



Norsk Rikstoto – Revisjon formalisering av ansvar og roller

Tilsynsrapport

Rapport nr. 05 - 2015

Norsk Rikstoto
Revisjon – formalisering av ansvar og roller
Tilsynsrapport

Rapport nr:	05 - 2015
Saksnr:	15/06825
Revisjonsdato:	28. – 29.oktober 2015
Forarbeid til revisjon:	
Møte LMD	9. oktober 2015
Møte med løpsledere/dagligledere Bjerke Travbane og Øvrevoll Galoppbane	7. og 9.oktober 2015
Foretak:	Norsk Rikstoto
Revisjonsteam:	Liv Røthe, revisjonsleder Trude Iren Hessvik, medrevisor Frank Hana, medrevisor

Rapportens innhold:

Tilsynsrapport 05-2015 beskriver eventuelle avvik og merknader etter gjennomført revisjon av formalisering av ansvar og roller ved gjennomføring av totalisatorløp i regi av Norsk Rikstoto.

Hovedkonklusjoner:

Gjennom observasjon av løpsfunksjonærer og vaktleder ved totalisatorløp har Lotteritilsynet funnet det bevist at det er god og sikker samhandling mellom sport og spill ved gjennomføring av totalisatorspill.

Revisjonen avdekket to avvik og en merknad:

Avvik 1 – Norsk Rikstoto har ikke tildelt ansvar og roller som sikrer at driftsavtaler inngått med banene er operasjonalisert internt i Norsk Rikstoto.

Avvik 2 - Norsk Rikstoto har ikke etablert et system som sikrer at selskapet kontinuerlig følger opp krav/oppgaver som fremgår av driftsavtalene.

Merknad - Lotteritilsynet anbefaler at selskapet kontinuerlig oppdaterer innholdet i driftsavtalene i samsvar med dagens praksis for gjennomføring av løp og spill.

Utarbeidet: 7.desember 2015


Liv Røthe
revisjonsleder


Linda Vøllestad Westbye
avdelingsdirektør

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	4
2. Metode og tilnærming	5
3. Revisjonskriterier	6
3.1 Lov om veddemål ved totalisator	6
3.2 Forskrift om totalisator	6
3.3 Konesjon til Norsk Rikstoto	6
4. Resultat	7
4.1 Overordnet økonomistyring og driftsansvar	7
4.2 Etablerte driftsavtaler mellom Norsk Rikstoto og driftsselskapene	7
4.3 Avvik	7
4.3.1 Manglende intern forankring av driftsavtale	8
4.3.2 Manglende system for oppfølging av driftsavtaler	8
4.4 Merknad – oppdatering av driftsavtaler	9
5. Avslutning	10
Vedlegg 1 – Gjennomføring	11

1. Innledning

Norsk Rikstoto ble i kongelig resolusjon av 2. desember 2011 tildelt all bevilling til å arrangere totalisatorveddemål i Norge. Det går frem av vedtaket at selskapet har fått konsesjon i perioden 1. januar 2012 og inntil videre, men ikke utover 31. desember 2016.

I konsesjonsperioden skal Norsk Rikstoto ha overordnet driftsansvar og økonomistyring for alt totalisatorspill. Dette innebærer blant annet at selskapet skal inngå avtale med driftsselskapene ved alle banene der det arrangeres totalisatorløp. Avtalene skal regulere både forretnings- og totalisatorvirksomheten, og sikre at inntektene fra spillet kommer hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl til gode.

Bakgrunn for revisjonen er basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering og bygger på vår kunnskap om Norsk Rikstoto og totalisatorløp. Lotteritilsynet har vært opptatt av å identifisere risiko for uklarheter omkring ansvar og roller for oppgaver i tilknytning til sporten og spillet.

Spillmarkedet har endret seg mye de siste årene, noe som har ført til en merkbar endret konkurranse situasjon for involverte aktører, også Norsk Rikstoto. Rammevilkår og konsesjon har imidlertid ikke vært endret tilsvarende, noe som gir utfordringer når selskapet skal tilby og gjennomføre totalisatorløp. Nye spillformer i markedet er svært tilgjengelige og blir gjennomført svært hurtig, som for eksempel casinospill på Internett, liveodds og andre sportsspill. Videre er det etablert enkle løsninger for å levere spill gjennom digitale flater, også for Norsk Rikstoto, noe som endrer spillemønster og behov for tilstedeværelse ved sportsarrangement. Spillerne trenger ikke lenger oppsøke banene for å delta i totalisatorspill.

Det er en stor utfordring at spillselskap uten tillatelse i Norge tilbyr spill, også totalisatorspill, uten noen form for regulering og rammevilkår. Samlet sett har dette endret konkurranse situasjonen for Norsk Rikstoto merkbart og en revisjon vil kunne identifisere forbedringspunkter med tanke på en ny konsesjonsperiode.

Målet med revisjonen har vært å vurdere om ansvar og roller ved gjennomføring av totalisatorløp er definert og i samsvar med krav i lov, forskrift og konsesjon. Lotteritilsynet ville undersøke om krav og oppgaver som fremgår av driftsavtalen er tildelt og operasjonalisert internt i Norsk Rikstoto. Nærmere bestemt om selskapet har forankret oppgavene i driftsavtalen på en systematisk måte i selskapet, med hensyn til planlegging, gjennomføring, kontroll og oppfølging.

Lotteritilsynet har kartlagt hvordan Norsk Rikstoto har implementert og systematisert oppgaver som går frem av konsesjonsvilkår internt i selskapet. Dette innbefatter hvordan selskapet har forstått, kommunisert og planlagt for at totalisatorvirksomheten skjer i samsvar med krav i lov, forskrift og konsesjon. Videre har vi kartlagt hvordan selskapet har etablert driftsavtaler med driftsselskapene og hvordan disse avtalene blir fulgt opp.

Norsk Rikstoto utarbeider i inneværende konsesjonsperiode et kvalitetssystem som skal være med å sikre at totalisatorvirksomheten gjennomføres i trygge, sikre og kontrollerte former med mål om kontinuerlig forbedring. Gjennom tidligere revisjoner har vi sett at det er utarbeidet tiltaksplaner for å implementere prosedyrer og rutiner som skal sikre at det blir tilrettelagt for arbeidsoppgaver, hvordan de gjennomføres, hvordan de blir

kontrollert og fulgt opp ved avvik. Dette har vi tatt med oss i revisjonen for å vurdere om selskapet oppfyller oppgaver som fremgår av driftsavtalen på en tilsvarende systematisk måte.

2. Metode og tilnærming

Lotteritilsynet varslet Norsk Rikstoto den 11. september 2015 om revisjon av ansvar og rollefordeling ved gjennomføring av totalisatorløp jf. *Lotteritilsynets årsplan for revisjon 2015* oversendt selskapet den 27. januar 2015.

For å innhente mer kunnskap i tilknytning til fordeling av roller og ansvar ble det gjennomført forberedende møter før stedlig revisjon.

- Møte med Landbruks- og Matdepartementet 9. oktober 2015
- Møte med daglig leder og løpsleder Bjerke Travbane 7. oktober 2015
- Møte med dagligleder/løpsleder Øvrevoll Galoppbane 9. oktober 2015

Det ble gjennomført formøte den 12. oktober 2015 hvor vi fikk avklart målet med revisjonen, revisjonskriterier og problemstillinger i tilknytning til revisjonsområdet.

På stedlig tilsyn ble det foretatt intervju av direktør, og medarbeidere med ansvar for sikker gjennomføring av totalisatorspillet, tilrettelegging av terminlister, klagenemnd, jf. vedlegg 1.

Lotteritilsynet har forespurt og samlet inn dokumentasjon før og under revisjonen. Dokumentasjonen er systematisert av medarbeidere hos Norsk Rikstoto og Øvrevoll Galoppbane. Revisjonen baserer seg på at mottatt dokumentasjon er blitt sannferdig fremstilt.

Virksomheten har lagt alle forhold til rette for en effektiv gjennomføring av revisjonen.

Revisjonen ble gjennomført i samsvar med *Retningslinjer for tilsyn utført som revisjon i Lotteritilsynet*. Hensikten med revisjonen er å dokumentere eventuelle avvik og påpeke mulige forbedringsområder (merknader).

AVVIK er forhold som tilsynet mener ikke er i samsvar med revisjonskriteriene.

MERKNAD er forhold som ikke er i strid med revisjonskriteriene, men der tilsynet finner grunn til å påpeke mulighet for forbedring.

Ved avvik fremlegges revisjonsbevis og Lotteritilsynet vil be om en oppfølgingsplan for hvordan, og når påviste avvik vil bli utbedret, og hvilke korrigerende tiltak som vil bli gjennomført.

Ved merknader forventer Lotteritilsynet at de påpekte forholdene håndteres slik at de ikke senere utvikler seg til/bidrar til avvik. Ved merknad ber vi om en tilbakemelding på hvordan selskapet vil følge opp Lotteritilsynets anbefaling.

Kopi av tilsynsrapport blir sendt til Landbruks- og Matdepartementet.

3. Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene danner grunnlaget for vurderingene som følger i tilsynsrapporten.

3.1 Lov om veddemål ved totalisator

Lov om veddemål ved totalisator av 07.01.1927 nr.3

3.2 Forskrift om totalisator

Fastsatt ved kgl.res. 24. august 2007 med hjemmel i lov 1. juli 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator.

Formålet med forskrift er å sikre at totalisatorspill foregår i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av spillet.

Under revisjonen har Lotteritilsynet vurdert om Norsk Rikstoto sin driftsavtale ivaretar at totalisatorspill skal foregå i betryggende former.

3.3 Konesjon til Norsk Rikstoto

Stiftelsen Norsk Rikstoto er i kongelig resolusjon av 2. desember 2011 tildelt all bevilling til å arrangere totalisatorveddeløp i Norge i perioden 1.1.2012 – 31.12.2016.

Vurderingskriteriet i revisjonen blir om Norsk Rikstoto ivaretar ansvar, oppgaver og oppfølging av følgende konesjonsvilkår:

- Konesjonens punkt.2: *I konesjonsperioden skal Norsk Rikstoto ha overordnet driftsansvar og økonomistyring for totalisatorspillet*
- Konesjonens tilleggsvilkår punkt 1: *Overordnet økonomistyring og driftsansvar innebærer blant annet:*
 - a) *Særskilt ansvar for kostnadseffektiv drift i alle deler av sportens forretningsystem.*
 - b) *Godkjenne budsjett for driftsselskapene, herunder sikre at disse er solvente. Gjennom avtale jfr.pkt.2, etablere rutiner for oppfølging av godkjent budsjett.*
 - c) *Fastsette rammer for sentralforbundene på grunnlag av innsendte budsjetter for administrasjon og tiltak, angitt med mål, tiltak og tempoplaner.*
 - d) *Godkjenne investeringer større enn kr.2,0 mill, herunder bevilgninger til utbygging/bygging av permanente totalisatorbaner.*
- Konesjonens tilleggsvilkår punkt 2: *Avtalene mellom Norsk Rikstoto og driftsselskapene skal fordele ansvar for praktisk gjennomføring av spill og løp, og sikre at gjeldende spillpolitikk blir ivaretatt. Avtalene skal dessuten:*
 - a) *Sikre effektiv drift i driftsselskapet.*
 - b) *Sikre at godkjent løpsreglement blir overholdt og at de til enhver tid gjeldende totalisatorreglementer er tilgjengelige for alle som deltar i totalisatorveddemål.*

4. Resultat

Revisjonen avgrenses til vurdering om ansvar og roller ved gjennomføring av totalisatorløp er definert i driftsavtaler samt hvordan driftsavtalen sikrer at godkjent løpsreglement blir overholdt. Lotteritilsynet har funnet det bevist at innholdet i driftsavtalene ikke har blitt operasjonalisert og fulgt opp slik det går frem av avtalene. Vi mener det er alvorlig dersom selskapet ikke klarer å etablere en praksis i samsvar med avtalens innhold. Revisjonen har avdekket to avvik og en merknad. Lotteritilsynet presiserer at vi ikke har gått nærmere inn på selskapets økonomistyring og driftsansvar, men forsøkt å innhente kunnskap for å kartlegge selskapets system på området.

4.1 Overordnet økonomistyring og driftsansvar

Lotteritilsynet ble under intervju forelagt hvordan selskapet har etablert et system for å sikre overordnet økonomistyring og kostnadseffektiv drift. Selskapet har på eget initiativ foretatt en juridisk vurdering om konsesjonsvilkåret kan etterleves sett i forhold til lov, forskrift og annet regelverk. Under revisjonen kom det frem at selskapet ser behov for en total gjennomgang av rammevilkårene for totalisatorvirksomheten. Lotteritilsynet vurderer det som positivt at selskapet har bedt Landbruks- og matdepartementet om en grundig prosess i forbindelse med fastsettelse av rammevilkår i tilknytning til ny konsesjonsperiode gjeldende fra 2017. Det har vært viktig for Lotteritilsynet å innhente informasjon og kompetanse i tilknytning til dette punktet, da det gir oss en mer helhetlig forståelse av selskapets utfordringer i tilknytning til konsesjonskravet, utover det har ikke Lotteritilsynet vurdert etterlevelse av selskapets økonomistyring.

4.2 Etablerte driftsavtaler mellom Norsk Rikstoto og driftsselskapene

Det kom frem under revisjonen at driftsavtalene ble revidert i 2012 og at nye avtaler ble signert samme år. De nye avtalene skulle ivareta endringer i vilkår fra forrige konsesjonsperiode. Alle avtalene er likelydende og skulle være gjeldende fra signering til utløp av konsesjonsperioden. Det var ledelsen ved direktør Harald Dørum som hadde ansvaret for utarbeidelse av avtalene.

Formålet med driftsavtalen er å fordele ansvar mellom Norsk Rikstoto og sporten for praktisk gjennomføring av løp og spill, og sikre at gjeldende spill politikk blir ivaretatt.

Lotteritilsynet har gjennomført intervju og observert personell med ansvar for spillgjennomføring, løpsledere og måldommere under avvikling av totalisatorløp og opplever at både medarbeidere i Norsk Rikstoto og baneansatte har generelt svært god kontroll over oppgaver de er tildelt ved gjennomføring av totalisatorløp. Selskapet har etablert en nullvisjon om feil i registrering av løpsresultat og strykninger for 2015 og denne er så langt etterlevd.

4.3 Avvik

Lotteritilsynet har identifisert avvik knyttet til at det ikke er etablert et system som sikrer at driftsavtalen er forankret og fulgt opp internt i Norsk Rikstoto.

4.3.1 Manglende intern forankring av driftsavtale

Det er ikke etablert et system som sikrer at avtalen er forankret og operasjonalisert internt i Norsk Rikstoto. Driftsavtalen skal regulere ansvar, roller og oppgaver for Norsk Rikstoto i forbindelse med totalisatorløp jf. driftsavtalens pkt.3.1.

Lotteritilsynet har funnet det bevist at ansvar og oppgaver som krever samhandling mellom driftsselskapene og Norsk Rikstoto ikke er definert, tildelt og formalisert gjennom selskapets kvalitetssystem. Under intervju av ansatte ble det avdekket at det er liten kjennskap til innhold i driftsavtale blant de ansatte. En avtale må forankres i organisasjonen for å kunne etterleves.

Eksempel på oppgaver som ikke er tildelt og operasjonalisert er:

- Ansvar for revisjon og oppdatering av driftsavtaler med vedlegg. Selskapet kan ikke legge frem hvem som har ansvar for at innholdet i driftsavtalene og vedlegg er i samsvar med konsesjonsvilkår. Videre er det ikke lagt frem hvem som har ansvar for formidling av avtaleinnholdet til berørte parter, og utforming av mål og strategi for å sikre at oppgavene blir utført.
- Driftsavtalens punkt 6.1 om markedsføring og salg – Det er ikke utarbeidet markedsplan for driftsselskapene.
- Driftsavtalens punkt 7.3 og vedlegg om informasjon – Under intervju kom det frem at det ikke er utarbeidet en overordnet informasjonsstrategi. Selskapet kunne ikke legge frem dokumentasjon som viser at denne er utarbeidet og kommunisert ut til driftsselskapene.
- Driftsavtalens punkt 8.6 om sporten – Under intervju kom det frem at ansvar for å utarbeide retningslinjer til driftsselskapene som skal sikre kvalitet i løpene i forbindelse med løpsutskrivning, premiering m.m ikke er tildelt internt i Norsk Rikstoto.
- Driftsavtalens punkt.10.3 om kvalitetssikringsprogram – Under intervju kom det frem at det ikke er utarbeidet Kvalitetssikringsprogrammer slik det fremgår av driftsavtalen.

Lotteritilsynets vurdering er at manglende forankring av driftsavtalen internt i selskapet er brudd på driftsavtalens pkt.3.1.

4.3.2 Manglende system for oppfølging av driftsavtaler

Norsk Rikstoto har ikke etablert et system som sikrer oppfølging av driftsavtalene. Gjennom intervju går det frem at innholdet i avtalen ikke blir fulgt opp av selskapet. Det kan heller ikke fremlegges dokumentasjon for et kvalitetssystem som skal sikre at innholdet i driftsavtalene blir systematisk fulgt opp av selskapet.

Det går frem av konsesjonen pkt.2 at selskapet skal ha overordnet driftsansvar og økonomistyring for totalisatorspillet. Dette innebærer blant annet at Norsk Rikstoto skal ha avtaler med driftsselskapene ved banene som skal sikre at løpsreglementene blir overholdt. Lotteritilsynet er av den oppfatning at selskapet har det overordnede ansvaret og må sikre kontroll over prosesser som driftsselskapene utfører for å sikre alle krav i lov, forskrift og konsesjon.

Lotteritilsynet har gjennom intervju funnet det bevist at innholdet i avtalen ikke blir systematisk fulgt opp av selskapet. Vi viser også her til at selskapet på flere andre områder har satt i verk tiltak for å etablere et kvalitetssystem som skal sikre at totalisatorvirksomheten gjennomføres i trygge og kontrollerte former og med mål om kontinuerlig forbedring.

Kvalitetssystemet bør inneholde prosedyrer og rutiner som skal sikre at det blir tilrettelagt for arbeidsoppgaver, hvordan de skal gjennomføres, hvordan de bli kontrollert og fulgt opp ved avvik. En viktig prosess i denne sammenheng er å gjennomføre risikovurderinger for å avdekke områder eller oppgaver der sikkerheten ved gjennomføring av totalisatorløp kan være redusert.

Nedenfor følger eksempler på oppgaver i driftsavtalen som ikke blir fulgt opp systematisk av selskapet:

- Driftsavtalens punkt 4 om å arrangere totalisatorløp – revisjonen avdekket at selskapet ikke følger opp hvordan driftsselskapene sikrer at gjennomføring av totalisatorløp skjer i henhold til lov, forskrift, løps- og spillreglement.
- Driftsavtalens punkt 6.1 og vedlegg om markedsføring og salg – revisjonen avdekket at selskapet ikke følger opp avtalens krav om en årlig markedsplan for det enkelte driftsselskap og oppgaver som driftsselskapene skal gjennomføre, jf. vedlegg 2 til driftsavtale.
- Driftsavtalens punkt. 10.3 om kvalitetssikringsprogram – Det er ikke etablert rutiner for avviksrapportering fra driftsselskapene, herunder rapporteringsrutiner som forklarer avvik, årsakssammenheng og forbedringstiltak.
- Driftsavtalens punkt.11 om mislighold – Driftsavtalen gir Norsk Rikstoto rett til å pålegge driftsselskapene om å legge frem aksjonsplan dersom driftsselskapene opptrer i strid med de pålegg Norsk Rikstoto har gitt de. Avtalepunktet er ikke formalisert og fulgt opp av Norsk Rikstoto.

Lotteritilsynets vurdering er at manglende oppfølging av avtalepunkter er brudd på driftsavtalens pkt.3.1.

4.4 Merknad – oppdatering av driftsavtaler

Lotteritilsynet anbefaler at innholdet i driftsavtalene oppdateres i samsvar med dagens praksis for gjennomføring av løp og spill. Revisjonen avdekket at dagens praksis ikke samsvarer med slik det fremgår av driftsavtalene. Vi anbefaler at selskapet etablerer en rutine for oppdatering av driftsavtalen i henhold til dagens praksis for gjennomføring av totalisatorløp.

Eksempel følger under.

- 4.2 og siste ledd 8.5 er ikke lenger gjeldende etter sentralisering og bortfall av sentrale oppgaver for totalisatorsjef og spilloperatør banene.
- 6.1 etter sentralisering blir det ikke utarbeidet markedsplan (omsetning) i samsvar med krav i avtale. Banene har ikke lenger ansvar for kommisjonæromsetning

5. Avslutning

Med utgangspunkt i Norsk Rikstotos samfunnsoppdrag, å tilby spill i betryggende former med minst mulig negative sosiale konsekvenser, er det svært viktig at selskapet har interne systemer som vil avdekke svakheter ved gjennomføring av totalisatorløp- og spill. Revisjonen avdekket at selskapet ikke har på plass et internt system som sikrer at etterlevelse og oppfølging av driftsavtalen er mulig, noe som har ført til to avvik og en merknad.

Lotteritilsynet har til tross for avvikene funnet det bevist at det er god og sikker samhandling mellom sport og spill ved selve gjennomføring av totalisatorløp og spillet.

Selv om driftsavtalene med vedlegg ikke synes å være et operativt styringsverktøy for selskapet, blir sikkerheten til spilleren godt ivaretatt løp for løp. Lotteritilsynets vurdering er at dette kommer av lang tradisjon, transparent og kontrollert løpsavvikling, og høy spillkompetanse blant ansatte hos Norsk Rikstoto, noe som gir spilleren en trygg spillopplevelse.

Lotteritilsynet ønsker likevel å understreke at det er viktig at samhandlingen mellom sporten og spillet er satt i system, herunder at gjennomføring av totalisatorløp blir gjennomført med mål om kontinuerlig forbedring i alle prosesser. Det er viktig at totalisatorløp blir gjennomført etter samme praksis på alle banene. Et fungerende kvalitetssystem vil avdekke om dette ikke er tilfelle, og vil videre kunne ha effektive verktøy for å rette dette opp.

Vi merker oss også at Norsk Rikstoto selv har tatt initiativ opp mot styrende myndighet for å sikre en grundig prosess inn mot ny konsesjonsperiode, noe vi synes er positivt.

Lotteritilsynet ber om at selskapet utarbeider en oppfølgingsplan som inneholder årsakssammenheng til hvorfor avvik har oppstått, hvordan og når påviste avvik vil bli utbedret, og hvilke korrigerende tiltak som vil bli gjennomført.

Videre ber om en tilbakemelding på hvordan Norsk Rikstoto vil følge opp Lotteritilsynets merknad.

Kopi av tilsynsrapporten blir sendt til Landbruk- og Matdepartementet

Vedlegg 1 – Gjennomføring

Tidspunkt 28.10.15	Tema	Deltakere
09:00 – 09:30	Åpningsmøte Bakgrunn for tilsyn Mål og overordna problemstillinger Revisjonskriterier Tidsplan	Alle
09:30 – 11:15	Fordeling av ansvar og roller – intervju ledelse Mål og strategi Ansvar og organisering Risikovurdering sett opp mot overholdelse av konsesjon Kontroll Evaluering	Harald Dørum Morten Halvorsen
11:15 – 12:00	Lunsj	
11:45 – 13:00	Gjennomgang av lopsarrangement fra begynnelse til slutt Planlegging Gjennomføring	Rune Fjeldheim Jørgen Skar Hansen Morten Halvorsen (frfall)
13:00 – 13:15	Pause	
13:15 – 15:30	Gjennomgang av lopsarrangement fra begynnelse til slutt Gjennomføring fortsetter Kontroll og avvikshåndtering Oppfølging	Rune Fjeldheim Jørgen Skar Hansen Morten Halvorsen (frfall)

Tidspunkt 29.10.15	Tema	Deltakere
09:00- 10:00	Norsk Rikstotos evaluering og eventuelle forslag til tiltak i samband med ny konsesjonsperiode	Alle
10:00 – 11:00	Lotteritilsynet oppsummeringsmøte	kun Lotteritilsynet
11:00 – 11:30	Sluttmøte	Alle

