NRS årsrapport til NHD for 1998.

<sup>5</sup> Årsrapport til NHD 1998.

<sup>6</sup> Bl.a : Norsk industri og ESA-deltakelse. Evaluering av industrielle ringvirkninger av norsk deltakelse i ESA-samarbeidet 1985–1998.

---

krav og at resultatutviklingen over tid har vært positiv. Nye resultatindikatorer bl.a. for nasjonale brukerbehov er under utvikling.

## 2.7 Datterselskapene

Norsk Romsenter har til sammen tre hel- eller deleide datterselskaper. Hovedårsaken til at deler av virksomheten er skilt ut i egne selskaper er et ønske om å ha ryddighet i forhold til ulike typer oppgaver.

Administrerende direktør i Romsenteret er styreleder i alle datterselskapene. En eventuell delprivatisering av selskapene må godkjennes av NHD. Det samme gjelder for etablering av datterselskaper eid av datterselskapene.

### 2.7.1 Andøya Rakettskytefelt AS

#### Historikk

Andøya rakettskytefelt ble etablert av Forsvarets forskningsinstitutt i 1960, og den første raketten ble skutt opp i 1962. Ved etableringen av Norsk Romsenter i 1987 ble virksomheten på Andøya lagt inn under Romsenteret. I 1997 ble virksomheten organisert som et aksjeselskap som var 100 prosent eid av Romsenteret. I 1998 ble 10 prosent av aksjene solgt til Kongsberg Defence & Aerospace AS.

Virksomheten ved Rakettskytefeltet har de siste årene endret seg fra å være forskningsstyrt til å bli styrt etter forretningsmessige prinsipper.

#### Formål og virksomhet

Rakettskytefeltets formål er å være leverandør av infrastrukturtenester til virksomhet innenfor:

- romforskning
- miljørelatert forskning og overvåking
- romrelatert undervisning i Norge

Rakettskytefeltet skal også levere produkter og tjenester som er knyttet til kundenes aktiviteter ved anleggene. Gjennom sin virksomhet skal Rakettskytefeltet bidra til å stimulere norsk rom- og miljøforskning og virke til fremme av norsk og internasjonalt miljøarbeid.

Hovedaktiviteten ved Andøya Rakettskytefelt AS er oppskyting av forskningsraketter på oppdrag fra nasjonale og internasjonale forskergrupper. De siste årene har aktiviteten blitt utvidet til å omfatte studier av atmosfæren ved ALOMAR (Arctic Lidar Observatory for Middle Atmospheric Research) og utdanningsaktiviteter ved Nasjonalt senter for romrelatert opplæring. ARS AS har også engasjert seg i forprosjektet IT-Andøya og Nordlyssenteret. I tillegg til



---

virksomheten på Andøya foretar selskapet også oppskytinger fra rakettskyte feltet i Ny-Ålesund (SvalRak).

### **Markedet**

Andøya Rakettskytefelt selger i hovedsak sinetjenester til norske og internasjonale forskergrupper. Hoveddelen av aktiviteten er knyttet til ESA-programmet ESRANGE/ANDOYA Special Project (EASP). I 1999 utgjorde inntekter fra dette programmet nærmere 60 prosent av driftsinntektene til ARS<sup>7</sup>. Det er en målsetting for selskapet å bli mindre avhengig av inntektene fra ESA. Prosjekter utenfor ESA er vanligvis finansiert gjennom de respektive landenes romorganisasjoner.

For aktiviteten knyttet til utdanning er det søkt om støtte fra Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet.

Én av konkurrentene til Andøya Rakettskytefelt AS er det svenske rakettskytefeltet i Kiruna.

### **Omfang og økonomi**

Andøya Rakettskytefelt AS hadde ved årsskiftet 1999/2000 til sammen 39 ansatte. Samlede driftsinntekter i 1999 var 41,3 millioner kroner og resultatet var på 8,4 millioner kroner. Dette var en vesentlig økning i forhold til 1998, og henger sammen med økte inntekter hos datterselskapet Nordic Sea Test Range AS. Selskapets aksjekapital er på 5 millioner kroner fordelt på 5 000 aksjer.

### **Særskilte forhold**

Hoveddelen av virksomheten ved Andøya rakettskytefelt AS er knyttet til ESA-programmet EASP. Dette programmet er basert på en avtale mellom fem medlemsland. Én av forutsetningene i denne avtalen er at det ikke skal betales skatter eller avgifter til norske myndigheter. Avtalen forutsetter også at det ikke skal betales utbytte til aksjonærene. Eventuelt overskudd skal gå til investeringer ved skytefeltet og være godkjent av medlemslandene.

Delprivatiseringen av Andøya Rakettskytefelt AS var dels begrunnet ut fra et ønske om å få et større mangfold på eiersiden og dermed komme i inngrep med deres nettverk, dels var det nødvendig å ha private eiere for å kunne benytte seg av det offentlige virkemiddelapparatet rettet mot næringsutvikling, bl.a. SND.

### **Datterselskaper**

Utvikling av nye forretningsområder skjer som regel over en treårsperiode. Etter tre år skal virksomheten gå med overskudd og den blir da skilt ut som et eget selskap. Alle datterselskapene til Andøya Rakettskytefelt AS må godkjennes av Nærings og handelsdepartementet.

---

<sup>7</sup> Andøya Rakettskytefelt AS: Årsberetning 1999.

---

Andøya Rakettskytefelt AS har i dag to heleide datterselskaper:

- Nordic Sea Test Range AS ble stiftet i 1997 og har som formål på kommersielle vilkår å være leverandør av infrastrukturtenestefor uttesting av militære våpensystemer over sjø. Én av grunnene til at dette er skilt ut som et eget datterselskap av ARS er ønsket om å etablere et skille mellom den sivile og den militære delen av aktiviteten ved skytefeltet.
- Nordlyssenteret AS ble stiftet i 1999, og har som formål å drive utleie av fast eiendom, samt utleie av nordlysutstilling og salg av nordlysrelaterte artikler.

Datterselskapene til Rakettskytefeltet har ingen unntak i forhold til skatter og avgifter.

Andøya Rakettskytefelt har følgende prosjekter under arbeid som med tiden eventuelt vil kunne utvikle seg til egne selskaper:

- Nasjonalt senter for romrelatert opplæring (NAROM) driver opplæring og laboratorieøvelser fra grunnskolenivå og opp til høyskole/universitetsnivå. Det anses som vanskelig å drive denne virksomheten uten offentlig tilskudd og det er søkt om basisbevilgning fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Elkrom Vesterålen er et elektronisk klasserom. NAROM er ansvarlig for driften av dette.
- IT Andøya er en del av et landsomfattende IT-nettverk. IT Andøya leverer tjenester til næringslivet og offentlige etater.
- UAV (Unmanned Aerial Vehicle) utfører miljømålinger og er et viktig supplement til bakkemålinger.
- PSLs – Polar Satellite Launching Service, er et samarbeidsprosjekt mellom ARS og norske og utenlandske interesser og foretar regelmessig oppskytinger av mindre satellitter i polare baner.

## 2.7.2 Tromsø Satellittstasjon AS

### Historikk

Tromsø Satellittstasjon AS (TSS AS) ble etablert i 1966. Formålet med virksomheten var å lese ned jordobservasjonsdata fra forskningssatellitter. I 1985 ble TSS AS etablert som en egen stiftelse med grunnbevilgning fra Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd (NTNF). Stiftelsen ble opprettet av flere departementer. I forbindelse med etableringen av stiftelsen forpliktet disse departementene seg til å gå inn med 1 millioner kroner hver de første årene. Dette hang sammen med det høye investeringsbehovet ved TSS AS i denne perioden.

---

På grunn av økonomiske problemer ble stiftelsen i 1991 oppløst og virksomheten lagt inn som en divisjon i Norsk Romsenter. I 1995 ble selskapet etablert som eget aksjeselskap eid med 50 prosent av Norsk Romsenter og 50 prosent av Svenska rymdaktiebolaget. Samarbeidet om og driften av selskapet bygger på retningslinjer i aksjonæravtalen av 29. mars 1995 mellom Norsk Romsenter og Svenska rymdaktiebolaget. Hovedintensjonen med samarbeidet med svenskene var å stå sterkere i den internasjonale konkurransen og gjennom en arbeidsdeling unngå oppbygging av konkurrerende infrastruktur i Norge og Sverige. Derved sikret man at svenskene ikke ble en konkurrent på TSS AS mest sentrale forretningsområde, nemlig radartjenestene.

### **Formål og virksomhet**

Selskapets formål er å operere og videreutvikle ensatellittstasjon for mottak, behandling, videreformidling av data fra satellitter i polare baner, og drive annen virksomhet i tilknytning til dette.

Tromsø Satellittstasjon AS opererer to bakkestasjoner for nedlesing, behandling, spredning og lagring av data fra satellitter i polare baner. Stasjonene er lokalisert i Tromsø og på Svalbard. Første antenne på Svalbard ble installert i 1997.

TSS AS har siden 80-tallet lest ned data for COSPAS/SARSAT som er et internasjonalt satellittbasert redningssystem. Virksomheten ved satellittstasjonen er videre konsentrert om blant annet overvåking av oljesøl, kartlegging av snø og isforhold og lokalisering av skip.

Virksomheten er knyttet til bruk av satellittdata for forskning og kommersielle formål. Det antas at den kommersielle delen av virksomheten vil øke framover.

### **Markedet**

TSS AS' viktigste kunder er internasjonale romorganisasjoner som NASA og ESA samt ulike norske offentlige etater og virksomheter. Utviklingen går imidlertid i retning av et kommersielt marked internasjonalt. Dette skjer blant annet gjennom at offentlige virksomheter skiller ut tjenesteproduksjon for å kunne konsentrere seg mer om sine kjerneaktiviteter.

TSS AS' største enkeltinntektskilde i 1999 er knyttet til Svalsat. ESA er en stor kunde, dette er ikke utviklingsprosjekter, men kjøp av tjenester. Videre leser TSS ned satellittdata for Hovedredningssentralen. Dette gjøres på oppdrag fra Justisdepartementet. Andre offentlige kunder er SFT, NASA, Kystvakten og Forsvaret.

Det svenske Rymdbolagets anlegg i Kiruna er konkurrent til TSS AS. I tillegg konkurrerer TSS AS med nedlestasjoner i Europa og Nord-Amerika.

---

### **Omfang og økonomi**

Tromsø Satellittstasjon AS har 40 ansatte og hadde i 1999 samlede driftsinntekter på 41,5 millioner kroner og et resultat på 1,8 millioner kroner. Aksjekapitalen er på 4 millioner kroner. Selskapet drives kommersielt og det vil i år for første gang utbetales utbytte med 320 000 kroner til hver av de to eierne.

TSS AS får ingen driftsstøtte fra Norsk Romsenter, men kan på samme måte som andre norske bedrifter søke om prosjektutviklingsstøtte. I 1999 utgjorde dette 750 000 kroner.

### **Særskilte forhold**

Tromsø Satellittstasjon AS leier lokaler av NRS Eiendom AS. Det samme gjelder for vesentlige deler av utstyret. Bakgrunnen for dette var ønsket om å skille mellom eierskapet til driftsselskapet på den ene siden og til infrastrukturen og eiendommene på den andre siden.

### **2.7.3 NRS Eiendom AS**

Eiendomsselskapet Norsk Romsenter Eiendom AS er 100 prosent eid av Romsenteret. NRS Eiendom AS eier bygninger og annen infrastruktur på Svalbard og i Tromsø. Anleggene skal i henhold til selskapets formålsparagraf, leies ut til nasjonale aktører i satellittdatabransjen som driver innenfor Romsenterets opptrukne strategiske satsingsområder.

Selskapet ble dannet i 1995 og var et resultat av avtalen med det svenske Rymdbolaget om TSS AS. NRS Eiendom AS har ingen ansatte, og kjøper nødvendige tjenester fra Norsk Romsenter og fra Tromsø Satellittstasjon AS.

NRS Eiendom AS har en aksjekapital på 500 000 kroner. I 1998 hadde selskapet driftsinntekter på 17,9 millioner kroner. Det var en økning fra foregående år. Økningen var i hovedsak knyttet til virksomheten på Svalbard. Det er til nå utbetalt utbytte én gang med 2,3 millioner kroner for regnskapsåret 1998.

## **2.8 Virksomheten på Svalbard**

Svalbard har en gunstig beliggenhet for rombasert virksomhet og kan utvikles til å bli et internasjonalt senter for romrelaterte aktiviteter. Romvirksomheten på Svalbard foregår i Longyearbyen og i Ny-Ålesund.

Politisk har det vært et ønske å utvikle ny virksomhet på Svalbard, som på sikt vil kunne erstatte gruvedriften. Politiske myndigheter har derfor støttet aktivt opp om oppbyggingen av romaktivitetene på Svalbard.

Staten har gjennom Norsk Romsenter investert ca 45 millioner kroner i infrastruktur knyttet til utbygging av SvalSat. SvalSat er en bakkestasjon for

---

nedlesing av satellittdata. NASA har finansiert den første antennen. Norsk Romsenter ved eiendomsselskapet eier stasjonen, mens Tromsø Satelittstasjon AS har ansvaret for den daglige driften. Private interesser; Lockheed-Martin (USA) og Kongsberg Spacetec AS har installert ytterligere et antennesystem på Svalbard. Gjennom SvalSat er Romsenteret i ferd med å inngå en avtale med den europeiske meteorologiorganisasjonen EUMETSAT. Norsk Romsenter er konsesjonshaver for anleggene på Svalbard.

SvalRak er en ikke-permanent rakettoppskytingsbase som er lokalisert i Ny-Ålesund. Oppskytingsbasen eies og drives av Andøya Raketttskytefelt AS.

---

### 3 Oppfatning av roller, videreføring av organisatoriske trekk og framtidige utfordringer

Det ligger utenfor dette prosjektets mandat å foreta en direkte vurdering av Norsk Romsenters oppgaveløsning og effektivitet. Likevel vil erfaringene med virksomheten siden opprettelsen, være en viktig premis når nåværende og framtidig organisasjonsform skal vurderes. I det følgende gis en oppsummering av sentrale aktørers synspunkter på Norsk Romsenter.

Materialet som er innhentet i dette prosjektet gir ikke grunnlag for en fullstendig vurdering av virksomheten. Brukere og kunder er ikke kontaktet direkte, men rådet og styret er forespurt slik at enkelte brukererfaringer indirekte kommer til uttrykk.

Erfaringene presenteres etter følgende hovedpunkter:

- Roller og rolleutøvelse
- Videreføring av organisasjonstrekk
- Framtidige utfordringer

#### 3.1 Roller og rolleutøvelse

Informantene framhever Romsenterets todelte rolle – både å være myndighetsorgan og å drive forretningsutvikling. Det synes å være en befestet oppfatning at Romsenteret hittil har mestret den balansegangen som denne rollekombinasjonen krever. Det har vist evne til å forholde seg både til politiske og til markedsmessige hensyn. Enkelte hevder imidlertid at Romsenterets ulike roller kan skape problemer. Ifølge disse informantenes mening må Romsenteret framover i sterkere grad velge *hva* det vil være.

##### **Myndighetsrollen**

Kjerneområdet til senteret har endret seg lite over tid, selv om den innholdsmessige vektleggingen har endret seg noe. I 1987 var ivaretagelsen av Norges rolle i ESA-samarbeidet og oppbyggingen av en konkurransedyktig romindustri det viktigste. Dette er fortsatt en sentral del av myndighetsrollen som i tillegg omfatter forvaltningsoppgaver, ofte omtalt som ”forskningsrådsfunksjoner”, og rollen som policyrådgiver og premisseleverandør for departementet. Det er bred enighet om at myndighetsrollen er hovedoppgaven og at dette forholdet ikke må svekkes. Å være myndighetenes representant, har gitt status og tyngde i arbeidet med å utvikle ny virksomhet. Romsenteret er selv opptatt av å bruke den innsikten og tyngden som myndighetsrollen gir, til å bidra til verdiskaping i det norske samfunnet ved å skape ny virksomhet.

---

Norsk Romsenter blir omtalt som viktige *rådgivere* for departementet. Romsenteret har stor innflytelse på politikktutformingene på feltet, bl.a. ved at ansvaret for Nasjonal langtidspan er lagt til senteret, og ved at det utarbeider grunnlag for departementets beslutninger. Det er sjelden uenighet mellom departementet og senteret, men når dette har forekommet, har Romsenteret vist seg å være styrbare og lydhøre for departementets signaler.

### **Forretningsutvikling**

Ved etableringen av Romsenteret ble det rettet et sterkere fokus mot forretningsutvikling enn det som hadde vært tilfellet i den tidligere NTNFA-avdeling for romvirksomhet. De første årene var det derfor en utfordring å snu hele virksomheten fra en gjennomgående forskningsorientering over i en industriell retning. Det synes å være enighet blant informantene om at Romsenteret har lykkes bra i forhold til dette omstillingskravet.

Det blir understreket at det er tale om to ulike roller for NRS innenfor forretningsutvikling. Den første er en *tilretteleggende* rolle som omfatter alle aktuelle aktører og har et nasjonalt siktepunkt. Den andre gjelder etablering og utvikling av selskaper som stiftelsen har direkte kontroll over i form av eierskap.

Informantene framhever Romsenterets evne til å være *pådriver og entreprenør*. I forbindelse med nye prosjekter, som f.eks. på Svalbard, har det vært en drivkraft, selv om departementet har vært medspillere og løpende orientert. Evnen til å forfølge og utvikle en forretningsidé på selvstendig grunnlag har i betydelig grad avlastet departementet. Det blir understreket at en slik pådriverrolle krever et stort faglig spillerom og at det settes klare grenser for hva som skal være underlagt politisk styring.

Enkelte presiserer at for å forstå Norsk Romsenters virksomhet er det viktig å skille mellom forretningsutvikling og forretningsdrift. Mens forretningsutvikling er en klar hovedoppgave, så vil forretningsdrift ikke være noe mål i seg selv. En problemstilling som er blitt reist er at Norsk Romsenter til tider kan bli for aktive i sin pådriverrolle slik at det i realiteten kan komme til å konkurrere med egne datterselskaper. Ett eksempel som blir trukket frem er forretningsutviklingen på Svalbard. Enkelte informanter mener at Romsenteret ideelt sett burde konsentrere seg om rollen som fødselshjelper for nytt næringsliv og døråpner nasjonalt og internasjonalt. På den annen side blir det hevdet at utviklingen på Svalbard har medført utfordringer som datterselskapet neppe kunne ha maktet alene.

### **Eierrollen**

Gjennom utskilling av tjenesteproduksjon, har Norsk Romsenter i senere år fått betydelige eierinteresser. Senteret anser seg selv som en aktiv og god *eier*, mens de to deleide datterselskapene seg i mellom har et noe mer differensiert syn på hvordan stiftelsen ivaretar eierrollen. Et ankepunkt synes å være at Romsenteret som eier tar et for aktivt ansvar for utviklingsoppgaver som burde være skilt ut, og at de engasjerer seg i aktiviteter som konkurrerer med eget datterselskap.

---

Dette kan føre til en viss avhengighet i datterselskapet og vanskeliggjøre prosessen med å sette det i stand til stå på egnøen. Det blir også påpekt at det har vært en tendens i de siste årene til at stiftelsen kanskje har noe vanskeligere for å slippe taket i prosjekter og nyetablert virksomhet enn tidligere.

Det blir også påpekt at det kan ligge en rollekonflikt i forhold til å balansere mellom nasjonale og mer avgrensede forretningsmessige hensyn. Når Romsenteret både skal være tilretteleggende og styrende, kan det være krevende å unngå å favorisere egne datterselskaper. Det er ikke framkommet eksempler på at dette har skjedd, men i lys av den økende kommersialiseringen innen romvirksomheten bidrar dette dilemmaet til å aktualisere spørsmålet om delprivatisering av kommersiell virksomhet som i dag eies og kontrolleres av NRS.

### **Oppsummering**

Gjennomgangen gir et bilde av en virksomhet som har stor grad av måloppnåelse i løpet av sin relativt korte historie.

Det er bred enighet om at Norsk Romsenter har vært et effektivt virkemiddel for å realisere nasjonale mål for norsk romvirksomhet. De forventningene og intensjonene som ble lagt til grunn ved etableringen i 1987 blir vurdert å være innfridd. I intervjuene er det i liten grad framkommet problemområder knyttet til selve virksomheten. De viktigste synes å ha sammenheng med mangfoldet av roller som skal ivaretas av NRS i takt med økt betydning av forretningsutvikling og kommersialisering, herunder ivaretagelse av eierrollen.

## **3.2 Videreføring av nåværende organisatoriske trekk**

I intervjuene ble det innhentet synspunkter på hvilke forutsetninger som har bidratt til at Norsk Romsenter hittil har lyktes så bra, og som det derfor vil være viktig å ta hensyn til i vurderingen av framtidig organisasjonsform. Suksessfaktorer som ble framhevet var følgende:

- Dualiteten i rollen
- Muligheten for å ha et reelt styre
- Økonomisk og administrativ frihet og faglig selvstendighet
- Muligheten til å etablere datterselskaper

### **Dualiteten i rollen**

Det er bred samstemmighet blant våre informanter om at den todelte rollen har vært grunnlaget for Romsenterets suksess. Den norske løsningen med å samle rollene under en hatt betegnes som best for våre forhold. Delteløsninger som i Sverige får gjennomgående negativ omtale. I praksis er den norske modellen lik den franske hvor Centre Nationale d'Etudes Spatiales (CNES) har både rollen som myndighetsorgan og er eier og deleier i betydelige kommersielle aktiviteter. Alle informantene mener at dualiteten i rollen bør opprettholdes i



---

framtiden. Det er imidlertid enighet om at kjernevirksomheten i NRS er myndighetsrollen og at funksjonen som nasjonalt myndighetsorgan må opprettholdes.

### **Muligheten for å ha et reelt styre**

Det er enstemmighet om betydningen av et sterkt, profesjonelt og uavhengig styre med reelt ansvar og tilstrekkelige fullmakter. Styret må som nå ha en variert sammensetning. Erfaringsmessig har styret bidratt til å holde kostnadene nede og samarbeidsforholdene har vært gode både til administrasjonen og departementet. For departementet har styret en viktig funksjon som et skjermende skall mellom virksomheten og departementets politiske ansvar.

### **Økonomisk og administrativ frihet og faglig selvstendighet**

Betydningen av en relativt uavhengig økonomi blir trukket fram som en viktig forutsetning. Riktignok blir den økonomiske friheten omtalt som en myte av enkelte. 80 prosent av budsjettene er bundet av avtaler og mulighetene til omdisponeringer er ikke store i praksis. Det blir likevel ansett å ha stor betydning at Romsenteret ved bruk av egenkapital har en økonomisk buffer. Dette har betydning bl.a. for finansiering av de nasjonale følgeprogrammene. Denne fleksibiliteten anses å ha vært viktig for Romsenterets suksess og det understrekes at det er viktig at dette opprettholdes. Nettobudsjettering, egne konti og råderett over eventuelt økonomisk overskudd blir spesielt nevnt i denne sammenhengen. Et annet prinsipp som bør videreføres er at overskudd skal kunne kanaliseres tilbake i kjernevirksomheten.

### **Muligheten til å etablere og eie datterselskaper**

Motivasjonen for å skille ut virksomhet i datterselskaper har vært å oppnå ryddighet, klargjøre økonomisk ansvar og synliggjøre overskudd. Klare spilleregler mellom kjerneområdet og datterselskapene og hvordan midler skal flyte mellom disse, blir stadig framhevet som vesentlig.

Informantene synes å være enige om at det er viktig med offentlig innsats og kontroll i etableringsfasen, både for å utnytte de fordelene myndighetsrollen gir og for å ivareta eventuelle politiske hensyn og styringsinteresser som kan knytte seg til virksomheten. Det er også enighet om at senere faser må vurderes annerledes og at eierskap på sikt ikke nødvendigvis er noe mål. Det er imidlertid noe ulik betoning av hvor raskt en eventuell privatisering bør skje og hvilke kriterier som bør gjelde for å vurdere når et datterselskap er modent for fristilling. Enkelte etterlyser mer etablerte prosedyrer med planer og milepæler for løpende vurderinger av når selskaper kan stå på egne ben.

For øvrig blir det understreket at store deler av romvirksomheten internasjonalt ikke ligger innenfor et rent kommersiell marked. Bortsett fra telekommunikasjonsområdet er det mer snakk om en slags halvkommersiell virksomhet som til dels er basert på store offentlige investeringer i infrastruktur.

---

Det blir også understreket at nåværende datterselskaper har ulike rammevilkår og befinner seg på ulike utviklingstrinn på veien mot privatisering. Etter NRS' vurdering må det til en dreining mot mer kommersielle kunder før en ytterligere privatisering er aktuell. Når det gjelder Andøya Rakettskytefelt AS, blir det ansett som mer avgjørende å ha NRS som eier og fordelene ved å ha et "statlig organ" som en solid støttespiller og døråpner internasjonalt blir understreket.

Noen mener også at betydningen av å kunne etablere og ha datterselskaper kan avta over tid.

### **3.3 Framtidige utfordringer**

En framtidig tilknytningsform kan ikke bare ta sikte på å bevare viktige sider ved dagens virksomhet. Den må også ta høyde for utviklingstrekk og utfordringer som kan påvirke virksomhetens rolle og oppgaver på sikt. Det er derfor innhentet synspunkter på viktige utviklingstrekk og utfordringer innen romvirksomheten generelt og for Norsk Romsenter mer spesielt:

#### **Utviklingstrekk**

- Romvirksomheten blir mer kommersiell og den internasjonale konkurransen er økende. Dette gjelder særlig telekommunikasjon, men også satellittutskyting er i ferd med å utvikle seg til et kommersielt marked. Når det gjelder jordobservasjon har den forventede kommersialiseringen til nå uteblitt.
- Den teknologiske utviklingen skjer raskt. Å skape den nødvendige system og teknologiplattformen vil kreve betydelige ressurser og offentlige bidrag. For å være konkurransedyktige i et stadig mer kommersielt marked må norske bedrifter satse betydelig og eventuelt også gå inn på eiersiden i selskaper de leverer til. Å være risikotaker for nye store utviklingsprosjekter som bedriftene ikke har økonomisk ryggrad til å bære alene, kan bli en framtidig rolle for staten/NRS, selv om dette foreløpig ikke kan sies å være aktuell politikk.

#### **Utfordringer**

- Norge klarer ikke å ta ut det fulle potensialet i romvirksomheten ved å utvikle og utnytte de anvendelsesmulighetene som foreligger. Mens hovedfokuset i starten var rettet mot industriutvikling, har bruksområder og brukere fått økt oppmerksomheten i løpet av siste tiår. For NRS innebærer dette at kontakt og oppgaver rettet mot departementer, direktorater og andre brukermiljøer har fått større betydning. Behovet for forpliktende engasjement fra berørte departementer vil være viktig framover. En større grad av interdepartemental samordning blir også framhevet som en utfordring.

- 
- Utskilling av deler av Romsenterets virksomhet i datterselskaper, og disse selskapenes engasjement i nye oppgaver kan skape uklarheter omkring statens styringsmuligheter og ansvar i datterselskapene. Hvis det oppstår kriser som er politisk følsomme, kan departementet bli tvunget til å ta et direkte styringsansvar.
  - Privatisering av datterselskaper og deres underliggende virksomheter blir en stadig sterkere utfordring framover i takt med at det forretningsmessige øker i omfang. Med begrepet privatisering menes det her helt eller delvis salg av aksjene i datterselskapene. Problemstillingen er både knyttet til spørsmålet om hvor langt inn i et kommersielt marked det offentliges rolle skal strekke seg, rollekonflikter som kan oppstå og hensynet til best mulig rammevilkår for selskapenes forretningsmessige utvikling. Et annet viktig hensyn er å forhindre at den sentrale virksomheten i NRS i vesentlig grad endrer karakter ved at det forretningsmessige fokuset blir for dominerende.
  - For stor spredning av virksomheten kan bli et problem - NRS må konsentrere innsatsen og ikke spre seg på for mange felt. Det kan bli nødvendig å reddykke rollen i noe større grad gjennom å gjøre noen strategiske valg.
  - Utviklingen på Svalbard, der private og offentlige aktører fra ulike nasjoner er involvert, har skapt behov for å klargjøre ansvar og samordne ulike aktørers roller.

---

## **4 Hovedtrekk ved dagens tilknytningsform og formen i praksis**

### **4.1 Innledning**

I dette kapitlet presenteres og drøftes dagens tilknytningsform for Norsk Romsenter. Presentasjonen er delt i tre med formelle trekk ved tilknytningsformen, hvordan den praktiseres og hvilke erfaringene aktørene har med formen.

### **4.2 Formelle hovedtrekk ved dagens organisasjonsmodell**

Norsk Romsenter er en privat stiftelse i henhold til stiftelsesloven<sup>8</sup>. Loven sammen med forpliktelsene knyttet til ESA-medlemskapet og stiftelsens vedtekter, utgjør hoveddrammene for hvordan dagens tilknytningsform formelt er regulert, dvs. trekk ved stiftelsen og ved relasjonen mellom virksomheten og departementet.

Etter stiftelsesloven er NRS et eget rettssubjekt og selveiende, og departementets styringsvirkemidler er begrenset. Etatsstyring (instruksbasert styring) eller eierstyring (styring gjennom generalforsamling/foretaksmøte av statselskaper) kan ikke benyttes. Staten har imidlertid et knippe av virkemidler for styring av stiftelser og deres rammevilkår:

- Generell og sektorspesifikk lovgivning, internasjonale avtaler som Norge har ratifisert og forskriftsutforming.
- Utforming av vilkår ved bevilgninger (både i form av rundsumsbevilgning og formålsspesifikk bevilgning).
- Oppnevning av styrer eller styremedlemmer (eventuelt i andre styrende organer).
- Fastsetting eller godkjenning av vedtektene og endringer i disse.

For å vurdere tilknytningsform er det viktig både å se på de formelle og reelle sidene. I hvilken grad de ulike styringsvirkemidlene blir benyttet, legger føringer for om stiftelsen fungerer etter intensjonen om uavhengighet i loven. Nedenfor presenteres først de formelle hovedtrekkene inndelt etter styrings- og ansvarsforhold, budsjett og økonomi, personalets status og offentligrettslige forhold.

---

<sup>8</sup> Lov av 23. mai 1980 nr 11 om stiftelser med mer.

---

## 4.2.1 Styrings- og ansvarsforhold

NRS er tilskuddsmottaker under Nærings og handelsdepartementet. Departementet kan formelt *ikke* styre gjennom alminnelige instruksjon etter vanlige etatsstyringsprinsipper, men bl.a. ved å sette vilkår til den årlige tilskuddsbevilgningen.

Nærings og handelsministeren er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for de sidene ved organets virksomhet som omfattes av ESA-medlemskapet.

Norsk Romsenter er nærmest fullfinansiert av staten, og statsråden er ansvarlig for bevilgningen.

Statsråden står også parlamentarisk ansvarlig for hoveddrammene og retningslinjene for Norsk Romsenters virksomhet. Ansvaret omfatter alle saker som regjeringen/departementet godkjenner eller får forelagt. Eksempler på saker hvor statsrådets ansvar gjelder kan være fastsetting og endring av vedtektene, oppnevning av styret, saker som departementet godkjenner eller får forelagt til orientering, som for eksempel etablering av datterselskaper.

Det foreligger muligheter til overordnet styring med alle sider ved virksomheten ut fra at regjeringen er gitt en generell instruksjonsmyndighet i vedtektene.

Etter vedtektenes § 5 skal NRS "... ledes av et styre og en administrerende direktør." Styret oppnevnes ved Kongelig resolusjon etter innstilling fra Nærings og handelsdepartementet der også styrets leder og nestleder utpekes særskilt. Styret skal føre protokoll over møtene og NHD skal løpende få tilsendt styrets saksdokumenter. Styret for NRS fungerer som øverste organ i virksomheten, og har oppgaver innen ledelse, personal, organisasjons- og budsjettsaker og det nasjonale langtidsprogrammet for norsk romvirksomhet.

Styret ansetter administrerende direktør. Administrerende direktør har ansvar for den løpende driften og deltar i styremøtene uten stemmerett. Administrerende direktør i NRS er styreleder for de tre underliggende datterselskapene.

Stiftelsen skal ha et rådgivende organ (Rådet). Rådet skal bestå av 12<sup>9</sup> medlemmer som oppnevnes av Nærings og handelsdepartementet. Leder og nestleder oppnevnes særskilt.

Etter § 14 må forslag til endring i vedtektene vedtas av styret i to påfølgende møter. Rådets uttalelse skal innhentes og legges ved styrebeslutningen om forslag til endring. Forslaget forelegges Nærings og handelsdepartementet. Vedtektene sier at vedtektsendringen bør godkjennes ved Kongelig resolusjon. Vedtektene er endret ved tre anledninger siden opprettelsen og alle ved Kongelig resolusjon.

---

<sup>9</sup> I dag ni medlemmer etter som de fem forskningsrådene NTNF, NAVF, NFFR, NORAS og NLVF ble slått sammen i 1993 til NFR og er representert med ett medlem mot tidligere tre medlemmer.

---

Opphør av stiftelsens virksomhet kan bare skje etter styrebeslutning i to påfølgende styremøter. Rådets uttalelse må innhentes og legges ved styrets beslutning. Beslutningen om opphør må godkjennes i Kongelig resolusjon.

#### **4.2.2 Budsjet og økonomiforvaltning**

Virksomheten får sine finansielle ressurser gjennom tilskuddsbevilgning fra Stortinget, som blir stilt til rådighet fra Nærings og handelsdepartementet etter bevilgnings- og økonomireglementet. I tillegg til årlig tilskudd har NRS renteinntekter og agioinntekter. Inntekter fra oppdragsgivere forekommer også, men i et svært beskjedent omfang.

Tilskuddet dekker både drift av stiftelsen og bundne utgifter til langtidskontrakter knyttet til Norges medlemskap i European Space Agency, ESA. Staten er økonomisk ansvarlig for tilskuddsbevilgningen til virksomheten.

Staten sto som innskyter av stiftelsens grunnkapital på 2 millioner kroner. Virksomheten kan formelt gå konkurs.

Det gjennomgående regelverket for statens økonomiforvaltning (bevilgnings- og økonomireglementet) som omhandler tilskuddsbevilgninger gjelder. Regelverket kommer også til anvendelse ved eventuelle bevilgninger til investeringer.

Investeringer skjer etter regnskapsprinsippet, dvs. at det foretas avskrivninger og at ordinære regnskapsprinsipper gjelder. Investeringer har hittil skjedd innenfor bevilgningsrammen. Finansieringen av investeringer kan eventuelt skje ved låneopptak i det private markedet.

Det foretas riksrevisjonskontroll med at bevilgningene disponeres i samsvar med gjeldende regler og Stortingets forutsetninger for bevilgningen. I tillegg reviderer Riksrevisjonen stiftelsens årsregnskap i hht. revisorloven.<sup>10</sup>

Ved opphør av stiftelsens virksomhet skal stiftelsens midler anvendes slik Nærings- og handelsdepartementet beslutter.

#### **4.2.3 Personalforvaltning og ansattes status**

Ansatte er ikke statstjenestemenn. Arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven gjelder for de ansatte. Avtaler om lønnsregulering er inngått mellom de ansatte og administrasjonen.

NRS er ikke medlem av Statens Pensjonskasse. (Utmeldingsdato 01.10.88.)

---

<sup>10</sup> Endret i hht. Kongelig resolusjon 13. oktober 1995.

---

Ansatte er ikke representert i stiftelsens styre, men deltar med en observatør i saker som berører de ansatte.

Stiftelsen er ikke medlem av Norges Arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning (NAVO).

#### **4.2.4 Offentligrettslige forhold**

For vedtak i Norsk Romsenter gjelder ikke forvaltningslovens regler om begrunnelsesplikt og vedtak kan ikke påklages. For personalsaker gjelder likevel forvaltningsloven og lover gitt i medhold av denne.<sup>11</sup>

Offentlighetsloven gjelder for NRS.

### **4.3 Statens styringsinteresser og tyngdepunktet mellom departementet og virksomheten**

#### **4.3.1 Mål og styringsinteresser**

Stiftelsenes formål uttrykker dens relasjonen til staten og angir samtidig statens styringsinteresser overfor stiftelsen. Målsettingen for virksomheten er presentert i kapittel 2.2 og vi viser derfor til dette kapitlet.

NRS er departementets virkemiddel på romsektoren og det er vedtektsfestet at virksomheten skal drives i tråd med regjeringens politikk på området.

Virksomheten dekker tjenestebehovet på andre sektorer, og viktige brukerdepartementer er Justisdepartementet og Miljøverndepartementet.

Virksomhetens infrastruktur har over tid krevd betydelige investeringsmidler fra staten. Driften og utnyttelsen av denne infrastrukturen er av betydning for staten, og virksomheten har samtidig utviklet tjeneste- og produktområder avledet fra kjernevirksomheten.

#### **4.3.2 Styringsområder og styrings og kommunikasjonsformer**

Hvordan slår formålene og hensynene ut for styringen i praksis? Med utgangspunkt i dokumenter og intervjuer presenteres styringsbehov og hva det i praksis styres på nedenfor. Presentasjonen er delt inn i følgende punkter:

---

<sup>11</sup> Ny paragraf i vedtektene i hht. Kongelig resolusjon 20. desember 1991.

- 
- Styring av virksomhetens formål og oppgaver.
  - Styring av økonomi og omfanget av virksomheten.
  - Styring av organisering og administrative prosesser.
  - Styring av virksomhetens forhold til omgivelsene.

### **Formål og oppgaver**

Styringsinteressene knyttet til formål og oppgaver gjelder første og fremst oppfylning av forpliktelser knyttet til det norske medlemskapet i ESA. I tillegg vektlegger departementet industriutvikling utenfor ESA.

Forskningsseksjonen i avdeling for forskning, teknologi og kompetanse i Nærings- og handelsdepartementet har styringsansvaret for NRS. I styringen har seksjonen lagt vekt på oppfølging av kontraktene for frivillige ESA programmer og omfanget av de nasjonale følgeprogrammene. Styringen er rettet mot de økonomiske forpliktelsene og departementet er opptatt av at NRS holder seg innenfor de rammene som er definert i det årlige tilsagnsbrevet. Når det gjelder NRS' omgivelser direkte knyttet til ESA-engasjementet, følger departementet NRS opp i forhold til konkrete styringsparametre, retur-koeffisient, akkumulert verdi for norske ESA-kontrakter, ringvirkningsfaktor for ESA-kontrakter og bruksvolumsfaktor for jordobservasjonsdata i Norge.

Spørsmål om NRS' virkefelt er i de par siste årene blitt aktualisert parallelt med utvikling av teknologi og økt kommersialisering. Det har medført større økning på salg av verdiøkende tjenester og produkter innenfor den operative virksomheten. Spørsmål om å begrense virksomhetens engasjement utover kjernevirksomheten er derfor kommet til overflaten. Ut fra at virksomheten er nærmest fullfinansiert fra staten, er det viktig å finne balansen mellom kjernevirksomhet og hvilke aktiviteter som direkte er avledet av denne og som dermed anses som en viktig støtte, eller bidrag til å bedre kapasitetsutnyttelsen av kompetanse og materiell i virksomheten. En forutsetning her er at det ikke går på bekostning av kjernevirksomheten. Departementet er opptatt av at den operative virksomheten (datterselskapene) ikke engasjerer seg i oppgaver som ligger utenfor de overfor nevnte kriteriene. Spørsmål om enkelte områder ligger på siden og derfor ikke bør inngå i oppgaveporteføljen, er reist spesielt i forbindelse med aktiviteten på Andøya. Her vil det være vanskelige grensetilfeller som må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Hittil har departementet godkjent forslag til etablering av datterselskaper og selskaper under datterselskapene.

### **Økonomi og omfanget av virksomheten**

Departementet har klare styringsinteresser i forhold til virksomhetens økonomistyring. Andelen av tilskuddet som går til drift har vært på samme nivå flere år, dvs. at det reelt sett har gått noe ned. På den annen side har NRS en egen kapital som representerer en buffer og en økonomisk handlefrihet for virksomheten.

Departementet godkjenner i utgangspunktet deltakelse i frivillige ESA-programmer. NRS har frihet til å omdisponere midler mellom programmene.



---

Dette kan være aktuelt i forbindelse med utsettelse og lignende. Departementets styringsbehov ligger ikke på omdisponeringene i seg selv, men om det øker departementets og Stortingets økonomiske forpliktelser. For de nasjonale følgeprogrammene fastsetter departementet hvert år det samlede nivået ut fra forslag til fordeling fra Romsenteret, slik at styringsinteressene er knyttet til det totale beløpet.

Som nevnt, styrer også departementet på omfanget av virksomheten, for eksempel når det gjelder etablering av nye datterselskaper under TSS AS og ARS AS. I disse sakene har det vært sentralt for NHD at det økonomiske driftsgrunnlaget har vært grundig vurdert og basert på realistiske analyser av markedsgrunnlaget, slik at ikke kjernevirksomheten eller ”morstiftelsen” blir økonomisk skadelidende.

### **Styring av organisering og administrative prosesser**

Organisering og administrative prosesser tilligger det i stor grad virksomheten selv å utøve i henhold til stiftelsens vedtekter. Styret utnevnes i Kongelig resolusjon der styreleder og nestleder utnevnes særskilt, mens andre tilsetninger foretas av NRS selv, enten av styret eller administrasjonen. Etablering av datterselskap godkjennes av departementet.

### **Styringsdialogen og kommunikasjon mellom departementet og NRS**

Styringsdialogen skjer gjennom årlige tilsagnsbrev. Departementet har tre til fire formelle møter med administrasjonen i NRS i året der temaene i hovedsak er budsjett og rapportering. NRS rapporterer gjennom halvårsrapport og årsrapport, i tillegg til kvartalsvis rapportering knyttet til ESA-programmer. I tillegg er det tett uformell kontakt etter behov. Denne kontakten gjelder først og fremst aktivitetene i forbindelse med ESA-medlemskapet og skjer ukentlig.

### **Styring av virksomhetens forhold til omgivelsene**

Romsenterets datterselskaper tilbyr i dag tjenester til både private og offentlige institusjoner, med hovedvekten på offentlige brukere. Ved siden av brukere fra ESA, er viktige brukerdepartementer bl.a. Justisdepartementet og Miljøverndepartementet. Disse departementene, eller deres underliggende virksomheter, inngår bilaterale avtaler med TSS AS eller ARS AS etter behov. Verken NHD eller NRS er vanligvis involvert i slike avtaler om kjøp av tjenester eller produkter, det er et anliggende mellom vedkommende virksomhet og TSS AS (eventuelt ARS AS). NHD mener at brukerdepartementene burde være mer aktive når det gjelder utvikling av nye tjenester eller anvendelsesområder gjennom å delfinansiere utviklingskostnadene. Når det gjelder samordningsbehov på tvers av departementene, var det intensjonen at det skulle ivaretaes av Interdepartemental Referansekomité for Romvirksomhet, IRR, som ble opprettet da TSS AS ble innlemmet i Norsk Romsenter i 1991. Denne komiteén har ikke vært i funksjon og må sies å være et sovende organ i dag.

---

Romsenterets råd har ved siden av rollen som rådgiver for NRS' styre i forbindelse med budsjett, langtidsplanarbeidet og saker av prinsipiell karakter, også funksjonen som arena for informasjons- og erfaringsutveksling. Imidlertid bringes informasjon om brukerbehov fra de enkelte virksomhetene i svært liten grad inn i rådsmøtene.

### 4.3.3 Tyngdepunktet mellom departementet og NRS

#### Tyngdepunktet på de fire styringsområdene

Gjennomgangen viser at NRS reelt styres som et forvaltningsorgan etter mål- og rammestyringsprinsipper. Hvordan slik etatsstyring utøves i praksis varierer mellom virksomheter og bør tilpasses den enkelte virksomhet og sektoren det gjelder. I vurderingen av alternativ tilknytningsform for NRS er det viktig hvordan tyngdepunktet for styring mellom departementet og virksomheten ligger formelt og i praksis i dag. Spørsmålet her blir hvilke områder som er gjenstand for departementets styring og hvilke områder som er overlatt til virksomheten selv.

Departementet har sterke styringsinteresser i forhold til formålet med virksomheten. Den politiske betydningen av NRS' virksomhet er i hovedsak knyttet til ESA-medlemskapet og de økonomiske forpliktelsene i forbindelse med dette. Staten finansierer i all hovedsak disse programmene og styring av forvaltningen av programmidlene er viktig for departementet. Stortinget utøver kontroll over anvendelsen av midlene gjennom Riksrevisjonen.

Departementet engasjerer seg ikke direkte i den innholdsmessige siden av virksomheten. Norsk Romsenter har ansvaret for utformingen og gjennomføringen av norsk rompolitikk. Departementet er ikke involvert i prosessene underveis, men har det endelige godkjenningsansvaret. Det er altså Romsenteret som besitter kompetansen på sektoren og legger føringene for norsk rompolitikk, noe som indikerer at styringen går begge veier og i stor grad fra romsenteret til departementet. Sett i sammenheng med at departementet også benytter romsenteret som rådgivere for sine beslutninger innenfor romvirksomheten og i utarbeidelsen av årlige planer og budsjetter, styrkes inntrykket av at NRS har stor grad av autonomi og styrer den innholdsmessige siden på sektoren.

Dekning av nasjonale brukerbehov knyttet til kjøp av tjenester og produkter er regulert gjennom avtaler mellom den enkelte bruker og datterselskapene. Departementet engasjerer seg ikke i den daglige driften av datterselskapene. Dekning av brukerbehovene er regulert gjennom avtaler om kjøp av produkter og tjenester mellom den enkelte bruker og selskapene. På Svalbard har NASA inngått avtale med romsenteret på grunnlag av den nasjonale rollen NRS har som søsterorganisasjon til NASA. Den innholdsmessige siden ved kjøp og salg av tjenester og produkter er basert på forretningsmessige prinsipper og ligger utenfor NHDs styringsinteresse. Departementets engasjement ligger på et strategisk overordnet nivå og omfatter om datterselskapene drives innenfor gitte rammer og at omfanget av virksomheten er i tråd med retningslinjene.

---

Det at NRS er en stiftelse med en egenkapital, gir virksomheten stor grad av handlefrihet. Det er stiftelsens policy at den frie egenkapitalen skal anvendes til formål innenfor rammen av virksomheten, som for eksempel tilskudd til nasjonale følgeprogrammer eller investeringer. Departementet engasjerer seg ikke i anvendelsen av egenkapitalen, men kontrollerer at den skjer på en forsvarlig måte. Grunnlaget for NHDs kontroll er Riksrevisjonens revidering av NRS' regnskap.

### **Oppsummerende vurdering**

Samlet sett synes tyngdepunktet mellom departementet og Romsenteret i utgangspunktet å ligge i departementet. Samtidig som noen områder flytter punktet over mot NRS' side av skalaen. Departementet framstår som en strategisk eier, hvor styringsfokus ligger på overordnede formål, økonomiske rammer og retningslinjer.

Når det gjelder styring av den innholdsmessige siden av virksomheten, styrer departementet kun på omfanget av virksomheten. Stiftelsens handlefrihet er stor på den innholdsmessige siden, administrative prosesser og virksomhetens forhold til omgivelsene. Det at Romsenteret sitter med kompetansen og er premissleverandør for innholdet i politikken på sektoren, taler for at virksomheten har stor innflytelse og at styringen skjer begge veier.

## **4.4 Dagens tilknytningsform i praksis**

Under dette punktet presenteres erfaringene med dagens form på bakgrunn av intervjuene i NRS' styre, råd, administrasjon, datterselskap og i departementet. Dagens tilknytningsform blir gjennomgått i forhold til styrings- og ansvarsforhold, budsjett og økonomi og personalforvaltning og offentligrettslige forhold.

### **4.4.1 Styrings- og ansvarsforhold**

Selv om Norsk Romsenter formelt sett er en stiftelse, oppfatter både Romsenteret selv og departementet virksomheten som et myndighetsorgan og dermed som en del av staten. Det samme gjør samarbeidsparter innenfor romsektoren. Departementet ser på NRS som en underliggende virksomhet som ivaretar oppgaver knyttet til romsektoren. Ut fra at NRS innehar den faglige og innholdsmessige kompetansen på sektoren, benyttes Romsenteret i løsning av departementets oppgaver som sekretariat for politisk ledelse.

Statsrådets ansvar omfatter store deler av virksomheten. Ut fra at regjeringen har fastsatt en generell instruksjonsmyndighet i vedtektene, kan regjeringen i utgangspunktet instruere virksomheten på alle områder. Departementet har ikke benyttet instruksjonsmyndigheten, men på en annen side har Romsenteret vært lydthøre for departementets synspunkter, og departementet har derfor ikke

---

funnet det nødvendig å anvende dette styringsvirkemiddelet. Styringsmulig  
heten har fungert mer som ”riset bak speilet”.

Styringsdialogen mellom administrasjonen i NRS og departementet oppleves  
som ryddig og formalisert. I tillegg er det en svært tett dialog med ukentlig  
kontakt mellom NRS og departementet.

Styret fungerer som Romsenterets øverste organ og står økonomisk og  
administrativt ansvarlig for virksomheten innenfor de politiske rammer.  
Utformingen av nasjonal langtidsplan for romvirksomhet, og utarbeiding av  
årlig virksomhetsplan og budsjett inngår også i styrefunksjonen. Styret deltar  
ikke i de formelle etatsstyringsmøtene med departementet, her deltar  
administrasjonen. Styreleder er av og til med i ministerrådsmøtene i ESA.  
Styret har kontakt med departementet i saker av prinsipiell art og kommunika-  
sjonen oppleves som velfungerende, med stor grad av tillit mellom partene.

Ansvars- og oppgavefordelingen i styringskjeden oppleves som avklart og  
tydelig. Styret er bredt sammensatt med kompetanse innenfor industri,  
forskning og brukeretater. Departementet mener at styrefunksjonen ivaretas på  
en profesjonell måte, og styret er et korrektiv til administrasjonen i enkelte  
spørsmål. NHD mener at det er viktig å ha et styre for å ha en avstand mellom  
departementet og administrasjonen i Romsenteret. Styret opplever å ha store  
faglige frihetsgrader innenfor sine rammer gjennom at departementets styrings-  
fokus ligger på et overordnet og strategisk nivå. Samtidig oppleves departe-  
mentet som en støttespiller og risikotaker i spørsmål som omfatter forpliktelser  
for Norge, som for eksempel utbyggingen av aktivitetene på Svalbard.

NRS har organisert den operative virksomheten i datterselskaper og driften  
styres indirekte av departementet. Imidlertid styres virksomhetenes omfang  
direkte, og departementet opplever denne utviklingen som problematisk med  
tanke på styringsmulighetene i en eventuell krisesituasjon.

Nærings- og handelsdepartementet er ”eier” og ansvarlig for tilskudsbevilg-  
ning, men står ikke selv som bruker av tjenester som NRS’ underliggende  
datterselskaper tilbyr. Avtaler om kjøp av tjenester er bilaterale og inngås  
mellom brukerdepartement eller underliggende etater og det enkelte datter-  
selskap. NHD er ikke involvert i disse avtalene. I denne organiseringen er det  
tatt hensyn til behovet for å skille forvaltnings- og forretningsoppgavene ved å  
fordele disse hhv. på fagdepartementet og andre departementer. Imidlertid tar  
ikke denne organiseringen hensyn til kostnadene ved utviklingen av de enkelte  
produktene eller tjenestene. Den offentlige andelen av disse dekkes av til-  
skudsbevilgningen fra NHD. NHD mener at andre brukerdepartementer burde  
delta mer økonomisk forpliktende i tjenesteutviklingen, men oppfatter det å  
splitte bevilgningen som lite hensiktsmessig og at det vil føre til ekstra koordi-  
neringsoppgaver. NRS oppfatter det som positivt å ha kun én finansieringskilde.

---

#### 4.4.2 Budsjett- og økonomiforvaltning

Tilskuddsbevilgningen er i fagproposisjonen spesifisert på følgende områder: obligatoriske utgifter i ESA, de ulike frivillige ESA-programmene Norge deltar i, nasjonale følgeprogrammer og administrasjonsutgifter. Denne inndelingen oppfattes som hensiktsmessig og NRS rapporterer i forhold til det enkelte område.

Stiftelsens egenkapital er i dag på 59 millioner kroner og er bygd opp gjennom investeringer, renteinntekter og utbytte fra datterselskapene.<sup>12</sup> Etter som tilskuddet til nasjonale følgeprogrammer er redusert de siste årene, har NRS gått inn med egenkapital og supplert tilskuddet til slike programmer. Egenkapitalen representerer en økonomisk handlefrihet, og NRS ser det som en nødvendighet å opprettholde en slik buffer framover for å kunne ivareta rollen som forretningsutvikler.

#### 4.4.3 Personalforvaltning og offentligrettslige forhold

Den personalrettslige statusen utenfor staten oppleves som positiv i virksomheten. Lønnsnivået er noe høyere enn i tilsvarende virksomhet innenfor staten, men lavere enn i deler av næringslivet. Lønnsnivået finansieres utelukkende innenfor rammen av driftsbevilgningen fra departementet. Det er liten turnover i Romsenteret, og rekruttering av nye medarbeidere oppfattes ikke som et problem i virksomheten.

#### 4.5 Privat stiftelse eller forvaltningsorgan?

Riksrevisjonen har oppsummert premissene for bruk av stiftelser i statlig forvaltning i sin undersøkelse<sup>13</sup>. Stiftelsesloven forutsetter at en stiftelse er selvstendig. Stiftelser etableres ved at det skytes inn en grunnkapital som innskyteren etter etablering er avskåret fra å disponere. Formuesverdien stilles selvstendig til rådighet for formålet til stiftelsen. Stiftelsen er et selveid, eget rettssubjekt, slik at ingen andre kan ha eierinteresser i stiftelsen. Styringen av stiftelsen skal etter loven skje i stiftelsens styre, og kan ikke legges til et eksternt organ.

Gjeldende forvaltningspolitiske retningslinjer legger til grunn at stiftelsesformen ikke er hensiktsmessig for organisering av statlig engasjement fordi stiftelsesformens særtrekk er selvstyre. Måten stiftelsen utfører forvaltningsoppgaver på, kan bidra til uklarheter om statsråden står ansvarlig for virksomheten.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> NRS tar utbytte fra NRS Eiendom AS og i år er første året det utbetales utbytte til eierne i TSS AS. ARS AS betaler ikke utbytte.

<sup>13</sup> Riksrevisjonen, Dokument nr 3:6 (1998–99).

<sup>14</sup> NOU 1989:5, St meld nr 35 (1991–92), AAD 1994: Tilknyningsformer for statlige virksomheter.

---

I vurderingen om NRS reelt sett er en stiftelse der intensjonen i stiftelsesloven om selvstendighet er oppfylt, vil være en vurdering av flere styringsvirkemidler som staten utøver overfor virksomheten, jf kapittel 4.2. Hver for seg og samlet gir disse en indikasjon på hvor tett forhold mellom Romsenteret og departementet er. Grunnlaget for å vurdere graden av avhengighet er følgende variabler: trekk ved etableringen, omdanningskompetanse og endring av vedtektene, styreoppnevning, finansiering, sektorpolitiske planer og særskilt regulering og styring og kommunikasjon i praksis.<sup>15</sup>

#### **4.5.1 Trekk ved etableringen**

NRS ble opprettet som stiftelse på et tidspunkt hvor reformer innenfor budsjett-, lønns- og personalområdet ikke var iverksatt. Hovedbegrunnelsen for valget var at Romsenteret fortsette skulle å ha den tilsvarende autonome stillingen som i NTNF, og dermed være faglig uavhengig av staten.<sup>16</sup> En organisasjonsform innenfor staten var ikke forenlig med målsettingen om uavhengighet og på dette tidspunktet var ikke formen forvaltningsorgan med særskilte fullmakter et alternativ. Den ble først introdusert på 1990-tallet.

NRS ble etablert ved Kongelig resolusjon noe som indikerer at virksomheten er sentral for sektoren. Staten sto også som initiativtaker, og etableringen var en følge av en utredning om norsk romvirksomhet og medlemskap i ESA.

#### **4.5.2 Omdanningskompetanse og vedtektsendring**

Endringer i vedtektene til NRS skjer i praksis i regjeringen. Ifølge vedtektene ligger omdanningskompetansen også i regjeringen. I beslutningen om et eventuelt opphør av NRS, vil Nærings og handelsdepartementet disponere stiftelsens midler.

#### **4.5.3 Styreoppnevning**

Medlemmene til styret oppnevnes ved Kongelig resolusjon, hvor også styreleder og nestleder utnevnes særskilt. Departementet er ikke representert i styret.

---

<sup>15</sup> Statskonsult-rapport 1999:18 Staten sin bruk av stiftingar.

<sup>16</sup> St meld nr 13 (1986–87) om norsk romvirksomhet.

---

#### **4.5.4 Budsjett og økonomiforvaltning**

NRS er nærmest fullfinansiert av staten. Riksrevisjonen utøver kontroll med den statlige bevilgningen, samtidig som den også reviderer årsregnskapet til stiftelsen.

#### **4.5.5 Særskilt regulering**

Rammene for NRS er regulert gjennom tiltredelsen til ESA og de enkelte programmene Norge deltar i. Romsenteret inngår også i sektorplanene og er NHDs virkemiddel for gjennomføring av politikken.

#### **4.5.6 Styring og kommunikasjon i praksis**

Ovenfor har vi gjennomgått de formelle rammene og styringsvirkemidlene. Hvordan kommunikasjon og styring utøves i praksis gir et utfyllende bilde av avhengighetsforholdet og om NRS kan anses for å være en reell stiftelse etter stiftelsesloven.

Departementet styrer NRS på overordnede rammer. Saker som gjelder kjernevirksomheten godkjennes av departementet etter forslag fra virksomheten. Styringsformen tilsvarer langt på vei etatsstyring for virksomheter innenfor staten. Sett i sammenheng med at regjering/departementet i vedtektsform er gitt en generell instruksjonsmyndighet over virksomheten, forsterkes inntrykket av at NRS ikke er en reell stiftelse, men et forvaltningsorgan innenfor staten.

Kommunikasjonen mellom departementet og Romsenteret er svært tett. Kontakten skjer ukentlig og handler i stor grad om saker i forbindelse med ESA-medlemskapet, og aktørene vurderer den som nødvendig for gjennomføring av politikken. I en slik nær kommunikasjon vil departementet kunne gi instruksjoner eller mer uformelle signaler om driften generelt. Samtidig er det klare indikasjoner på at påvirkningen skjer begge veier.

#### **4.5.7 Oppsummering**

Gjennomgangen viser at departementet benytter alle styringsvirkemidlene som står til rådighet overfor stiftelser, og at alle virkemidlene benyttes i utstrakt grad. Styringsformen er etter vanlige etatsstyringsprinsipper i staten, og Romsenterets rolle og funksjon på sektoren er svært viktig for gjennomføringen av politikken. Stiftelsen er nær fullfinansiert av staten, og beslutning om etablering, omdanning, vedtektsendring og styreoppnevning skjer ved Kongelig resolusjon.

Med utgangspunkt i at styringsgraden er høy på alle styringsvirkemidlene er det tvil om NRS kan betraktes som reelt selvstendig etter stiftelsesloven. Formelt og i praksis må staten anses som fullt ut ansvarlig for Romsenterets virksomhet. Statskonsult anser derfor ikke at NRS er en reell stiftelse etter stiftelsesloven, men i praksis en statlig virksomhet.

---

## 5 Statskonsults analyse og vurdering

### 5.1 Premisser for valg av tilknytningsform

I dette kapitlet drøftes hva som bør være den framtidige tilknytningsformen for hovedvirksomheten til Norsk Romsenter og hvordan datterselskapene bør være organisert. Med utgangspunkt i de overordnede forvaltningspolitiske retningslinjene drøftes noen sentrale trekk som viktige premisser for analysen av de enkelte alternative modellene.

#### 5.1.1 Rammer, roller og oppgaver

Norsk Romsenters virksomhet og formål er knyttet til utvikling av nasjonal infrastruktur, forretningsutvikling, planlegging og koordinering av norsk romvirksomhet, og ivaretagelsen av de nasjonale interessene i forhold til ESA-medlemskapet. Virksomheten har en sektorpolitisk rolle og staten har tatt et langsiktig ansvar for virksomheten og for gjennomføring av oppgavene ved å ta hovedansvaret for finansieringen.

I kapittel 3 er Romsenterets oppgavetyper inndelt på følgende måte:

- Forvaltningsoppgaver, myndighetsutøvelse, rådgivning
- Forretningsutvikling
- Forretningsdrift

Det er ikke enkelt å gjøre et entydig skille mellom de ulike oppgavetyperne, men det kan være nyttig for å få et inntrykk av hvordan ressursene fordeles mellom de ulike oppgavetyperne i virksomheten. De økonomiske ressursene går i hovedsak med til utgifter i forbindelse med ESA-programmene. Den oppgavetyper som Romsenteret bruker mest personellressurser på, er forretningsutvikling knyttet til oppbygging av en konkurransedyktig norsk romindustri og til rettellegging og utvikling av driftsgrunnlaget for sine operative datterselskaper. Utøvelse av eierrollen overfor datterselskapene og rådgivningsoppgaver for departementet utgjør en forholdsvis liten del av virksomhetens samlede oppgaver.

#### 5.1.2 Styringsinteressene og ansvarsforhold knyttet til virksomheten

##### **Styringsinteressene opprettholdes**

NRS er departementets virkemiddel på romsektoren og det er vedtektsfestet at virksomheten skal drives i tråd med regjeringens politikk på området. Virksomheten er nærmest fullfinansiert ved statlige tilskudd, sørger for dekning av viktige brukerbehov på andre sektorer og har ansvaret for infrastruktur av nasjonal interesse. Romsenterets karakter av myndighetsorgan bidrar til at staten har relativt sterke styringsinteresser, selv om vektleggingen i dag varierer



---

noe på de ulike styringsområdene. Til dette bildet må det også tilføyes at departementet fortsatt vil være avhengig av Romsenterets faglige bidrag til politikktutforming på romsektoren. Denne avhengigheten bidrar ytterligere til å skjerpe departementets behov for klare og entydige styringsrelasjoner til virksomheten.

Gitt at Norsk Romsenter fortsatt skal forvalte hoveddelen av Norges forpliktelser i ESA og at finansieringen i hovedsak skal skje etter nåværende ordning, er det rimelig å anta at statens styringsinteresser i årene framover minst vil ligge på samme nivå som i dag. I forhold til utviklingstrekk framover kan det også ligge utfordringer som kan bidra til å styrke de statlige styringsinteressene, jf kapittel 3.3.

### **Avklaring av statsrådets ansvar**

I vurdering av det politiske ansvaret for virksomheten slås det fast at nærings og handelsministeren er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for de sidene av virksomheten som omfattes av ESA-medlemskapet, for bevilgningen, for hoveddrammer/retningslinjer for stiftelsen og for saker som departementet godkjenner eller får forelagt til orientering. Det kan også hevdes at statsråden i tillegg kan bli tillagt et mer generelt politisk ansvar for hele virksomheten, dersom det oppstår spesielt kritiske situasjoner. Det at NRS i dag formelt sett er en stiftelse, men reelt sett fungerer og styres som et statlig organ, medfører uklarheter. Forslag til alternativ tilknytningsform må utformes slik at det er samsvar mellom formell og reell organisasjonsform samtidig som ansvarsforholdene må være klare.

### **Faglig og økonomisk handlefrihet**

NRS har i sin oppgaveløsning stor grad av faglig autonomi, og departementet har ikke styrt på den innholdsmessige siden av driften. Tilskuddet kan fortsatt være en samlet bevilgning som i dag, hvor virksomheten kan disponere overskudd og har mulighet for å etablere investeringsfond. Dette vil være sentrale virkemidler som kan understøtte virksomhetens handlefrihet mht. den daglige driften. Samtidig vil det være hensiktsmessig om departementet opprettholder styringsformen etter mål og rammestyringsprinsipper som i dag, eller om man velger en selskapsform, at man går over til eierstyring. Begge styringsformene vil ivareta hensynet til virksomhetens autonomi.

### **Styre**

Etter Statskonsult vurdering har NRS ut fra sine oppgavetyper behov for et styre som kan utforme og vedta strategi, planer, budsjetter med mer. Styret vil kunne støtte den daglige ledelsen og departementet vil også bli avlastet for oppgaver. Ved å opprettholde et styre vil det styringsmessige tyngdepunktet mellom departementet og Romsenteret opprettholdes. Styret bør som i dag ha en bred sammensetning. Styrets oppgaver og ansvar vil avhenge av om modellvalget er utenfor eller innenfor staten.

---

### 5.1.3 Rollefordeling mellom NHD, NRS og datterselskapene

Hovedspørsmålene som drøftes under dette punktet er følgende:

- Bør det opprettes et organisatorisk skille mellom myndighetsdelen og forretningsdelen?
- Bør datterselskapene skilles ut fra NRS og legges under departementet?

#### **Bør myndighetsdelen skilles fra forretningsdelen?**

I forvaltningspolitikken legges det vekt på å synliggjøre hva som er myndig hetsoppgaver og et statlig ansvar. Oppgaver som ikke er et direkte statlig ansvar eller en myndighetsoppgave bør som en hovedregel ikke organiseres innenfor staten. Dette innebærer at de bør skilles ut og ivaretas av et statlig selskap – dersom det er viktig at staten er eier – eller privatiseres. Norsk Romsenter ivaretar både myndighetsoppgaver og oppgaver knyttet til forretningsutvikling og -drift. Det kan argumenteres for at en organisering der alle disse oppgavene ivaretas av samme organ, utydeliggjør hva som faktisk er det statlige ansvaret og at det kan føre til en uheldig sammenblanding av mål og roller for organisasjonen.

Fra våre informanter er det i svært liten grad kommet fram synspunkter som viser at Romsenteret ikke har klart å ivareta sine ulike roller på en god måte. I forbindelse med en vurdering av tilknytningsform er det likevel viktig å drøfte disse forholdene.

Mulige rollekonflikter som kan oppstå er bl.a. følgende:

- Rollen som eier og operatør for ESA-medlemskapet kan føre til en fordelaktig behandling av datterselskapene sammenliknet med andre norske bedrifter når det gjelder ESA-retur.
- Rollen som eier og myndighetsorgan med ansvar for planarbeid kan føre til en dreining mot hva som er bra for datterselskapene framfor hva som er bra for landet.

Ved å skille ut myndighetsoppgavene, vil Romsenterets roller kunne rendyrkes i større grad enn i dag og myndighetsoppgavene vil bli tydeligere og mer profilert. Vi mener derfor at det er riktig også å vurdere en modell som skisserer en delt løsning. Romsenterets ulike oppgaver er imidlertid tett integrert i dag og en delt løsning kan øke samordningskostnadene og gi en dårligere utnyttelse av kompetansen i miljøet.

#### **Eierskapet til datterselskapene**

Med utgangspunkt i at Romsenteret har rollen som forretningsaktør på samme område som det ivaretar myndighetsoppgaver, reises også spørsmålet om det er et behov for å skille datterselskapene fra hovedvirksomheten. Her er det viktig å

---

vurdere trekk ved de delene av romsektoren som datterselskapene opererer innenfor, og spesielt graden av konkurranse i dette markedet.

Sektoren er i betydelig grad basert på statlige investeringer og det eneste området på romsektoren som fungerer som et rent kommersielt marked internasjonalt, er telekommunikasjonsområdet.<sup>17</sup> Markedet som datterselskapene opererer i, kan betegnes som et delvis kommersielt marked i dag. Selskapene er innenfor sin nasjon monopolvirksomheter, men konkurransen om oppdrag er internasjonal.

I forhold til Sverige, bidrar delt eierskap av TSS AS til at oppbygging av konkurrerende infrastruktur i Norge og Sverige unngås. Dette indikerer at vi i dag ikke kan snakke om en reell konkurranse innenfor satellittjenestområdet, og at det i dag ikke eksisterer andre aktører som vil kreve en rolledeling av det statlige engasjementet ved at forretningsdriften skilles fra forvaltningsdelen.

Et annet moment som er sentralt for spørsmålet om eierskapet, er forholdet mellom NRS og datterselskapene. TSS AS og ARS AS er viktige for industriretur fra ESA, samtidig ivaretar selskapene nasjonale brukerbehov og tilbyr fasiliteter for forskning. Begge selskapene er i stor grad avhengige av ESA-aktiviteten, og ESA er én av de viktigste kundene. NRS' rolle som både forretningsutvikler og aktiv eier i forhold til selskapene har stor betydning. Ut fra sin posisjon som myndighetsorgan og eier, sin kompetanse og sitt nettverk på sektoren nasjonalt og internasjonalt, kan NRS tilrettelegge selskapenes kundegrunnlag og en mest mulig kostnadseffektiv drift i selskapene.

Ut fra dagens markedssituasjon og at det er knyttet sterke nasjonale interesser til utnyttelsen av infrastrukturen, vil det etter Statskonsults vurdering være hensiktsmessig å opprettholde den operative infrastrukturvirksomheten samlet. Dette tilsier at datterselskapene fortsatt bør ligge under NRS. Selskapenes viktige operatøransvar i ESA-sammenheng understreker også at de bør ha en aktiv eier med faglig kompetanse, og vi vurderer det som lite hensiktsmessig å bygge opp tilsvarende kompetanse i departementet.

#### **5.1.4 Virksomhetens forhold til omgivelsene**

Under dette punktet drøftes spørsmålene knyttet til følgende forhold:

- Ivaretagelse og samordning av brukerbehov.
- Hvilken betydning en ytterligere privatisering vil ha for modellvalg.

##### **Ivaretagelse og samordning av brukerbehov**

Som nevnt i kapittel 3 sørger NRS for de nasjonale brukerbehovene. Samordningen gjennom Interdepartemental Referansekomité for Romvirksomhet, IRR, er i praksis blitt tonet ned og behovene ivaretas gjennom bilaterale avtaler

---

<sup>17</sup> Jf Nasjonal langtidspan for romvirksomhet 1999–2002

---

mellom de ulike brukere og datterselskapene. NRS har imidlertid etablert grupper for de ulike brukerområdene, for eksempel innenfor jordobservasjon og navigasjon hvor brukerne er representert. Selv om dekning av nasjonale brukerbehov skjer gjennom datterselskapene, har departementet styringsinteresser i forhold til dette området. I tildelingsbrevet for 1999 er NRS pålagt å utvikle resultatindikatorer i forhold til målet om dekning av brukerbehov. Dette indikerer en dreining mot at departementet tar ansvaret med å følge opp dette området i sterkere grad enn tidligere, og det vil gi et bedre grunnlag for samordning av brukerbehov mellom de ulike departementene. I forhold til spørsmålet om datterselskapene skal ligge under NRS eller direkte under departementet, vil styringsformen i forhold til ivaretagelsen av nasjonale brukerbehov være den samme, altså avtalebasert styring.

Ved siden av styret, har Romsenteret også et råd. Siden rådet i dag ikke ivaretar brukerinteressene i tilstrekkelig grad, bør det vurderes å ivareta brukerinteressene på andre måter. Her kan tenkes flere alternativer. En mulighet kan være å formalisere kontakten med brukergruppene innenfor de områdene i NRS hvor brukerinteressene i dag kommer til uttrykk.

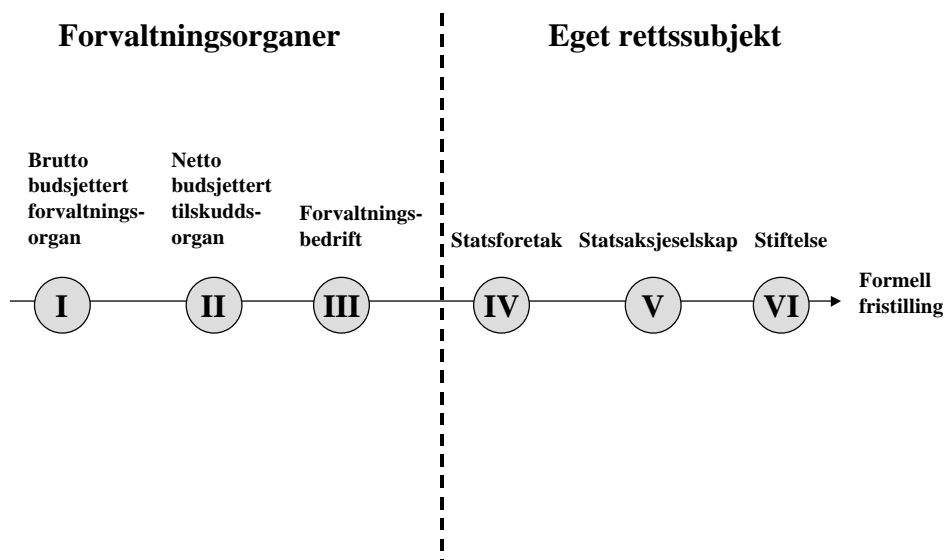
### **Ytterligere privatisering**

Et siste spørsmål er om det fortsatt skal være en offentlig oppgave å drive disse infrastrukturvirksomhetene. ARS AS og TSS AS er i dag delprivatisert. Hvorvidt det er aktuelt med en ytterligere privatisering ligger utenfor vårt mandat å vurdere. Om det skulle være aktuelt, vil dette kunne gjennomføres uavhengig av spørsmålet om datterselskapene ligger under NRS eller NHD, men uansett må status som aksjeselskap opprettholdes. Ved en privatisering vil det imidlertid være nødvendig å etablere virkemidler som sikrer ivaretagelse av de nasjonale brukerbehovene.

## **5.2 Vurdering av hovedtilknytningsform**

I dette punktet gis det en kort oversikt over alternativene til dagens tilknytningsform som teoretisk foreligger for Norsk Romsenter. De ulike tilknytningsformene er beskrevet nærmere i vedlegg, og vi viser derfor til dette.

**Figur 5.2: Hovedmodeller for organisering av statlig virksomhet:<sup>18</sup>**



Sentrale trekk som skiller hovedtilknytningsformene forvaltningsorgan, selskap og stiftelse er:

- Rettslig status: hvorvidt virksomheten er en del av staten som juridisk person eller er et eget rettssubjekt.
- Plassering av ansvaret for organisering og strategisk styring hos sentrale organer eller virksomheten selv.
- Plassering av ansvaret for økonomi og tilførsel av finansielle ressurser hos sentrale organer eller virksomheten selv.
- Muligheter til å ivareta overordnede styringsbehov i forhold til den løpende driften.
- Personalets status; statstjenestemenn eller ikke, til dels ulikt lovverk og forskjellig avtaleverk.

### **Hovedformen forvaltningsorgan**

Innenfor staten som juridisk person, dvs innenfor hovedformen forvaltningsorgan, foreligger det tre alternative modeller:

- ordinært forvaltningsorgan
- statlig nettobudsjettert tilskuddsorgan (også kalt forvaltningsorgan med særskilte fullmakter)
- forvaltningsbedrifter

<sup>18</sup> Basert på NOU 1999:15.

---

### **Statsselskaper**

Når virksomheten er organisert som eget rettssubjekt i form av selskap og er heleid av staten, foreligger følgende alternativer:

- statsforetak
- statsaksjeselskap
- særlovselskap organisert etter egen lov

### **Stiftelse**

- stiftelse er selveid og organisert etter lov om stiftelser.

## **5.2.1 Viktige hensyn ved valg av tilknytningsform**

Valg av tilknytningsform for NRS bør etter Statskonsults oppfatning bygge på:

- hensynet til politisk styrbarhet og kontroll for å kunne ivareta de grunnleggende formålene knyttet til ESA-medlemskapet og den nasjonale romsektor og det statlige ansvaret for NRS
- hensynet til effektivitet og omstillingsevne for virksomheten samt en framtidrettet organisasjonsmodell med muligheter til å håndtere nåværende og framtidige oppgaver og utfordringer

Med utgangspunkt i at NRS formelt sett er en stiftelse, mens styringspraksis i dag går utover rammene av stiftelsesloven og at dagens styringsinteresser og -behov ligger fast, er det viktig å utforme en organisasjonsmodell som er i tråd med og klargjør overordnede styrings- og ansvarsforhold. Samtidig bør tilknytningsformen understøtte virksomhetens hovedformål og oppgaveløsning.

## **5.2.2 Tilknytningsformer og styringsformer**

Kontraktstyring kan nyttes ved siden av etatsstyring og eierstyring, eller i istedenfor de sistnevnte styringsformene overfor stiftelser. Innholdet og forpliktelsene i kontraktstyringen vil imidlertid være ulik avhengig av tilknytningsform. De ulike styringsformene er illustrert i tabellen under.

**Tabell 5.2: Tilknytningsformer og styringsformer etter NOU 1999:15.**

Tilknytningsform	Styringsformer	
Forvaltningsorgan	<b>Etatsstyring/eierstyring</b>	<b>Kontrakt- og avtalestyring</b>
	Etatsstyring, <i>kan</i> utøve styring over alle sider av virksomheten, instruksjon	”Avtaler”, men ikke juridisk forpliktende
Selskap	Eierstyring – formelle krav til hvordan styring utøves, instruksjon kan <i>bare</i> utøves gjennom gitte fora	Kontrakter, juridisk forpliktende fordi selvstendig rettssubjekt
Stiftelse	Selveid og selvstyrt	Kontrakter, juridisk forpliktende fordi selvstendig rettssubjekt

Nedenfor kommenteres styringsformene nærmere.

Hovedforskjellen mellom den politisk–demokratiske styringen av forvaltningsorganer, selskaper og stiftelser er:

- Forvaltningsorganer er del av staten som juridisk person og styres gjennom instruksjon og hierarkisk baserte beslutninger.
- Selskaper styres gjennom eierposisjon i de formelle eierfora (generalforsamling, foretaksmøte, årsmøte).
- Stiftelser er selvstyrt og selveid og kan verken styres gjennom instruksjon eller fra eierposisjon.

De politisk-demokratiske styringsmulighetene er med andre ord ulike i etatsstyring og eierstyring. Etatsstyring gir mulighet til å styre alle sider ved en virksomhet, også den løpende driften. Dersom en virksomhet er organisert som selskap, vil styringen måtte utøves gjennom eierposisjon og muligheten for styring av alle sider av virksomheten vil reduseres som følge av de formelle kravene som stilles i utøvelsen av styringen.

Innenfor forvaltningsorganmodellen kan det også legges rammer knyttet til hvilke sider av virksomheten som skal underlegges politisk-demokratisk styring. Etatsstyring kan utformes i et målstyringsperspektiv ved at staten utøver den strategiske styringen av virksomheten gjennom å klargjøre og tydeliggjøre overordnede mål for virksomheten, bestemme hvilke rammer virksomheten skal virke innenfor, vedta hovedprioriteringer og stille resultatkrav. Innenfor rammen av disse beslutningene får virksomhetsledelsen et helhetlig ansvar for hvordan driften gjennomføres. Imidlertid vil det ikke være noen garanti for at ikke overordnet myndighet likevel utøver løpende styring av virksomheten.

---

Dette følger særlig av det helhetlige politiske og juridiske ansvar overordnet myndighet har for virksomheten.

I tillegg til de styringsmulighetene som ligger i etatsstyring og eierstyring kan kontraktstyring nyttes. Ved kontraktstyring fokuseres det på at det aktuelle statlige organet disponerer de økonomiske ressursene som det offentlige har avsatt til dets formål. Staten vil stille krav til kontraktens innhold og på denne måten sikre at tjenestene ytes i henhold til de sektorpolitiske målsettingene. Kontraktstyring fordrer at staten klargjør hvilke krav og vilkår som stilles til de midlene virksomheten tilføres.

I forhold til selskaper og stiftelser vil kontraktene være juridisk forpliktende, mens dette ikke vil være tilfelle overfor forvaltningsorganer. Staten kan ikke inngå juridisk forpliktende avtaler med seg selv. Kontrakter med virksomheter organisert som forvaltningsorgan kan karakteriseres som avtaler. Slike avtaler vil ikke kunne anses som juridisk forpliktende.<sup>19</sup> Selv om ikke avtalene er juridisk forpliktende, vil de likevel kunne oppfattes som forpliktende.

Staten har formelt sett ikke styringsmuligheter overfor stiftelser, verken gjennom etatsstyring eller eierstyring. Kontraktstyring blir da det primære styringsvirkemidlet for staten, gitt at det foreligger styringsinteresser knyttet til virksomheten. Styringsvirkemidlene overfor statlig etablerte stiftelser må være indirekte og lik dem som kan brukes overfor andre private rettssubjekter: gjennom særskilt lovgivning, krav til vedtekter i forbindelse med etableringen, adgang til å oppnevne styre/styremedlemmer og løpende finansiering gjennom statlige tilskudd eller kjøp av tjenester knyttet til utføring av spesifikke oppgaver eller resultatkrav. Dersom virkemidlene utnyttes og brukes samtidig overfor en stiftelse, kan styringen av den bli så omfattende og tett at uavhengigheten og stiftelsesformen ikke lenger er reell.<sup>20</sup>

### 5.3 Hvorfor ikke stiftelse?

Før vurderingen av alternative modeller til dagens tilknytningsform vil vi drøfte muligheten for å beholde NRS som en stiftelse.

#### **Stiftelseslovens krav til selvstendighet**

Et hovedkrav i stiftelsesloven er som nevnt at en stiftelse skal være en reelt selveid institusjon og et selvstendig rettssubjekt. Lovgivningen bærer preg av at formen stiftelse er utviklet og tradisjonelt i stor utstrekning har vært brukt til forvaltning av private formuer for bestemte formål. Formen blir av juridiske eksperter<sup>21</sup> beskrevet som en knapp og relativt enkel rettslig form, som har en rekke hull og uklarheter, når den blir brukt på mer aktive og kompliserte virksomheter enn kapitalforvaltning. Generelt gjelder uklarhetene særlig styring av

---

<sup>19</sup> For enkelthets skyld brukes fellesbenevnelsen kontraktstyring også om "avtalestyring".

<sup>20</sup> NOU 1989:5, s. 114, Riksrevisjonen Dokument nr 3:6 (1998–99) og Statskonsults rapport 1998:18, kapittel 6.

<sup>21</sup> Sand 1996, Styring av kompleksitet, kapittel 9.



---

stiftelsen og reguleringen av forholdet til andre rettssubjekter. Dette blir særlig problematisk når en stiftelse har nær tilknytning til offentlige myndigheter.

Et regjeringsoppnevnt utvalg la i mai 1998 fram en innstilling med forslag til ny stiftelseslov.<sup>22</sup> Et viktig moment for vår vurdering er at stiftelsens autonome karakter trolig vil bli innskjerpet i den nye loven. Nye regler tar sikte på å understreke at stiftelser skal forvaltes som frittstående rettssubjekter uten påvirkning fra dem som gjør krav på eierskap eller fra andre utenforstående.<sup>23</sup> Hvis forslagene blir vedtatt, er det særlig to forhold som kan få konsekvenser for statens bruk av stiftelser. Disse gjelder begrensningene i stiftelsesorganers rett til styreoppnevninger og retten til omdanning, som foreslås fjernet.<sup>24</sup> Det er nåværende lov som legges til grunn for våre vurderinger, men det er likevel viktig å ta i betraktning at bruk av stiftelsesformen for utføring av statlige oppgaver i framtiden kan bli enda mer problematisk enn etter gjeldende lov.

### **Begrunnelsen for valg av stiftelsesformen i 1987**

Studier<sup>25</sup> av beslutningsprosessen da NRS ble opprettet, viser at stiftelsesformen ikke på noe tidspunkt ble drøftet på et prinsipielt grunnlag og heller ikke konkret juridisk. Argumentasjonen i foredraget til Kongelig resolusjon av 5. juni 1987 er i samsvar med stortingsmeldingens<sup>26</sup>, og er preget av en retorikk hvor nøkkelordet er ”handlekraftig”. Behovet for en koordinert og selvstendig organisasjon som må være i stand til å fatte raske og vidtrekkende beslutninger ble gjennomgående vektlagt. Betydningen av en selvstendig organisering på et område som er politisk rammestyr og sterkt knyttet til nasjonalt strategiske og politiske interesser, ble ikke problematisert. Hvordan stiftelsesformen skulle brukes i praksis og hvordan de formelle kommunikasjonsformene mellom myndighetene og NRS skulle organiseres, ble heller ikke drøftet. Argumentasjonen for en handlekraftig og selvstendig organisering ser ut til å ha slått helt igjennom på bekostning av argumenter for å ivareta politisk styring.

Samtidig synes det å foreligge en tilsynelatende motsetning i den tilknytningsformen som ble konstruert for NRS. På den ene siden ble det understreket at romvirksomheten er regjeringens politiske og bevilgningsmessige ansvar og at det er nasjonen ved regjeringen som er medlem i ESA. På den annen side ble det i beskrivelsene nærmest forutsatt at det er Romsenteret som skal ha ansvaret for utformingen og gjennomføringen av norsk rompolitikk. Det som skjedde ved valg av stiftelsesformen i 1987 er blitt beskrevet som en slags privatisering, eller i hvert fall en autonomisering, av en viktig strategisk virksomhet for staten.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> NOU 1998:7. Forslaget har vært på høring og behandles nå i Lovavdelingen i Justisdepartementet. Det er uvisst når lovforslaget blir fremmet.

<sup>23</sup> Statskonsults rapport 1998:18, Staten sin bruk av stiftingar.

<sup>24</sup> Også nåværende lov § 37 setter begrensninger på stifterens rett til omdanning, I prinsippet regnes enhver vedtektsendring som omdanning.

<sup>25</sup> Sand, 1996: kapittel 11, s. 418–420

<sup>26</sup> St meld nr 13 (1986–87) og Innst S nr 102 (1986–87) inneholder ikke noe vedtak om bruk av stiftelsesformen for det organet som skulle opprettes.

<sup>27</sup> Sand, s. 419.

---

### Særtrekk ved dagens styringspraksis

Siden stiftelsesloven av naturlige grunner i liten grad har regler som regulerer forholdet til andre rettssubjekter, er det vanskelig å sette opp entydige kriterier for vurdering av om en stiftelse er i et slikt avhengighetsforhold til staten at selvstendighetskravet ikke oppfylles. Det er *kombinasjonen og omfanget* av ulike styringsvirkemidler og avhengighetsforhold som vil være utslagsgivende, og det må foretas en konkret vurdering av styringen i det enkelte tilfelle.

Vår vurdering av styringen av NRS i kapittel 4, viser at staten i utstrakt grad benytter alle formelle virkemidler som generelt står til rådighet overfor stiftelser, og i tillegg bruker andre styringsvirkemidler som er vanlige overfor statlige virksomheter. Samlet sett er styringsgraden så høy at Norsk Romsenter etter Statskonsults syn ikke kan anses som en reell stiftelse etter stiftelsesloven, men for alle praktiske formål må betraktes som en *statlig virksomhet*. I et slikt perspektiv vurderer vi imidlertid dagens styringspraksis som hensiktsmessig og helt i tråd med det idealet om overordnet styring som departementene etterstreber i sin etatsstyring av relativt selvstendige virksomheter innenfor staten.

### Mulighet for endringer i departementets styring av stiftelsen?

På bakgrunn av de relativt sterke styringsinteressene som følger av Romsenterets formål og oppgavestruktur, vil det ikke være mulig å foreta større justeringer som innebærer en svekkelse av de styringsmulighetene som foreligger i dag, siden staten både formelt og i praksis må anses som fullt ut ansvarlig for virksomheten.

Fordi det er den *samlede* bruken av styringsvirkemidlene, herunder sterk økonomisk avhengighet av staten, som er utslagsgivende for vurderingen av avhengighet, er det vanskelig å peke ut enkeltstående elementer i styringen som kan endres for å imøtekomme Riksrevisjonens kritikk av styringspraksisen innenfor stiftelsesformen. Eventuelle mindre tilpasninger, som kan vurderes nærmere, er for eksempel en nedtoning av den mer uformelle kontakten mellom departement og stiftelse eller av hva slags styringsinformasjon og rapportering departementet etterspør. Men dette ville isolert sett allikevel ikke endre det grunnleggende avhengighetsforholdet som bryter med stiftelseslovens selvstendighetskrav. Det er derfor ikke den styringen som praktiseres, men bruken av stiftelsesformen for Norsk Romsenter som etter Statskonsults syn er hovedproblemet.

Fortsatt bruk av stiftelsesformen vil heller ikke være i samsvar med de eksisterende forvaltningspolitiske retningslinjene.<sup>28</sup> Disse fraråder bruk av stiftelse når det knytter seg vesentlige politiske interesser eller styringsbehov til virksomheten og når staten er innstilt på å tåte langsiktig økonomisk ansvar for virksomheten. Dette gjelder særlig når styringsinteressene er rettet mot virksomhetens innhold og samordning med andre virksomheter.

---

<sup>28</sup> NOU 1989:5, St meld nr 35 (1991–92), Administrasjonsdepartementet, 1994.

---

## Konklusjon

Etter vår vurdering vil verken større eller mindre tilpasninger av dagens styring kunne løse de problemene som er avdekket i forhold til stiftelsesloven. Det synes i dette tilfellet å foreligge et uløselig dilemma mellom stiftelsesformens krav til autonomi, som er styrket i forslag til ny lov, og hensynet til forsvarlig politisk styring. Statskonsult mener derfor at fortsatt bruk av stiftelsesformen ikke er et reelt alternativ som framtidig tilknytningsform for NRS.

## 5.4 Statsselskap

De ulike statsselskapsformene har mange likhetstrekk og bygger alle på aksjeselskapsformen. Det er derfor hensiktsmessig å foreta en samlet drøfting av disse selskapsformene i forhold til Norsk Romsenter. Forhold knyttet til de enkelte selskapsformene er drøftet i kapitlene 5.4.2 til 5.4.4.

### 5.4.1 Generelt om statsselskapsformene

Foretaksmøtet eller generalforsamlingen er statsselskapenes høyeste organ og utgjøres av statsråden i eierdepartementet. Den formelle styringslinjen fra departement til statsselskap vil gå gjennom denne kanalen og departementet vil ikke ha instruksjonsrett i enkeltsaker. Det er eksempler på at selskap forvalter tilskuddsordninger på vegne av staten, jfr kapittel 5.4.4, disse selskapene får tildelingsbrev fra departementet for den aktuelle tilskuddsordningen og har generelt en tettere kobling til departementet enn det som opprinnelig er intensjonen med selskapsformene. Dersom Norsk Romsenter etableres som statsselskap, vil dette innebære en vesentlig endring i styringsdialogen i forhold til hva som er etablert praksis i dag.

Norsk Romsenter vil beholde sitt styre. Styret vil utnevnes av foretaksmøtet/generalforsamlingen og ikke ved Kongelig resolusjon som i dag. Styret vil være ansvarlig for å ansette administrerende direktør.

Statsselskapsformen innebærer at Romsenteret juridisk sett ikke vil være en del av staten. Det samme gjelder for stiftelsen i dag. Problemene knyttet til uklare ansvarsforhold ved utøvelse av myndighetsoppgaver vil ikke løses ved en selskapsdannelse. Romsenteret vil fortsatt ikke kunne inngå internasjonale avtaler på vegne av staten. Oppgaver som utarbeidelse av Nasjonal langtidsplan for romvirksomhet og bistand til departementet i ulike saker av politisk karakter, bør ikke legges til selskapet. En selskapsdannelse vil trolig kunne svekke *myndighetsrollen* til Romsenteret både nasjonalt og internasjonalt.

Statsselskapene er i hovedsak tjenesteprodusenter og finansieringen av selskapene skjer gjennom salg av tjenester i markedet eller til staten. Selskapenes drift finansieres med få unntak ikke over statsbudsjettet. Oppgaver som utføres for staten finansieres ved at *staten kjøper tjenesten fra selskapet*. Stiftelsen Norsk Romsenter opererer ikke i et marked, og er nærmere 100 prosent offentlig finansiert. På denne bakgrunn kan selskapsformene sies å være lite egnet. Ett alternativ kan være å integrere disse selskapene i Norsk Romsenter.

---

Dette gjelder for alle variantene av statsselskapmodellene, men er kanskje særlig aktuell i forbindelse med statsforetak. Dette er nærmere omtalt under kapittel 5.4.3.

Gjennom en selskapsorganisering vil Romsenteret ha gode muligheter til å rendyrke arbeidet med forretningsutvikling og -drift. Med visse begrensningene for statsforetak, vil Romsenter ha samme økonomiske og regnskapsmessige frihetsgrader som ved stiftelsesformen. Regnskapet vil fortsatt føres etter regnskapsprinsippet og rapportering til departementet vil måtte skje på samme måte som i dag. Riksrevisjonen kan imidlertid ikke lenger revidere årsregnskapet.

Elementer ved rollen som *forretningsutvikler* kan imidlertid bli svekket fordi denne i dag er nært knyttet til de myndighetsoppgavene stiftelsen har.

Et statsselskap har full anledning til å etablere datterselskaper. Vedtektene vil regulere hvorvidt etablering eller avvikling av datterselskaper må godkjennes av departementet.

Informantene legger gjennomgående stor vekt på å bevare dualiteten i Romsenterets virksomhet. Det vil si at det skal ha mulighet til å være både myndighetsorgan og drive forretningsutvikling. Selskapsformen er i utgangspunktet ikke tilpasset myndighetsrollen og som hovedregel bør statsselskapene ikke ha myndighetsoppgaver.

Forholdet til de ansatte vil være uendret sammenlignet med dagens system. I følge loven skal aksjeselskap, statsaksjeselskap og statsforetak med mer enn 200 ansatte ha bedriftsforsamling, dette er ikke relevant for Romsenteret. De ansatte bør imidlertid være representert i styret.

Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder ikke for statsselskap med unntak for eventuelle myndighetsoppgaver som vil være omfattet av forvaltningsloven og offentlighetsloven.

## **5.4.2 Statsaksjeselskap**

Aksjeselskapsformen er utformet med henblikk på forretningsmessig næringsvirksomhet der eieren ønsker å begrense sitt økonomiske ansvar og der markedsstyring er den sentrale styringsformen.

Med unntak for deler av datterselskapenes virksomhet er Romsenteret ikke utsatt for konkurranse verken nasjonalt eller internasjonalt. Det er lite som tyder på at dette vil bli vesentlig endret i framtiden. Romsenterets kjernevirksomhet vil også framover være knyttet til myndighetsoppgavene og ESA-medlemskapet.

Et sentralt kjennetegn ved aksjeselskapene er konkursinstituttet. I de forvaltningspolitiske retningslinjene understrekes betydningen av at statens ansvarsbegrensning skal være reell dersom aksjeselskapsformen velges. Norsk

---

romvirksomhet må ses i sammenheng med ESA-medlemskapet og de lang-siktige internasjonale avtalene som Norge har inngått. Staten vil ha et ansvar for å videreføre virksomheten. Det foreligger heller ikke alternative aktører som kan ivareta oppgavene til Romsenteret. Dette innebærer at ansvarsbegrensingen i praksis ikke vil være reell.

### 5.4.3 Statsforetak

Statsforetaksformen er egnet for næringsvirksomhet som drives ut fra forretningsmessige prinsipper, men hvor virksomheten er knyttet til en overordnet samfunnsoppgave der staten i praksis vanskelig kan si seg fri fra ansvaret. Dette omfatter imidlertid ikke myndighetsoppgaver. Som de øvrige selskapsformene, er statsforetaksformen heller ikke egnet til myndighetsoppgaver. En statsforetaksmodell vil derfor innebære at det må finnes andre løsninger for organisering av myndighetsoppgavene, se kapittel 5.5 som skisserer en delt løsning. Et statsforetak vil imidlertid kunne forvalte de nasjonale følgeprogrammene.

For infrastrukturoppgavene innenfor romvirksomheten, vil statsforetak være egnet. I en statsforetaksmodell vil det være en aktuell løsning at datterselskapet Norsk Romsenter Eiendom AS, og muligens også Andøya Rakettskytefelt AS, inngår i morforetaket, mens Tromsø Satellittstasjon AS, som er en ren tjenesteproducent, fortsatt kan være et deleid datterselskap. Dersom Andøya Rakettskytefelt AS skal inngå i et statsforetak, må eierandelen til Kongsberg Defence & Aerospace AS på 10 prosent kjøpes tilbake siden statsforetak er heleid av staten.

Et valg av statsforetaksformen innebærer at hovedfokus legges på forretningsutvikling og -drift. Utformingen av vedtektene er viktige i styringen av statsforetak, og vil trekke opp retningslinjer for hvilke saker som skal forelegges departementet.

### 5.4.4 Særlovselskap

Et særlovselskaper ikke en egen selskapsform. Et særlovselskap er enten et aksjeselskap eller et statsforetak, der det er gjort visse unntak i form av egne lover. SND er eksempel på et særlovselskap som også har forvaltningsoppgaver.

Lov om SND er basert på statsforetaksloven. Statsforetaksformen ble brukt som utgangspunkt fordi SND har viktige sektorpolitiske oppgaver og myndighetene har et styringsbehov for disse oppgavene utover formål og virkefelt. Styringsbehovet er spesielt knyttet til de distriktspolitiske virkemidlene. Unntakene i forhold til statsforetaksloven er knyttet til finansieringen; SND vil i hovedsak finansieres i statskassen og det vil være behov for å gå utover de rammene for låneopptak som gjelder for statsforetak.

---

I praksis kan det sies at SND på mange måter styres som et forvaltningsorgan; det får tildelt egen administrasjonsbevilgning, det får tildelingsbrev fra flere departementer og det er løpende og tett kontakt mellom SND og overordnet departement. Selskapsformen ble valgt fordi det var vesentlig å unngå instruksjon i enkeltsaker. Videre var det ønskelig ikke å være bundet av statens regelverk for økonomi og administrasjon. Selv om SND er med på å legge premisser for næringspolitikken, er det ikke iverksettende eller politikkutformende, og har ikke myndighetsoppgaver av samme karakter som NRS.

Statskonsult kan ikke se at det er hensiktsmessig å utforme en egen lov knyttet til Norsk Romsenter, når selskapsformen i seg selv vurderes som lite egnet for den virksomheten som Romsenteret driver.

## 5.5 Delt løsning

En mulig organisatorisk løsning er å dele virksomheten i en myndighetsdel og en forretningsdel. Dersom det er ønskelig å legge stor vekt på og synliggjøre forretningsdelen i fremtiden, kan dette være en hensiktsmessig løsning. En slik modell vil være sammenlignbar med den organisatoriske løsningen som er valgt i Sverige. Modellen innebærer at det etableres et selskap som vil være ansvarlig for forretningsdelen, mens myndighetsoppgaver og forvaltningsoppgaver tillegges et myndighetsorgan.

En delt modell krever en grundig vurdering av hvor skillelinjen mellom myndighetsoppgaver og forretningsutvikling skal gå. Dette bør ses i sammenheng med hvordan myndighetsoppgavene organiseres.

Det er tre ulike alternativer for hvor myndighetsoppgavene skal legges:

- departementet
- et eksisterende forvaltningsorgan (for eksempel Norges forskningsråd)
- et nytt forvaltningsorgan med eget styre

Dersom myndighetsoppgavene trekkes inn i departementet, bør dette bare omfatte oppgaver som er knyttet til ren myndighetsutøvelse. Dette gjelder i særlig grad ansvar og oppgaver knyttet til ESA-medlemskapet og ansvaret for Nasjonal langtidsplan for romvirksomhet. Departementet kan kjøpe tjenester av selskapet for å kunne ivareta disse oppgavene, men formelt vil ansvaret ligge i departementet og oppdrag til selskapet bør være spesifisert. Forvaltning av tilskudd til nasjonale følgeprogrammer kan legges til departementet, men denne oppgaven vil også kunne ivaretas av statselskapet på oppdrag fra departementet.

En løsning som kan vurderes, men som kanskje er mindre aktuell, er å legge myndighets- og forvaltningsoppgaver til et eksisterende forvaltningsorgan. Norges forskningsråd vil i så fall være det mest nærliggende alternativet. Fordelen ved dette er at det gir bedre mulighet til kobling mellom romforskning og øvrig romvirksomhet. Det kan imidlertid være et problem at Norsk

---

Romsenter siden etableringen har utviklet en kultur og arbeidsform som kan være ganske forskjellig fra Forskningsrådet.

Et tredje alternativ vil være å etablere et nytt nettobudsjettert forvaltningsorgan med eget styre under NHD. Dette vil da kunne ivareta alle de myndighets- og forvaltningsoppgavene som i dag tilligger Romsenteret og også fungere som rådgivende organ for departementet. For nærmere vurdering av nettobudsjettert forvaltningsorgan, se kapittel 5.6.2.

Modellen innebærer at forretningsdelen skilles ut og organiseres som eget selskap. Etter vår vurdering vil statsforetaksformen være mest hensiktsmessig. Statsforetaket vil som et minimum bestå av virksomheten knyttet til datterselskapene. TSS AS vil være et deleid datterselskap av statsforetaket. Det samme kan eventuelt vurderes for ARS AS. Hvilke forvaltningsoppgaver og rådgivningstjenester som skal kjøpes fra statsforetaket vil være knyttet til hvilken modell som velges for myndighetsoppgavene.

Fordelen med en slik organisatorisk løsning er at det gir en rendyrking av oppgaver og roller. Ved økende kommersialisering og vekst innenfor romvirksomheten vil dette være et sentralt poeng. Dersom det kan bli aktuelt at myndighetene går sterkere inn på finansieringssiden innenfor satellittkommunikasjon, er det mye som taler for å dele myndighet og forvaltning.

Ulempen med modellen er at det fører til en oppsplitting av et miljø som allerede er svært lite. Videre vil dualiteten i Romsenterets rolle svekkes, noe som i følge informantene vil være svært uheldig.

## 5.6 Forvaltningsorgan

Innenfor staten som juridisk person, dvs. innenfor hovedformen forvaltningsorgan, er det tre alternative modeller:

- Omdanning til bruttobudsjettert forvaltningsorgan (modell I)
- Omdanning til nettobudsjettert tilskuddsorgan (modell II)
- Omdanning til forvaltningsbedrift (modell III)

Modell I–III er beskrevet nærmere i vedlegget.

### 5.6.1 Bruttobudsjettert forvaltningsorgan

Modell I anvendes for virksomheter der oppgavens art og formål ikke tilsier at det bør gjøres mer systematiske unntak fra enkelte av de grunnleggende trekkene for formen. Ved en omdanning til bruttobudsjettert forvaltningsorgan vil statsrådets parlamentariske ansvar for virksomheten framstå som klart og entydig, men det vil også gjelde for modell II og III, slik at det ikke vil være avgjørende for valg av denne modellen. Norsk Romsenter er formelt en

---

stiftelse, men med trekk fra forvaltningsorganmodellene. Med utgangspunkt i virksomhetens oppgavetype og formål, er det behov for å gjøre unntak fra modell I. Hensynet til økonomisk og faglig handlefrihet sammen med behovet for å opprettholde et styre, gjør modell I til et lite hensiktsmessig alternativ for Romsenteret.

### **5.6.2 Nettobudsjettert tilskuddsorgan**

Virksomheter under modell II er organer som ut fra sin oppgavetype er gitt en faglig og innholdsmessig uavhengighet. I dag består gruppen av virksomheter under denne formen først og fremst av forskningsinstitutter og virksomheter som i sitt formål skal utøve en faglig selvstendighet innenfor sitt område. Eksempler på det siste er Kompetansesenteret for likestilling og Senter mot etnisk diskriminering. Et annet fellestrekk for virksomheter under denne tilknytningsformen er at de har en andel av sine inntekter fra andre, og gjerne flere, kilder enn fra budsjettbevilgningen.

Ved en omdanning til modell II, nettobudsjettert tilskuddsorgan eller forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, opprettholdes styre. Dette sikrer Romsenterets selvstendighet og faglige uavhengighet og en styringsmessig avstand til departementet. Samtidig vil styringsforholdene være fastlagt innenfor politisk gitte rammer og ansvarsforholdene mellom departementet og virksomheten vil være klare.

Styret vil fortsatt kunne være Romsenterets øverste organ med tilsvarende ansvar for at virksomheten drives etter formålet og innenfor rammene og de overordnede føringene gitt i det årlige tilsagnsbrevet fra Næringsog handelsdepartementet. Styret vil også kunne fatte beslutninger om de langsiktige føringene og i saker av vesentlig økonomisk betydning gjennom virksomhetsplan og budsjett. Styret kan tilsette daglig leder. Imidlertid er ansvaret for styret annerledes i virksomheter innenfor staten enn i stiftelser, ved at departementet har direkte instruksjonsmyndighet.

Ut fra intensjonen om uavhengighet i modell II, slik den er praktisert, vil modellen ivareta NRS' autonomi i forvaltningen av medlemskapet i ESA og nasjonale følgeprogrammer, og i rollen som uavhengig forretningsutvikler på sektoren.

En omdanning til modell II vil innebære at det etableres samsvar mellom hvordan ansvarsforholdet formelt reguleres og hvordan det fungerer i praksis. Ansvaret for utformingen av sektorpolitikken bør formelt sett legges til departementet, mens NRS som det faglig kompetente organet på sektoren, opprettholder ansvaret for gjennomføringen av politikken. Det vil derfor være naturlig at rådgivnings- og utredningsoppgavene knyttet til politikktutformingen avtales spesielt, enten ved enkeltavtale eller at det inngår i spesifiserte vilkår for 50-post-bevilgningen. På dette området innføres dermed avtalebasert styring som styringsform. For de delene som gjelder myndighetsutøvelse vil dagens forhold ikke bli endret, og den etablerte etatsstyringsformen videreføres.



---

Omdanningen vil innebære at NRS ikke lenger får sitt tilskudd over 70-post, men som en rundsumsbevilgning over 50-post.

Som et nettobudsjettert tilskuddsorgan innenfor staten, vil konsernkontoordningen gjelde for NRS. Etter konsernkontoordningen skal betalingsformidlingen være knyttet til statens foliokonto i Norges Bank. Dette vil innebære at utbetaling av bevilgningen fra departementet til NRS, vil skje i terminer via konsernkontoordningen til virksomheten. Terminplan må avtales slik at den tilpasses virksomhetens likviditetsbehov.<sup>29</sup> Den samlede bevilgningen kan ikke lenger utbetales til NRS' egne konti, og virksomheten vil ikke lenger ha renteinntekter, eller disagioinntekter fra bevilgningen. Dette vil være en innstramning på økonomiområdet i forhold til dagens praksis. Imidlertid disponerer virksomheter under modell II overskuddet av driften og har anledning til å etablere investeringsfond. Denne muligheten gir grunnlag for en fleksibel og effektiv økonomiforvaltning i virksomheten. Virksomheten får status som statlig regnskapsfører og tildeles oppgjørskonto i Norges Bank, og rapporterer etter forenklede regler til det sentrale statsregnskapet.<sup>30</sup> Riksrevisjonen vil således ikke lenger kunne revidere årsregnskapet, men vil fortsatt føre kontroll med at bevilgningen på 50-post disponeres i samsvar med gjeldende regler og Stortingets premisser for bevilgningen.

NRS kan under denne modellen fortsatt benytte regnskapsprinsippet for internregnskapet i tillegg til kontantprinsippet, som i dag benyttes for budsjettering og rapportering til departementet. NRS vil ikke kunne oppta lån i det private markedet, som de har adgang til under dagens form. Imidlertid har investeringer hittil blitt dekket av den frie egenkapitalen, og større investeringer har staten delfinansiert gjennom særskilt bevilgning. Begrensninger i låneadgangen vil ikke bidra til store endringer i forhold til dagens praksis.

Økonomifullmaktene er gjerne kombinert med større lokalhandlefrihet på personalområdet, særlig i form av adgang til å opprette eller omgjøre lederstillinger. Gjennom reformer innenfor de ordinære forvaltningsorganene på 1990-tallet, synes forskjellene i fullmakter å være utliknet i stor grad. Med utgangspunkt i at personalkostnadene i dag finansieres innenfor driftsbevilgningen fra NHD, vil ikke en overgang til denne formen innebære noen begrensninger mht. virksomhetens behov og hensynet til å kunne rekruttere og beholde høyt kvalifisert personale.

De ansatte under denne formen er statstjenestemenn, og NRS' virksomhetstype tilsier at de ansatte bør ha sin tilknytning innenfor staten. Personalets nåværende status er historisk begrunnet ut fra at man ikke hadde alternativer til stiftelsesformen på etableringstidspunktet og at reformene innenfor personalområdet ikke ble iverksatt før på 1990-tallet. Det er i dag eksempel på unntak fra hovedregelen under denne modellen. Norges forskningsråds ansatte er ikke statstjenestemenn, men de er medlemmer av Statens Pensjonskasse. Begrunnelsen for unntaket var at i forbindelse med sammenslåingen av de fem

---

<sup>29</sup> Finansdepartementet Rundskriv R-11/98.

<sup>30</sup> Ibid.

---

ulike forskningsrådene, hvor ansattes status var ulikt regulert, skulle de ansatte ikke få dårligere betingelser enn før sammenslåingen. Denne begrunnelsen hadde gyldighet på etableringstidspunktet, men som nevnt ovenfor var ikke reformene på personalområdet iverksatt da. Under dagens regelverk innenfor staten vil ikke tilsvarende begrunnelse ha gyldighet. Statskonsult mener derfor at de ansattes status bør endres til ståtstjenestemenn ved en omdanning til modell II.

Forvaltningsloven og offentlighetsloven vil gjelde for virksomheten under denne modellen. I dag har virksomheten unntak fra forvaltningslovens bestemmelser om begrunnelsesplikt og klageadgang. Ut fra oppgavetypen bør dette unntaket opprettholdes.

Ut fra drøftingen ovenfor kan denne modellen være et aktuelt alternativ for romsenteret. Imidlertid er det ikke praksis for å ha underliggende datterselskaper innenfor denne modellen.

Hovedbegrunnelsen for formen er å ivareta behovet for en faglig og innholdsmessig uavhengighet og at nettobudsjettering ivaretar hensynet til at virksomheter innenfor denne formen har flere finansieringskilder. I dag består gruppen av virksomheter under denne formen først og fremst av forskningsinstitutter og virksomheter som i sitt formål og oppgavetype skal utøve en faglig selvstendighet innenfor sitt område. Romsenter har i dag en kombinasjonen av oppgavetyper, både forvaltning og forretningsmessig tjenesteyting, som ikke egner seg innenfor denne modellen.

En omdanning til nettobudsjettert tilskuddsorgan vil derfor innebære at den forretningsmessige driften måtte organiseres integrert i virksomheten, eller som egne resultatenheter innenfor NRS. Statskonsult anser dette som en lite aktuell løsning for NRS fordi fordelene ved de klare økonomiske og organisatoriske skillene til underliggende datterselskaper vil bli borte. Modell II er derfor ikke en egnet alternativ tilknytningsform for Norsk Romsenter.

### **5.6.3 Forvaltningsbedrift**

Forvaltningsbedriftsformen er ment å skulle benyttes for virksomheter innenfor staten som leverer tjenesteproduksjon i et marked,<sup>31</sup> og egner seg derfor for virksomheter som driver forvaltning og forretningsmessig tjenesteyting. Gruppen av forvaltningsbedrifter er endret betydelig på 1990-tallet. De tradisjonelle forvaltningsbedriftene var infrastrukturvirksomheter som Posten, Telenor og NSB. Nye virksomheter av denne typen er Luftfartsverket og Statens kartverk. Fellestrekk for dagens forvaltningsbedrifter er at de på sine områder i hovedsak er monopolbaserte, men noen driver delvis i markeder hvor kundene både er offentlige og private.

En organisering av NRS som forvaltningsbedrift vil innebære nettobudsjettering av virksomheten, anledning til å etablere reguleringsfond samt de andre

---

<sup>31</sup> jf St meld nr 35, 1991–92.

---

trekkene som er nevnt under omtalen av modell II. I tillegg gir forvaltningsbedriftsformen muligheter til aktivering av investeringer, anledning til å stille avkastningskrav og adgang til å opprettholde datterselskapene. I motsetning til dagens stiftelsesform, vil styringsforholdene være fastlagt innenfor politiske opptrukne rammer og ansvarsforholdene vil være klare.

Overordnede myndigheter vil ha tilsvarende informasjon og påvirkningsmuligheter som under dagens praksis. Det vil være et sentralt punkt at dagens styringspraksis opprettholdes ved at den overordnede politiske styringen skjer etter prinsippene for mål- og rammestyring, og at rapportering og kontrollrutiner opprettholdes på dagens nivå. Det er muligheter for å opprette styret med tilsvarende funksjoner som dagens styre innenfor de politiske opptrukne rammene, men med noe begrensning av styreansvaret som følge av å være en virksomhet innenfor staten. Hensynet til virksomhetens handlefrihet vil innenfor disse rammene kunne ivaretas under denne modellen.

Modell III opprettholder muligheten til å oppta lån, ikke i det private lånemarked, men i statskassen, for å finansiere større investeringer som ikke kan finansieres av reguleringsfondet. Lånebevilgningen vil da bli bevilget over egne poster, som for ordinære forvaltningsorganer, men med lavere spesifikasjonsgrad. Dette er samme praksis som er benyttet for NRS som stiftelse.

Forvaltningsbedriftsformen vil gi anledning til å ivareta overordnede politiske styringsbehov og statens økonomiske forpliktelser i forhold til medlemskapet i ESA. Som forvaltningsbedrift vil NRS bli en del av staten som juridisk person, og underlagt statsrådets instruksjonsmyndighet og Riksrevisjonens kontrollmyndighet. Virksomhetens budsjett vil bli en del av statsbudsjettet. NRS som forvaltningsbedrift har også mulighet for unntak fra konsernkontoordningen i staten under visse vilkår.<sup>32</sup> Departementet må i såfall fremme en søknad til Finansdepartementet med begrunnelse for virksomhetens behov for unntak fra ordningen. I dagens utvalg av forvaltningsbedrifter er det noen som har fått unntak, men det er likevel vanskelig å henvise til en etablert praksis på området. Søknader må således vurderes for hvert enkelt tilfelle. Den samlede statlige bevilgningen til NRS gis som ett bidrag og kan spesifiseres på tilsvarende måte som i dag. Virksomheten vil i tillegg kunne ha inntekter utover bevilgningen. Som forvaltningsbedrift vil NRS eksempelvis kunne ha inntekter fra datterselskapene i form av utbytte.

En omdanning til forvaltningsbedrift innenfor staten reiser også spørsmålet om organisering av eiendomsforvaltningen i virksomheten. Her står man overfor tre alternativer; overføring til Statsbygg, organisering som i dag, eller integrering i hovedvirksomheten som en egen resultatenheter.

Statsbygg har som hovedregel ansvaret for eiendomsforvaltning for virksomheter i staten. Enkelte forvaltningsbedrifter har imidlertid hatt videre fullmakter enn de ordinære forvaltningsorganene på dette området. For eksempel forvalter

---

<sup>32</sup> Jf Økonomireglementet § 17.

---

Luftfartsverket selv infrastrukturen og bygninger som de disponerer. Eiendomsforvaltningen ivaretas av en egen avdeling i virksomheten og utgjør i underkant av en fjerdedel av Luftfartsverkets inntekter. NRSE AS ivaretar i dag eiendomsforvaltningen av infrastrukturen både i Tromsø og på Svalbard. Infrastrukturen omfatter her både bygninger, veier og tekniske installasjoner. En overføring av eiendomsforvaltningen til Statsbygg vil innebære en oppbygging av denne kompetansen i Statsbygg. Ut fra at eierskapet til infrastrukturen er nært knyttet til kjernevirksomheten i datterselskapet TSS AS, vil overføring gi unødvendige samordningskostnader, og vil derfor være et lite hensiktsmessig alternativ.

Forvaltningsbedrifter har vanligvis en større andel av sine inntekter fra andre kilder enn statsbudsjettet. Etter Statskonsult vurdering vil en integrering av NRSE AS i hovedvirksomheten understøtte dette modellvalget.

I forhold til premissene foran, vil modell III være en aktuell tilknytningsform for NRS.

## **5.7 Statskonsults anbefaling**

### **Et strategisk valg**

Et valg av tilknytningsform innebærer også et strategivalg. For myndighetene vil det være viktig å vurdere hva som skal vektlegges innenfor romvirksomheten i årene framover.

Dagens organisatoriske løsning ble etablert da Norge ble medlem av ESA. Utfordringene den gangen var bl.a. å skaffe norsk næringsliv og norske utviklingsmiljøer en posisjon innenfor ESA-systemet og sikre retur i form av kontrakter med ESA. I dag er disse målene langt på vei nådd, og selv om ESA-medlemskapet fortsatt er svært viktig i norsk romvirksomhet, vil utfordringer og mål i rompolitikken være noe endret. I dag fokuseres det mer på brukeren av romvirksomheten, på salg av tjenester og utnyttelse av infrastrukturen på området. Spørsmålet myndighetene må stille seg er derfor hvilke krav denne utviklingen setter til organisatoriske løsninger.

Videre vil en vurdering av trekk i markedsutviklingen ha betydning for organisering av virksomheten. Med unntak av telekommunikasjonsmarkedet, kan romvirksomheten i dag betegnes som et delvis kommersielt marked med et sterkt statlig engasjement på investeringsiden. Vil denne markedsituasjonen være uendret i de nærmeste 10-15 årene framover, eller er det tendenser til at det blir mer reell konkurranse både nasjonalt og internasjonalt? Hvilke krav vil det i så fall stille til organisering?

På bakgrunn av gjennomgangen av Norsk Romsenter og datterselskapene og vurderingen av de oppgaver og hensyn som det legges vekt på innenfor dette området, er det etter Statskonsults mening i realiteten bare to alternative organisasjonsløsninger som vil være aktuelle. Disse alternativene vil imidlertid være godt egnet for virksomheten. Begge alternativene vil innebære en avklaring av statsrådets ansvar for virksomheten, samtidig som styret kan

---

oppretholdes og at hensynet til virksomhetens faglig handlefrihet vil kunne ivaretas.

### **Alternativ 1: Integrrert løsning**

Dersom det legges vekt på samspillet mellom myndighetsoppgaver og forretningsutvikling og -drift framover, vil det være mest hensiktsmessig å beholde disse oppgavene i samme organisasjon. Det samme gjelder dersom det også antas at markedsforholdene vil endre seg lite framover, slik at det fortsatt vil være et delvis kommersielt marked, der myndighetene mener det er riktig og viktig med et sterkt offentlig engasjement.

Dette alternativet innebærer at virksomheten holdes samlet, og at den organiseres innenfor staten. Mest egnet tilknytningsform vil da være forvaltningsbedrift med underliggende datterselskaper. Ansvar for infrastrukturen (Norsk Romsenter Eiendom AS) bør legges inn i hovedvirksomheten som en egen resultat enhet.

Fordeler ved alternativ 1:

- Dualiteten i virksomhetens rolle beholdes og man vil dra nytte av å kunne kombinere forvaltningsoppgavene og forretningsdriften under samme virksomhet.
- Kompetansemiljøet forblir samlet og alternativet ivaretar også hensynet til en kostnadseffektiv oppgaveløsning.
- Innenfor dette alternativet kan NRS fortsatt ha datterselskaper, samtidig som selskapene vil ha en aktiv eier med faglig kompetanse og et bredt nettverk.

Ulemper ved alternativ 1:

- Dette alternativet løser ikke problemet med rolleblanding. Romsenteret vil her være forretningsaktør og myndighetsutøver på samme området, noe som kan være uheldig med hensyn til prioritering mellom hva som er bra for selskapene og hva som er bra for landet.
- Alternativet vil føre til at de ansattes status endres til statstjenestemenn.

### **Alternativ 2: Delt løsning**

Dersom utviklingen går i retning av kommersielle markeder, er det viktig med en organisering som gir ryddighet i forhold til roller og ansvar. Dette vil kreve at det etableres et skille mellom forretningsutvikling og -drift på den ene siden og myndighetsoppgaver på den andre siden. En slik modell vil gjøre at forretningsutvikling og -drift blir synliggjort som en egen virksomhet. Ved at staten er eier av denne virksomheten, vil myndighetene fortsatt ha et overordnede ansvar for forretningsutvikling og infrastruktur på dette området.

Dette alternativet vil innebære at Norsk Romsenter deles i en forretningsdrivende del organisert som et statsforetak med datterselskaper og en myndig-

---

hetsdel som enten kan trekkes inn i departementet eller etableres som et nytt forvaltningsorgan med eget styre.

Fordeler ved alternativ 2:

- En delt løsning gir en tydelig rolle- og ansvarsdeling ved at myndighetsoppgaver og forretning blir delt.
- Alternativet gir mulighet for å rendyrke virksomhetene og dermed gi en sterkere profilering av henholdsvis myndighetsrollen og forretningsrollen.
- Infrastrukturen vil legges til statsforetaket og holdes utenfor statsbudsjettet.

Ulemper ved alternativ 2:

- Alternativet vil føre til at et allerede lite miljø blir splittet opp og utnyttelsen av den samlede kompetansen kan bli dårligere.
- Samordningskostnadene vil kunne øke. Dette vil delvis kunne forebygges for eksempel ved samlokalisering.



---

## Litteraturreferanser

### Offentlige dokumenter:

- St meld nr 13 (1986–87) og Innst S nr 102 (1986–87) Om norsk romvirksomhet.
- St meld nr 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk.
- Riksrevisjonen Dokument nr 3:6 (1998-99) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning.
- Innst.S.nr.177 (1998-99) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning.
- Riksrevisjonen Dokument nr 3:8 (1994-95) Om Riksrevisjonens deltakelse i revisjonen av Den europeiske romfartsorganisasjon (European Space Agency) i en fireårsperiode (1991-94)
- St prp nr 1 (1999–2000) Nærings- og handelsdepartementet.
- St prp nr 1 (1988-89) Næringsdepartementet.
- NOU 1986:1 Norsk Romvirksomhet.
- NOU 1999:15 Hvor nært skal det være? Tilknytningsformer for offentlige sykehus.
- NOU 1989:5 En bedre organisert stat.
- NOU 1998:7 Om stiftelser.
- Lov av 23. mai 1980 nr 11 om stiftelser med mer.

### Rapporter og andre dokumenter:

- Norsk Romsenter: Nasjonal langtidsplan for romvirksomhet med handlingsplan for 1999–2000.
- Norsk Romsenter 1999: Norsk industri og ESA-deltakelse. Evaluering av industrielle ringvirkninger av norsk deltakelse i ESA-samarbeidet 1985-1998.
- Norsk Romsenter 1999: Resultatrapport for 1998
- Statskonsult-rapport 1999:18 Staten sin bruk av stiftingar.
- Statskonsult rapport 1999: 16 Statlig eierskap og sektorstyring
- Statskonsult rapport 1998:18 Fakta, former og fristilling.
- Statskonsult rapport 1998:21 I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis.
- Statskonsult notat 1997:8 Statlige tilknytningsformer – endringer og egnethet.
- Nærings- og handelsdepartementet: Notat om rammevilkår for NRS, 26.10.99.
- Administrasjonsdepartementet (1994): Tilknytningsformer for statlige virksomheter.
- Finansdepartementet: Økonomireglementet for staten, 26.01.1996.
- Finansdepartementet: Rundskriv R-11/98.
- Inger-Johanne Sand, 1996: Styring av kompleksitet – rettslige former for statlig rammestyring og desentralisert statsforvaltning. Fagbokforlaget



---

**Årsmeldinger:**

- Norsk Romsenter 1998, 1999.
- Norsk romsenter Eiendom AS, Årsoppgjør 1998.
- Andøya Rakettskytefelt AS 1998, 1999.
- Tromsø Satellittstasjon AS 1998, 1999.