

Riksrevisjonens årlige rapport om revisjon – fra statsbudsjett til statsregnskap 2020

Dokument 1 (2021–2022)



Forsidebilde: Til venstre foto av Guillaume Briard / Unsplash.com, til høyre Foto av Norges Bank / Flickr.com

ISBN-978-82-8229-523-9

Til Stortinget

Riksrevisjonen skal bidra til tillit til statlige virksomheters regnskap, statsregnskap og disposisjoner som er gjennomført av statsforvaltningen.

Denne rapporten er en samlerapport som presenterer Riksrevisjonens revisjoner som er gjennomført for 2020 fra statsbudsjett til statsregnskap.

Her presenteres Riksrevisjonens mening om statsregnskapet og vi oppsummerer konklusjonene på årsregnskapene. I tillegg rapporterer vi om saker som vi mener har betydning for Stortinget.

Revisjonene er gjennomført i henhold til lov og instruks om Riksrevisjonen, Riksrevisjonens retningslinjer og internasjonale standarder for Riksrevisjoner (ISSAI).

Riksrevisjonen, 9. november 2021

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	6
2	Konklusjoner	7
3	Revisjon av statsregnskapet	10
3.1	Statsregnskapet er riktig avlagt og presentert	10
4	Revisjon av årsregnskapene	25
4.1	De fleste årsregnskapene er riktig avlagt.....	25
4.2	Utenriksdepartementet har brudd på bevilgningsreglementet	30
5	Presentasjon av utvalgte saker med kritikk	32
5.1	Betydelige forsinkelser med ny registerplattform i Brønnøysundregistrene og fortsatt svakheter i informasjonssikkerheten	32
5.2	Finansdepartementet og Skatteetaten sikrer ikke i tilstrekkelig grad at regelverket for merverdiavgiftskompensasjon blir etterlevd og at kompensasjonen blir riktig utbetalt	41
5.3	Universitets- og høyskolesektoren gjør ikke nok for å sikre at forskning skjer i henhold til forskningsetiske normer og regler	46
5.4	Mangler ved universiteters og høyskolars budsjettering og dokumentasjon av kostnader i bidrags- og oppdragsprosjekter	50
6	Oppfølging av tidligere rapporterte saker	53
6.1	Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av tilskudd til arbeidsmarkedstiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter	53
6.2	Utenriksdepartementets etterlevelse av anskaffelsesregelverket.....	56
6.3	Arkivforvaltning og dokumentetsikkerhet på norske utenriksstasjoner	59
6.4	Merverdiavgift i forsvarssektoren	62
6.5	Forsvarets praktisering av horisontal samhandling fører til feil rapportering til statsregnskapet om bruk av bevilgningene	64
6.6	Statens vegvesens inspeksjon og oppfølging av installasjoner og utstyr på riksvegnettet	66
6.7	Oppfølging av myndighetenes saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket	68
6.8	Norges vassdrags- og energidirektorats tilsynsforvaltning av sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg	71
6.9	Sikring mot dataangrep i Oljedirektoratet.....	73
6.10	Samfunnssikkerhet og beredskap ved statlige universiteter og høyskoler	75
6.11	Utdanningsdirektoratets forvaltning av tilskudd til friskoler	78
6.12	Mangler ved anvendelsen av de statlige regnskapsstandardene under Kunnskapsdepartementet	81
6.13	Sametingsrådets styringssystem for måloppnåelse.....	83
	Vedlegg	86
	Vedlegg 1: Utdrag (ekstrakter) av statens regnskaper	87
	Vedlegg 2: Revisjonsberetninger 2020	95
	Vedlegg 3: Statsrådenes svar til Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger	102

Figuroversikt

Figur 1 Netto bruk av Statens pensjonsfond utland over tid (tall i milliarder kroner).....	13
Figur 2 Bevilgningsregnskapets utgifter 2020 (tall i milliarder kroner)	15
Figur 3 Utgifter per departement i 2020 (tall i milliarder kroner).....	16
Figur 4 Utgifter i perioden 2011–2020 (tall i milliarder kroner)	17
Figur 5 Bevilgningsregnskapets inntekter 2020 (tall i milliarder kroner)	18
Figur 6 Inntekter i perioden 2011–2020 (tall i milliarder kroner).....	19
Figur 7 Statens eiendeler i 2020 (tall i milliarder kroner).....	21
Figur 8 Verdien av Statens pensjonsfond utland i perioden 2011–2020 (tall i milliarder kroner).....	21
Figur 9 Statens gjeld og egenkapital 2020 (tall i milliarder kroner)	22
Figur 10 Fra prosjektplanlegging til forventet ferdigstilling av BRsys	35

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Sentrale forutsetninger for revisjon av statsregnskapet	12
Faktaboks 2 Kontroll av bevilgningsregnskapet	14
Faktaboks 3 Eksempler på nye virksomheter hos Nærings- og fiskeridepartementet.....	28
Faktaboks 4 Konkurransesvridning	42
Faktaboks 5 De nasjonale forskningsetiske komiteene (FEK) og Granskingsutvalget.....	47
Faktaboks 6 Inspeksjoner av riksvegnettet	66
Faktaboks 7 Nærmere om friskoler	78

1 Innledning

Riksrevisjonen har revidert statsregnskapet for 2020. Vi har revidert 233 årsregnskaper for departementer, underliggende virksomheter og fond. I dette inngår også årsregnskapet for Sametinget.

I dette dokumentet rapporterer vi fem nye saker, hvor vi har kontrollert hvordan departementene følger opp Stortingets vedtak og forutsetninger.

I tillegg har vi fulgt opp 13 saker som vi tidligere har rapportert til Stortinget. Sju av disse sakene vil Riksrevisjonen fortsatt følge opp. I Innst. 176 S (2020–2021) ba Stortinget om å bli orientert om utviklingen i sakene om *gebyrfinansiering av offentlige tjenester og tilskudd til sjøfolk*. Riksrevisjonen planlegger å rapportere oppfølgingen av disse sakene neste år for å kunne gi Stortinget en mer helhetlig rapportering om departementenes oppfølging.

Årets revisjon kort oppsummert i tall

VI HAR REVIDERT

233

ÅRSREGNSKAP

VI RAPPORTERER

5

NYE SAKER

VI HAR FULGT OPP

13

TIDLIGERE SAKER



Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan og reviderer statlige virksomheter og departementer.

Riksrevisjonen gjennomfører revisjonen i tråd med lov om Riksrevisjonen, tilhørende instruks og internasjonale revisjonsstandarder (ISSAI).

For statsregnskapet har vi kontrollert

STATENS UTGIFTER

1867

MILLIARDER KRONER

STATENS INNTEKTER

1867

MILLIARDER KRONER

EIENDELER

12 739

MILLIARDER KRONER

GJELD

857

MILLIARDER KRONER

EGENKAPITAL

11 882

MILLIARDER KRONER

Se [kapittel 3](#) og [vedlegg 1](#) for mer informasjon om statsregnskapet.

2 Konklusjoner

Riksrevisjonen har følgende konklusjoner på revisjonene i 2020:

Positivt



- Statsregnskapet er riktig avlagt og presentert

Riksrevisjonen mener det er positivt at statsregnskapet for 2020 i det vesentligste er riktig avlagt og presentert. Se [kapittel 3](#).

- De fleste årsregnskapene er riktig avlagt

Riksrevisjonen mener det er positivt at de fleste årsregnskapene for departementer og underliggende virksomheter er riktige. Se [kapittel 4.1](#).

Sterkt kritikkverdig



- Betydelige forsinkelser med ny registerplattform i Brønnøysundregistrene og fortsatt svakheter i informasjonssikkerheten

Ansvarlig departement: **Nærings- og fiskeridepartementet**

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementet ikke har sikret at ny registerplattform i Brønnøysundregistrene (BRsys) blir levert i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet har heller ikke sørget for at svakheter i styringen av informasjonssikkerheten er utbedret slik Stortinget har forutsatt. Se [kapittel 5.1](#).

Våre konklusjoner er kategorisert etter kritikknivå:

Positivt



Blir benyttet når forvaltningen følger opp det Stortinget har bestemt.

Kritikkverdig



Blir benyttet for å beskrive forhold der forvaltningen er mangelfull, men konsekvensene er ikke nødvendigvis alvorlige. Dette kan gjelde økonomiske feil og mangler eller mangelfull oppfølging av regelverk.

Sterkt kritikkverdig



Blir benyttet for å beskrive forhold som er av prinsipiell eller stor betydning, men som har mindre alvorlige konsekvenser.

Alvorlig



Blir benyttet ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.

Svært alvorlig



Blir benyttet ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.

Kritikkverdig



- Finansdepartementet og Skatteetaten sikrer ikke i tilstrekkelig grad at regelverket for merverdiavgiftskompensasjon blir etterlevd og at kompensasjonen blir riktig utbetalt

Ansvarlig departement: **Finansdepartementet**

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Finansdepartementets og Skatteetatens samlede virkemiddelbruk ikke i tilstrekkelig grad sikrer at kompensasjon blir riktig utbetalt i tråd med regelverket for merverdiavgiftskompensasjon til kommunesektoren og interkommunale selskaper. Ekstern revisors kontroll bidrar i liten grad til å forebygge feilaktige utbetalinger. Se [kapittel 5.2](#).

- Universitets- og høyskolesektoren gjør ikke nok for å sikre at forskning skjer i henhold til forskningsetiske normer og regler

Ansvarlig departement: **Kunnskapsdepartementet**

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at de statlige forskningsinstitusjonene i universitets- og høyskolesektoren ikke gjør nok for å sikre at forskningen skjer i henhold til lov om organisering av forskningsetisk arbeid (forskningsetikkloven) og anerkjente forskningsetiske normer og regler. Se [kapittel 5.3](#).

- Mangler ved universiteters og høyskolars budsjettering og dokumentasjon av kostnader i bidrags- og oppdragsprosjekter

Ansvarlig departement: **Kunnskapsdepartementet**

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at universiteter og høyskoler i liten grad sikrer at reelle kostnader blir belastet bidrags- og oppdragsprosjektene. Se [kapittel 5.4](#).

- Utenriksdepartementet har brudd på bevilgningsreglementet

Ansvarlig departement: **Utenriksdepartementet**

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Utenriksdepartementet har brutt kontantprinsippet, som er et av de grunnleggende prinsippene i bevilgningsreglementet. Se [kapittel 4.2.](#)

3 Revisjon av statsregnskapet

3.1 Statsregnskapet er riktig avlagt og presentert

3.1.1 Konklusjoner

Konklusjon

Riksrevisjonen mener at statsregnskapet for 2020 i det vesentligste er riktig avlagt og presentert.

Vi mener at:

- bevilgningsregnskapet i det vesentligste er riktig avlagt
- kapitalregnskapet i det vesentligste er riktig avlagt
- statsregnskapets oversikter over fullmakter i det vesentligste er riktig presentert
- vi ikke er kjent med feil eller mangler fra revisjonen av årsregnskaper eller i rapporterte saker som påvirker konklusjonen av statsregnskapet som helhet
- Svalbardregnskapet i det vesentligste er riktig avlagt

Riksrevisjonen informerer om at deler av årsregnskapene til Forsvaret og Forsvarsmateriell i 2020 ikke er revidert. I disse revisjonene håndterer vi sikkerhetsgradert informasjon. Koronasituasjonen og bruk av hjemmekontor har gjort at det ikke har vært mulig for oss å revidere hele årsregnskapet til disse to virksomhetene. Dette har imidlertid ikke fått betydning for vår konklusjon om statsregnskapet.

Statsregnskapets hovedtall

BEVILGNINGSREGNSKAP - STATENS RESULTATREGNSKAP

UTGIFTER 2020

1867

MILLIARDER

INNTEKTER 2020

1867

MILLIARDER

KAPITALREGNSKAP - EIENDELER/GJELD OG EGENKAPITAL

EIENDELER

12 739

MILLIARDER

GJELD

857

MILLIARDER

EGENKAPITAL

11 882

MILLIARDER

3.1.2 Utdyping av konklusjoner

Statsbudsjettet er grunnlaget for statsregnskapet. Stortinget vedtar statsbudsjettet og budsjettet inneholder fullmakter og pålegg om å bruke penger til de formål som er bestemt.

Statsregnskapet 2020 er presentert i [Meld. St.3 \(2020–2021\)](#) og behandlet av finanskomiteen i [Innst. 627 S \(2020–2021\)](#). Svalbardregnskapet inngår også i meldingen.

Vi har kontrollert bevilgningsregnskapet, kapitalregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard. En oversikt over nøkkeltall er presentert i [vedlegg 1](#).

Vi har gjennomført kontrollen opp mot kravene i bevilgningsreglementet § 13 og utfyllende bestemmelser.

I faktaboksen under kommenterer vi sentrale forutsetninger for vår revisjon av statsregnskapet.



Statsregnskapet

Statsregnskapet skal inneholde et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap.

I tilknytning til regnskapet skal det utarbeides oversikter som viser samtykker til:

- overskridelse av budsjettet
- å pådra forpliktelser ut over budsjettåret
- låneopptak

Bevilgningsreglementet § 13.

Faktaboks 1 Sentrale forutsetninger for revisjon av statsregnskapet

- Vi reviderer statsregnskapet med hjemmel i Grunnloven § 75 bokstav k, lov om Riksrevisjonen og instruks om Riksrevisjonens virksomhet, og i tråd med internasjonale standarder for etterlevelserevisjon (ISSAI 4000).
- Vår revisjon bygger på den finansielle revisjonen av årsregnskapene (ISSAI 2000-serien) under departementenes ansvarsområder i bevilgnings- og kapitalregnskapet. Hver statsråd er ansvarlig for sitt departementsområde.
- Vi kontrollerer at det som er regnskapsført for Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN) er kommet riktig inn i statsregnskapet. Årsregnskapene for SPU og SPN blir revidert av private revisorer for Norges Bank og Folketrygdfondet.
- Svalbardregnskapet revideres slik dette framkommer i vedlegg 5 i meldingen om statsregnskapet. Justis- og beredskapsdepartementet legger fram Svalbardbudsjettet i en egen budsjettproposisjon.

Petroleumsvirksomhetens betydning for statsregnskapet

Norsk økonomi er avhengig av petroleumsvirksomheten. Handlingsregelen gir føringer for hvordan petroleumsinntektene skal ivaretas på en bærekraftig måte i statsbudsjettet.

Netto inntekter fra petroleumsvirksomheten blir hvert år overført til Statens pensjonsfond utland. I 2020 ble det overført 116 milliarder kroner. Samtidig fikk statsbudsjettet tilført 417 milliarder kroner fra fondet. Dette betyr at det i 2020 ble brukt 301 milliarder kroner netto fra Statens pensjonsfond utland for å få statsregnskapet i balanse.

Figuren under viser netto bruk av Statens pensjonsfond utland over tid, det vil si forskjellen mellom hva vi har overført inn til fondet (årets netto petroleumsinntekter) og hva vi har tatt ut fra fondet i perioden 2011–2020.

Figuren viser at det i perioden 2011 til 2014 ble tilført betydelig mer midler til fondet enn det ble tatt ut. Netto tilførsel til fondet er illustrert med blå søyler. I perioden 2015 til 2019 varierte det om det ble overført netto midler til fondet (blå søyler) eller om det ble brukt av fondets midler (røde søyler). Netto bruk av fondet i 2020 var større enn noen gang tidligere.

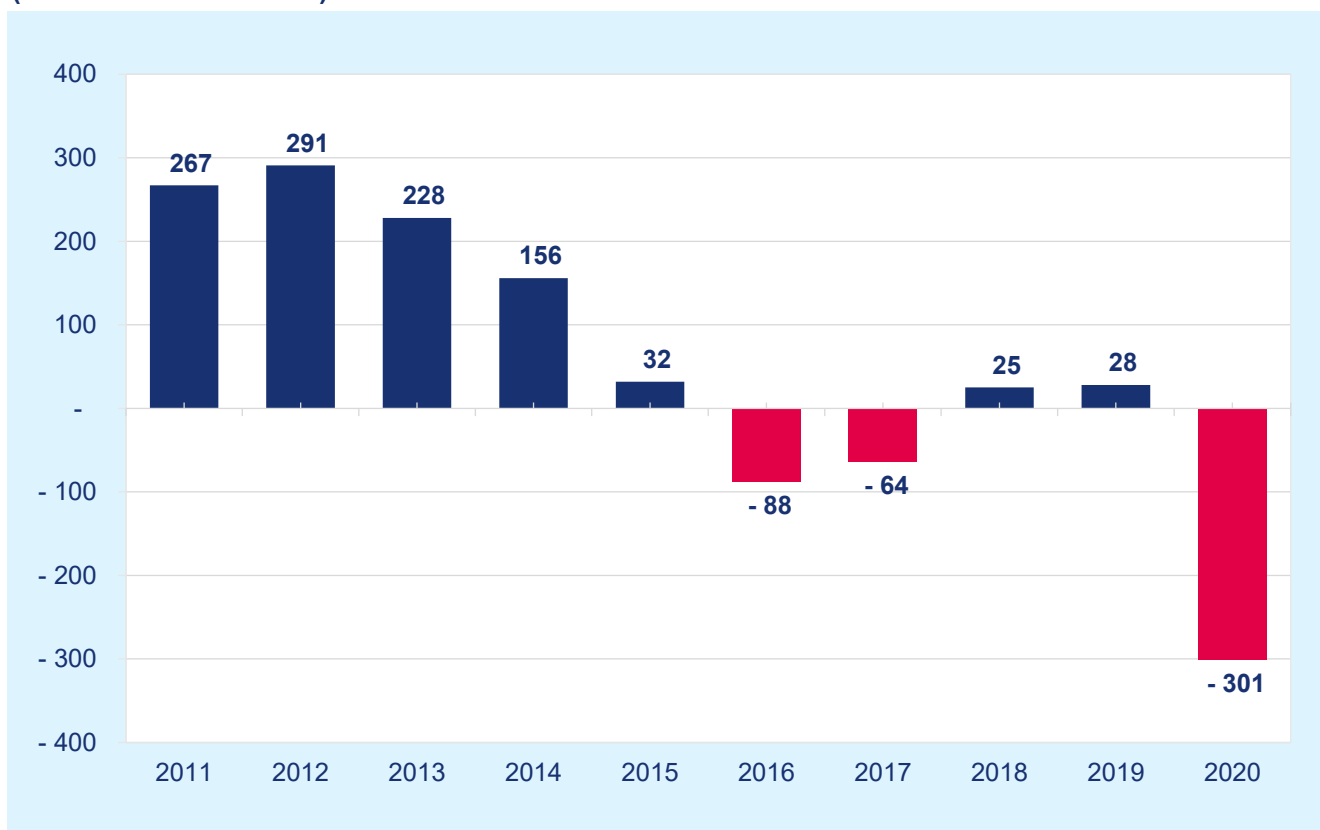


Handlingsregelen

Regelen innebærer at vi sparer alle inntektene fra olje og gass i Statens pensjonsfond utland (tidligere kalt Oljefondet), og over tid bare bruker realavkastningen av fondet, anslått til 3 prosent årlig.

Kilde: Regjeringen.no, Meld. St. 29 (2000–2001), Innst. S. 229 (2000–2001)

**Figur 1 Netto bruk av Statens pensjonsfond utland over tid
(tall i milliarder kroner)**



Kilde: Statsregnskapet

Ved utgangen av 2020 var verdien av Statens pensjonsfond utland på 10 907 milliarder kroner. Til tross for at vi i 2020 har brukt rekordhøye 301 milliarder kroner av fondet, så har avkastningen og valutasingninger bidratt til at fondet likevel har økt i verdi også i 2020. Fondet omtales nærmere under punkt 3.1.4 om kapitalregnskapet i dette kapitlet.

Koronasituasjonen

På grunn av koronasituasjonen, har Stortinget vedtatt flere tilleggsbevilgninger, omprioriteringer og andre tiltak i statsbudsjettet gjennom hele budsjettåret 2020. Sammenlignet med tidligere år har det derfor vært mange og store endringer i utgifts- og inntektsbevilgningene.

Riksrevisjonen har våren 2021 rapportert to saker som gjelder myndighetenes tiltak for håndtering av pandemien.

- [Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020 – Dokument 3:10 \(2020–2021\)](#)
- [Riksrevisjonens undersøkelse av bevilgninger til Arbeids- og velferdsetatens tiltak under koronapandemien – Dokument 3:11 \(2020–2021\)](#)

3.1.3 Bevilgningsregnskapet er riktig avlagt

Bevilgningsregnskapet med oversikt over statens utgifter og inntekter er riktig avlagt. Regnskapet viser årets forbruk under utgiftsbevilgningene i statsbudsjettet og hvilke inntekter som er kommet inn sammenlignet med bevilget beløp.

Alle utgifter og inntekter i bevilgningsregnskapet er hjemlet i et bevilgningsvedtak hvor det står hva midlene skal brukes til. Dette betyr at bevilgningene ikke kan brukes til andre formål enn det Stortinget har bestemt. Oppstillingen av bevilgningsregnskapet har samme inndeling som statsbudsjettet.

Faktaboksen nedenfor viser hva vi har kontrollert i bevilgningsregnskapet.

Faktaboks 2 Kontroll av bevilgningsregnskapet

Hva vi kontrollerer:

- Vi kontrollerer at regnskapsførte utgifter og inntekter, overført beløp fra forrige år, total bevilgning i budsjettåret og overført beløp til neste år, er riktig rapportert og presentert i statsregnskapet. Kontrollen er gjort for hver post under det enkelte departementsområde.
- Vi kontrollerer at statsregnskapet og årsregnskapene er ført etter de samme prinsippene som også gjelder for statsbudsjettet. Dette betyr at budsjett- og regnskapsterminen er ett år og følger kalenderåret. Videre at alle utgifter og inntekter skal tas med og at de skal inngå i det året de blir betalt.
- Vi kontrollerer at avvik mellom bevilgning og regnskap er forklart av departementene.

Utgifter

I 2020 hadde staten utgifter på totalt 1867 milliarder kroner. Figuren på neste side viser hvilke formål bevilgningene er brukt til.

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) har ansvaret for folketrygdens utgifter, og har dermed den største utgiftsandelen i statsregnskapet. Tilskudd og overføringer til kommuner og fylkeskommuner ligger under Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), mens overføringer til regionale helseforetak går fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD).

Andre overføringer består av ulike tilskudd og overføringer til blant annet universiteter og høyskoler, jernbanedirektoratet, kompensasjon for merverdiavgift, gjennomføring av jordbruksavtalen og barnetrygd.



Bevilgningsregnskapet

Bevilgningsregnskapet skal under hver post i budsjettet vise:

- regnskapsførte utgifter og inntekter
- overført beløp fra forrige år
- total bevilgning i budsjettåret
- overført beløp til neste år.

Departementene skal med utgangspunkt i bevilgningsregnskapet gi Riksrevisjonen forklaringer om ikke uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstall.

Bevilgningsreglementet § 13 andre og sjette ledd

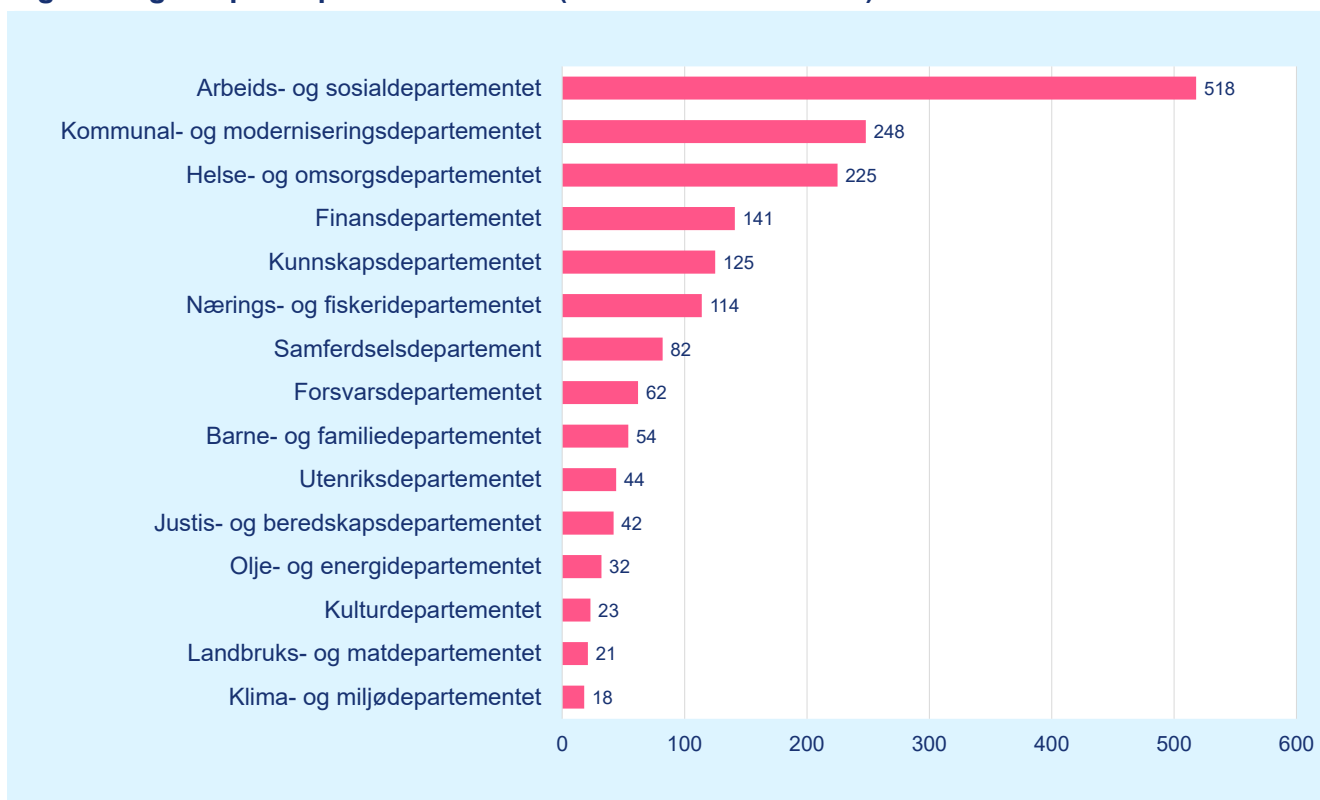
Figur 2 Bevilgningsregnskapets utgifter 2020
(tall i milliarder kroner)



Kilde: Statsregnskapsdata 2020

Figuren på neste side viser beløpsmessig størrelse på utgifter per departement i 2020.

Figur 3 Utgifter per departement i 2020 (tall i milliarder kroner)



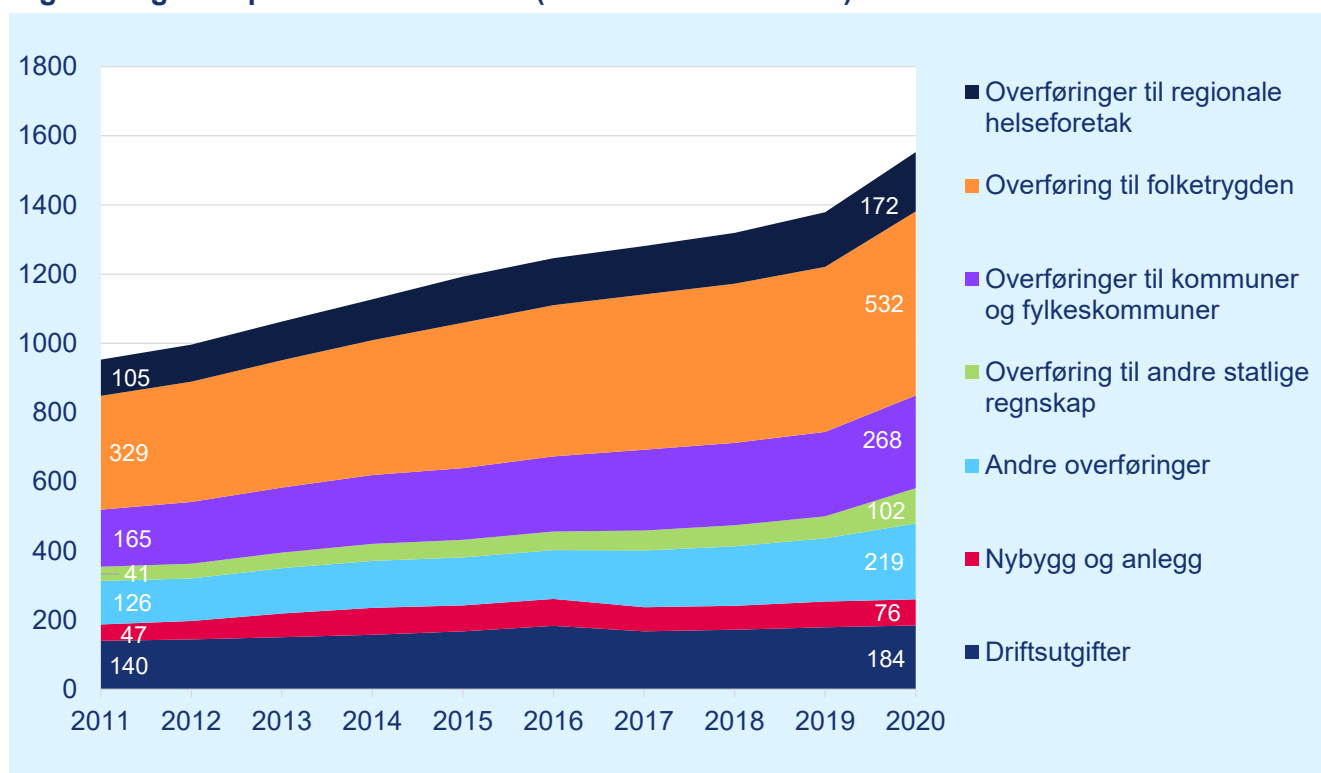
Kilde: Statsregnskapsdata 2020

Hvis vi ser bort fra overføringene til Statens pensjonsfond utland og lånetransaksjoner utgjør utgiftene til sammen 1553 milliarder kroner i 2020.

Figuren på neste side viser utviklingen for perioden 2011–2020. Alle tall er nominelle verdier. Tall for 2011 og 2020 er presentert til venstre og høyre i diagrammet. Figuren viser at alle utgiftstypene har en forholdsvis jevn og moderat stigning i perioden 2011–2019. Enkelte av utgiftstypene har hatt noe mer økning det siste året, fra 2019 til 2020. Overføring til folketrygden er den utgiftstypen som har hatt den største økningen.

Overføring til folketrygden økte fra 329 milliarder kroner i 2011 til 532 milliarder kroner i 2020. Det siste året, fra 2019 til 2020, har det vært en økning på 55 milliarder kroner. Områdene med størst utgiftsøkning i 2020 var dagpenger, alderspensjon, sykepenger og uføretrygd. Økningen i utbetalinger av dagpenger var på 29 milliarder kroner og skyldes økt arbeidsledighet og regelverksendringer, som har sammenheng med koronapandemien.

Figur 4 Utgifter i perioden 2011–2020 (tall i milliarder kroner)



Kilde: Statsregnskapsdata 2011–2020

I 2011 ble det overført 165 milliarder kroner til kommuner og fylkeskommuner. Disse overføringene utgjorde 268 milliarder kroner i 2020. Fra 2019 til 2020 har overføringene økt med 24 milliarder kroner.

Overføringer til helseforetak har økt fra 105 milliarder kroner i 2011 til 172 milliarder kroner i 2020. Det siste året, fra 2019 til 2020, har det vært en økning på 14 milliarder kroner.

Overføringer til andre statlige regnskap har det siste året økt med 38 milliarder kroner til 102 milliarder kroner i 2020. Tilsvarende tall i 2011 var 41 milliarder kroner.

Andre overføringer har økt med 36 milliarder kroner det siste året til 219 milliarder kroner i 2020. I 2011 utgjorde andre overføringer 126 milliarder kroner. Andre overføringer og overføring til andre statlige regnskap tilsvarer andre overføringer i figur 2.

Inntekter

I 2020 hadde staten inntekter på totalt 1867 milliarder kroner. Figuren under viser fordelingen av bevilgningsregnskapets totale inntekter for 2020.

Statens inntekter kommer i hovedsak fra Finansdepartementet (1114 milliarder kroner) som har ansvar for å få inn statens skatter og avgifter.

Figur 5 Bevilgningsregnskapets inntekter 2020
(tall i milliarder kroner)

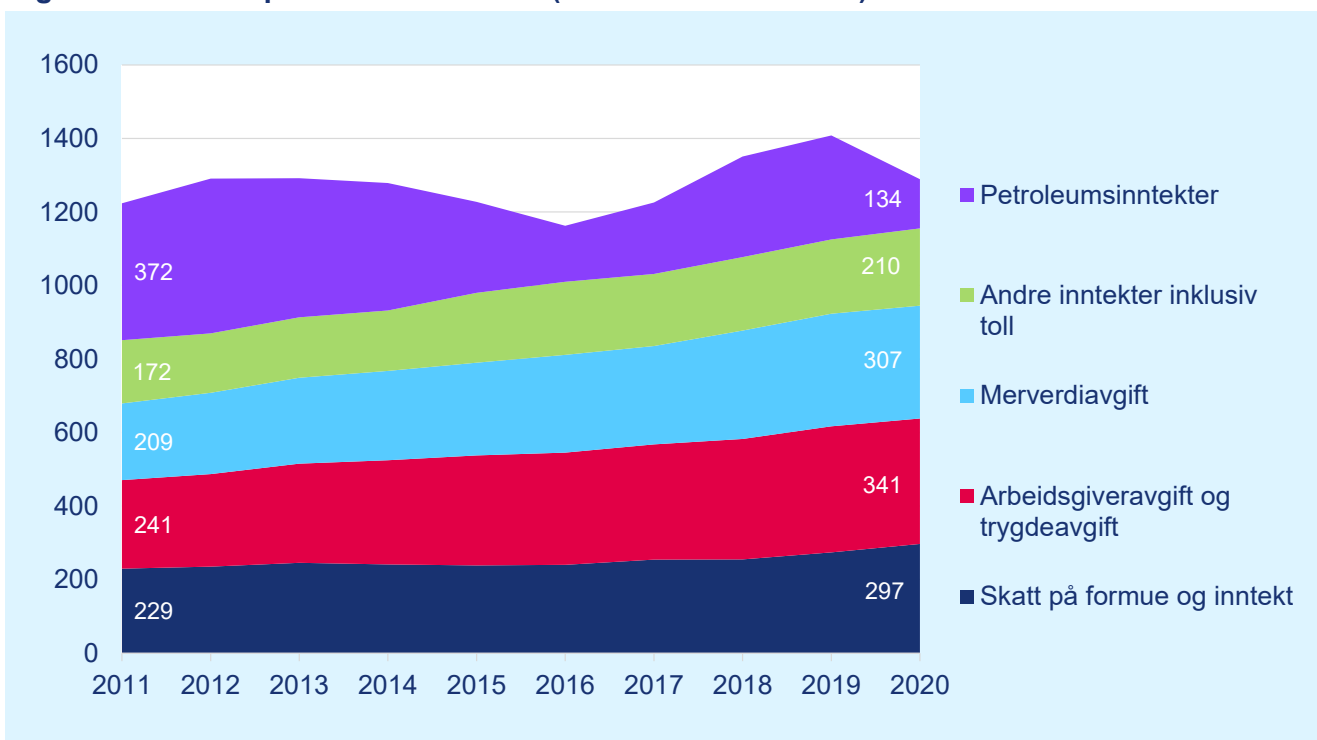


Kilde: Statsregnskapsdata 2020

Hvis vi ser bort fra overføringen fra Statens pensjonsfond utland, lånetransaksjoner (tilbakebetalinger) og statslånemidler utgjør inntektene til sammen 1289 milliarder kroner i 2020. Figuren under viser utviklingen for perioden 2011–2020. Alle tall er nominelle verdier. Tall for 2011 og 2020 er presentert til venstre og høyre i diagrammet i figuren. Andre inntekter inklusiv toll tilsvarer avrundet Driftsinntekter, Inntekter fra nybygg og anlegg, og Andre avgifter og overføringer i figur 5.

Figuren viser at de fleste inntektstypene har en jevn stigning i perioden 2011–2020. Unntaket er petroleumsinntektene, hvor det er en del variasjon over tid. Petroleumsinntektene utgjorde 372 milliarder kroner i 2011. I perioden 2012 til 2016 har det vært en jevn nedgang til 153 milliarder kroner. Fra 2016 fram til 2019 var det en økning til 283 milliarder kroner. Det siste året, fra 2019 til 2020 har det vært en nedgang på 149 milliarder til 134 milliarder kroner.

Figur 6 Inntekter i perioden 2011–2020 (tall i milliarder kroner)



Kilde: Statsregnskapsdata 2011–2020

Departementenes forklaringer til avvik mellom bevilgningsregnskap og statsbudsjettet

Det vil naturlig være noe avvik mellom bevilgningsregnskapet og budsjettet. Ansvarlig statsråd skal forklare avvik av en viss størrelse til Riksrevisjonen. En del av ubrukt bevilgning kan overføres til bruk neste år, etter nærmere regler i bevilgningsreglementet.

Det er fra 2020 til 2021 overført ubrukt bevilgning på 25,9 milliarder kroner. Dette er 9,7 milliarder kroner mer enn overføringene fra 2019 til 2020.

Disse departementene har de største overføringene:

- Helse- og omsorgsdepartementet: **5,1** milliarder kroner
- Samferdselsdepartementet: **4,6** milliarder kroner
- Kulturdepartementet: **2,6** milliarder kroner
- Forsvarsdepartementet: **2,6** milliarder

Helse- og omsorgsdepartementet har i forklaringene av vesentlige avvik mellom bevilgning og faktisk forbruk opplyst at rundt 2 milliarder kroner relaterer seg til ubenyttede tilskudd til koronarelaterte tiltak, mens 2,6 milliarder kroner skyldes senere ferdigstilling av omsorgsboliger enn planlagt. Overført beløp økte med 2,5 milliarder kroner i 2020 for Helse- og omsorgsdepartementet.

Kulturdepartementet forklarer at det meste av mindreforbruket gjelder kompensasjonsordninger for arrangører på kultur-, frivillighets- og idrettsfeltet i forbindelse med koronasituasjonen. Tilskuddene utbetales

etterskuddsvis og mye vil derfor komme til utbetaling i 2021. Overført beløp er økt med 2,3 milliarder kroner for Kulturdepartementet.

Samferdselsdepartementet har i 2020 en økning i overført beløp på 2,2 milliarder kroner. Mindreforbruket skyldes blant annet at flere tilskudd vil bli utbetalt senere og at det er forsinkelser med blant annet:

- riksveginvesteringer
- farledsprosjekter som er vegsystemet til sjøs
- fornyelsen av sjøtrafikksentralene

Forsvarsdepartementet forklarer det meste av overført beløp med at kontrakten på nye undervannsbåter er forsinket og at det er andre forsinkelser som gjør at forpliktelser kommer til utbetaling først i 2021.

3.1.4 Kapitalregnskapet er riktig avlagt

Kapitalregnskapet gir riktig oversikt over statens eiendeler og gjeld, og viser riktig sammenheng med bevilgningsregnskapet. Kapitalregnskapet er statens balanse etter kontantprinsippet, hvor det er hovedvekt på finansielle eiendeler, gjeld og egenkapital.

For kapitalregnskapet kontrollerer vi:

- at alle eiendelskonti og alle gjeldskonti som departementene har ansvar for, er rapportert og riktig sammenstilt i statsregnskapet.

De viktigste eiendelene i statens balanse er spesielle fond, utlån og fast kapital i statsvirksomhetene og verdipapirer. Den viktigste gjeldsposten er statsgjelden. Statsgjelden består av langsiktige lån, kortsiktige markedspapirer og andre kortsiktige lån.

Statens eiendeler

Den første figuren under viser at statens eiendeler er på til sammen 12 739 milliarder kroner i 2020. Den klart største eiendelen er Statens pensjonsfond utland med 10 907 milliarder kroner.

Statens eiendeler har økt med 1083 milliarder i 2020. Statens pensjonsfond utland og Statens pensjonsfond Norge har bidratt med 844 milliarder av økningen.

Den neste figuren under viser verdien av Statens pensjonsfond utland i perioden 2011–2020. Figuren viser at verdien av Statens pensjonsfond utland har økt i perioden, med unntak av 2018 hvor verdien av fondet ble redusert. Dette ser vi i hovedsak skyldes negativ avkastning (rødt område).



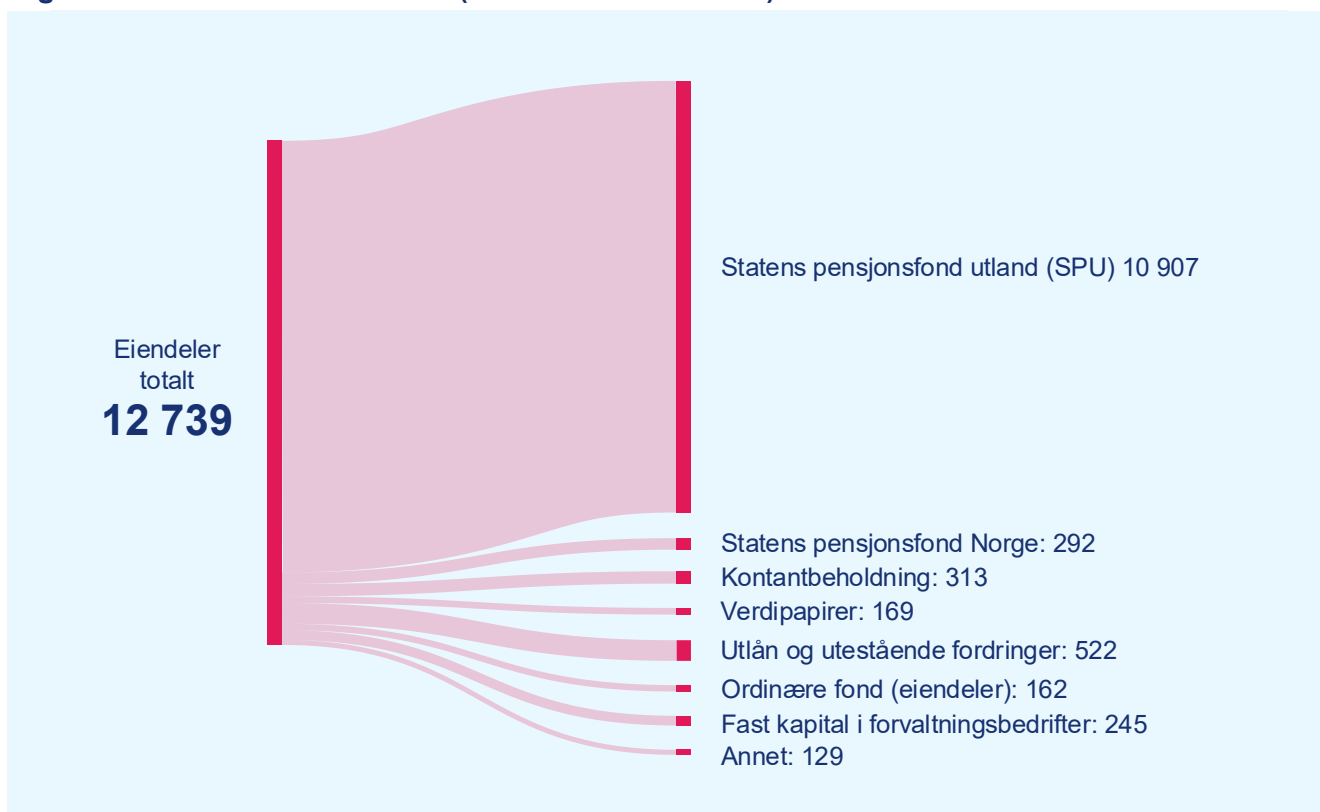
Kapitalregnskapet

gir oversikt over statens og trygdenes eiendeler og gjeld og viser sammenhengen med bevilgningsregnskapet.

Staten bruker kontantprinsippet. Det er derfor bare kontantbeholdninger (finanskapital) som inngår i kapitalregnskapet. Statens realkapital, bygg, anlegg og eiendommer, er holdt utenfor. Det er bare realkapital i forvaltningsbedrifter som er med. Skatte- og avgiftskrav og påløpte pensjonsforpliktelser er heller ikke tatt med.

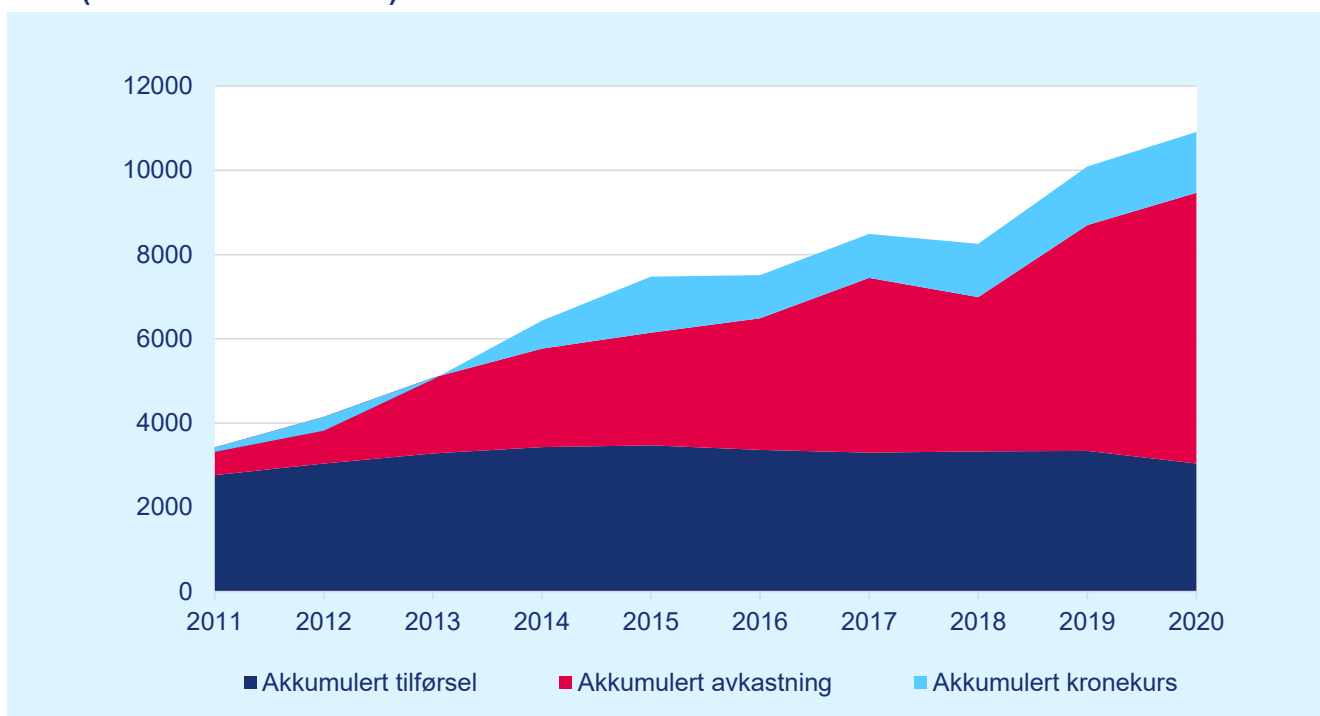
Bevilgningsreglementet § 13 tredje ledd.

Figur 7 Statens eiendeler i 2020 (tall i milliarder kroner)



Kilde: Statsregnskapsdata 2020

Figur 8 Verdien av Statens pensjonsfond utland i perioden 2011–2020 (tall i milliarder kroner)



Kilde: Norges Bank Investment Management (Nbim.no)

Avkastningen av plasseringene i Statens pensjonsfond utland i 2020 er på 1070 milliarder kroner. Økning på grunn av svingninger i kronekursen utgjør 58 milliarder kroner. Til tross for at vi i 2020 har brukt 301 milliarder kroner av fondet (se nedgang på blått område i figuren), så har avkastningen og valutasvingninger bidratt til at fondet har økt i verdi også i 2020.

Statens gjeld og egenkapital

Figuren under viser statens gjeld og egenkapital for 2020. Statens gjeld er på til sammen 857 milliarder kroner og består av:

- statsgjeld: **638** milliarder kroner
- kontolån fra ordinære fond: **171** milliarder kroner
- lån som gjelder virksomheter med særskilte fullmakter: **23** milliarder kroner
- overførte ubrukte bevilgninger: **26** milliarder kroner

I 2020 økte gjelden med 165 milliarder kroner, mens egenkapitalen økte med 918 milliarder kroner. Statens egenkapital er på 11 881 milliarder kroner.

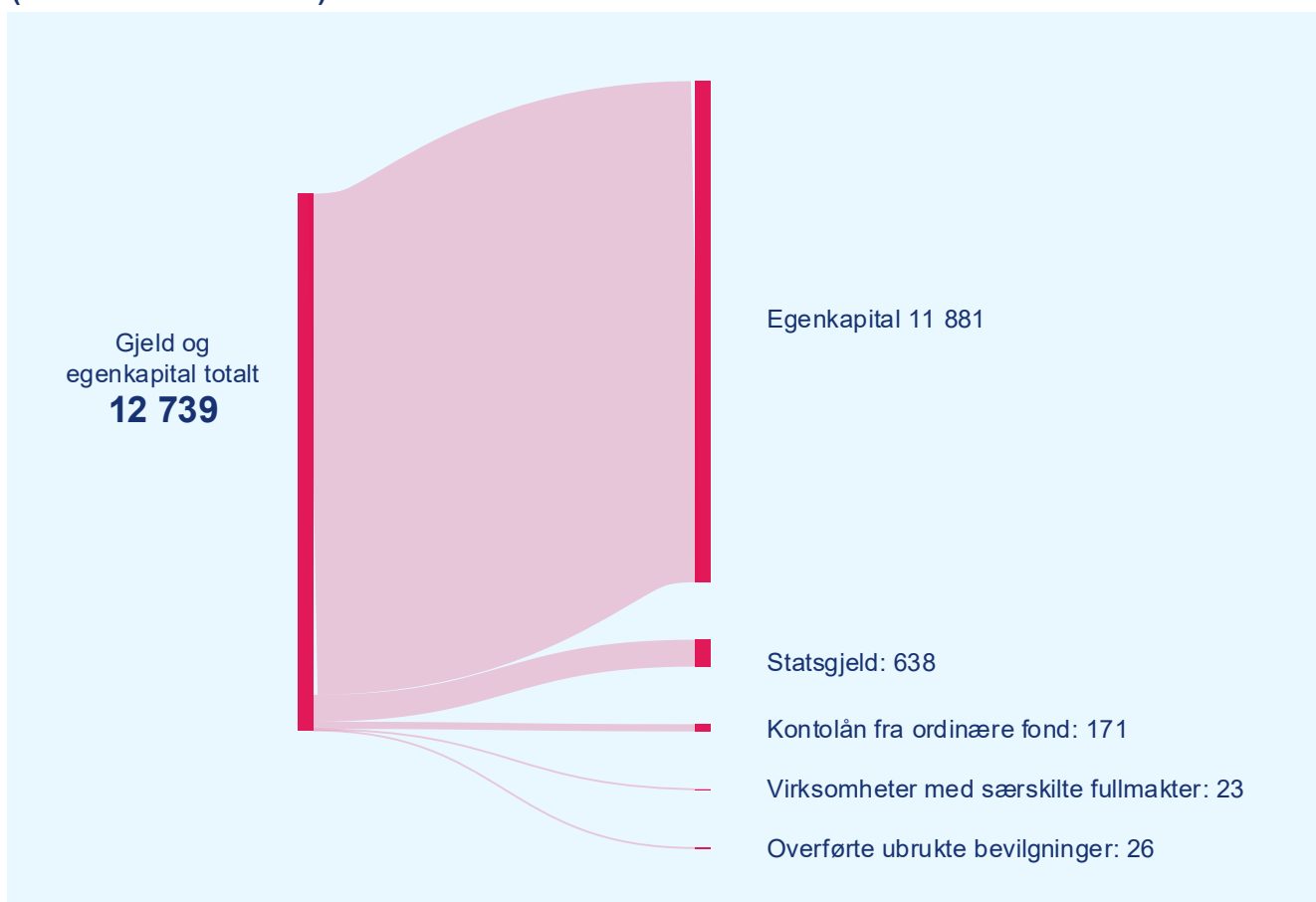


Statens gjeld

Skal bidra til å opprettholde og utvikle velfungerende og effektive finansmarkeder i Norge. Videre må staten ha en viss likviditetsreserve slik at en alltid kan dekke daglige betalinger.

Kilde: Regjeringen.no

Figur 9 Statens gjeld og egenkapital 2020
(tall i milliarder kroner)



Kilde: Statsregnskapsdata 2020

3.1.5 Statsregnskapets oversikter over fullmakter er i det vesentligste riktig presentert

I statsregnskapet er det utarbeidet riktige og fullstendige oversikter som viser:

- samtykke til overskridelse av budsjettet.
- samtykke til å pådra staten forpliktelser og tilsagn om tilskudd, lån og garantier.
- samtykke til låneopptak.

De fleste unntak fra hovedprinsippene er hjemlet i stortingsvedtak. I [kapittel 4.2](#) omtales brudd på kontantprinsippet som det ikke foreligger hjemmel for. Dette gjelder for Utenriksdepartementet. Bruddet er ikke så vesentlig at det har betydning for konklusjonen på statsregnskapet.

Oversikter over samtykker gir hjemmel for unntak fra bevilgningsreglementets prinsipper om statlig regnskapsføring. De fleste unntak gjelder enten overskridelse av budsjett eller anledning til å forplikte staten i framtidige budsjettår.

Vi har kontrollert at departementene har riktige og fullstendige oversikter og at disse er riktig presentert i statsregnskapet.

3.1.6 Vi er ikke kjent med feil eller mangler fra revisjonen av årsregnskaper og rapporterte saker som påvirker konklusjonen av statsregnskapet totalt

Vi har gjennom vår finansielle revisjon av årsregnskapene og kontroller av utvalgte saker ikke funnet vesentlige feil eller mangler som påvirker konklusjonen for avleggelsen og presentasjonen av statsregnskapet.

Vi har revidert årsregnskapene som inngår i statsregnskapet med unntak av deler av årsregnskapene til Forsvaret og Forsvarsmateriell. Dette skyldes at det for Riksrevisjonen har vært krevende å revidere gradert informasjon på grunn av koronasituasjonen og smittehensyn. Forsvaret og Forsvarsmateriell har stilt nødvendige ressurser tilgjengelig og lagt til rette for at Riksrevisjonen kunne utføre revisjonen med de begrensninger som smittesituasjonen har gitt. Det har likevel ikke vært mulig for oss å revidere hele Forsvarets og Forsvarsmateriells årsregnskap.

For de delene som er revidert, viser revisjonen at det er vesentlig feil med bevilgningsoppstillingen i Forsvarets årsregnskap for 2020. Forholdet er imidlertid ikke så vesentlig at det har betydning for konklusjonen på revisjonen av statsregnskapet. Revisjon av årsregnskap er omtalt i [kapittel 4.1](#) og [kapittel 6.5](#).

3.1.7 Svalbardregnskapet er riktig avlagt

Regnskapet for administrasjonen av Svalbard er riktig avlagt og presentert i [Meld. St.3 \(2020–2021\)](#)



Fullmakter

Samtykke til å overskride budsjettet:

- gitt av Stortinget i romertallsvedtak
- gitt av Kongen eller Finansdepartementet
- gitt av departementene selv

Samtykke til å pådra forpliktelser og tilsagn:

- bestillingsfullmakter
- tilsagnsfullmakter
- garantifullmakter

Samtykke til låneopptak

- oversikt over hva staten har lånt og endring av statsgjelden

Bevilgningsreglementet § 13.

Dette betyr at vi har kontrollert at Svalbardregnskapet er presentert i samsvar med inndelingen i Svalbardbudsjettet og at tilskudd fra Justis- og beredskapsdepartementet til drift av statlige aktiviteter på Svalbard er riktig regnskapsført. Videre har vi kontrollert at tilskuddet er riktig presentert i kapitalregnskapet.

4 Revisjon av årsregnskapene

4.1 De fleste årsregnskapene er riktig avlagt

4.1.1 Konklusjoner

Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er positivt at de fleste årsregnskapene for departementer og underliggende virksomheter er riktige.

Vi mener at

- alle årsregnskapene, med unntak av Forsvarets årsregnskap, er uten vesentlige feil og mangler
- det er avdekket enkelte brudd på administrativt regelverk, men disse bruddene har ingen betydning for vår konklusjon om årsregnskapene

Riksrevisjonen vil gjøre oppmerksom på at vi på grunn av koronasituasjonen ikke har revidert deler av årsregnskapene til Forsvaret og Forsvarsmateriell i 2020. Konklusjonen er derfor basert på de delene av årsregnskapene som vi har revidert.

4.1.2 Utdyping av konklusjoner

Riksrevisjonen har ansvar for å gjennomføre finansiell revisjon av alle årsregnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre regnskapspliktige myndigheter i staten.

Målet med revisjonen er å oppnå sikkerhet for at årsregnskapet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, verken som følge av misligheter eller utilsiktede feil. Våre konklusjoner for hvert enkelt årsregnskap framgår i en revisjonsberetning til virksomhetene. Alle regnskapspliktige virksomheter i staten får revisjonsberetning fra Riksrevisjonen.

I tillegg til å bekrefte årsregnskapet, kan kontroll av årsregnskapene gi revisor indikasjoner på om administrativt regelverk for økonomistyring i staten er etterlevd. Dersom nærmere undersøkelser viser vesentlige brudd på regelverket, vil dette framgå av en uttalelse i revisjonsberetningen.



Revisjonsberetning inneholder

vår vurdering av årsregnskapet og uttalelse om eventuell vesentlige brudd på administrativt regelverk for økonomistyring i staten.

4.1.3 Alle årsregnskapene, med unntak av Forsvarets årsregnskap, er uten vesentlige feil og mangler

Regnskap av høy kvalitet er et viktig virkemiddel for å sikre tilliten til bruken av offentlige midler.

I 2020 har vi revidert 233 årsregnskaper.

Årsregnskapet skal gi grunnlag for Stortingets kontroll med hvordan bevilgningene er disponert, og for analyser av virksomhetens aktiviteter.

Vår kontroll viser at årsregnskapene er utarbeidet og avlagt etter økonomiregelverket for staten, rundskriv R-115 fra Finansdepartementet og krav fra overordnet departement.

Vi har kontrollert at årsregnskapene viser

- virksomhetens disponible bevilgninger for 2020
- regnskapsførte utgifter og inntekter for 2020
- eiendeler og gjeld per 31. desember 2020

For virksomheter som fører regnskap etter periodiseringsprinsippet, har vi i tillegg kontrollert at årsregnskapene inneholder en oppstilling av virksomhetsregnskapet i tråd med de statlige regnskapsstandardene (SRS). Videre har vi kontrollert at forvaltere av statlige fond har utarbeidet en oppstilling av fondsregnskapene i tråd med regelverket.

En fullstendig oversikt over de reviderte årsregnskapene følger i [vedlegg 2](#).

Forsvarets og Forsvarsmateriells årsregnskap

Vi gjør oppmerksom på at vi har hatt utfordringer med å revidere gradert informasjon på grunn av koronasituasjonen og smittevern hensyn. Forsvaret og Forsvarsmateriell har stilt nødvendige ressurser tilgjengelig og lagt til rette for at Riksrevisjonen kunne utføre revisjonen med de begrensningene som smittesituasjonen har gitt. Det har likevel ikke vært mulig for oss å revidere hele Forsvarets og Forsvarsmateriells årsregnskap.

For de delene av regnskapet det har vært mulig å revidere, er det ikke avdekket vesentlige feil eller mangler hos Forsvarsmateriell. Hos Forsvaret er det avdekket feil med bevilgningsoppstilling i årsregnskapet for 2020. Forsvarets praksis med horisontal samhandel medfører at Stortinget ikke får en korrekt rapportering om hvordan bevilgningene er brukt. Forsvaret hadde samme feil i 2019. Saken er omtalt nærmere i [kapittel 6.5](#).

Enkelte utfordringer med årsregnskap etter gjeldende regelverk

Til tross for at de fleste årsregnskapene i staten er uten vesentlige feil og mangler, ser Riksrevisjonen at virksomhetene har enkelte utfordringer med å avlegge et årsregnskap etter gjeldende regelverk. Vi vil gjøre Stortinget oppmerksom på

- ulik praksis og manglende etterlevelse av statlige regnskapsstandarder
- uklart rammeverk for regnskapsrapportering i Statens pensjonskasse



Periodisert virksomhetsregnskap etter de statlige regnskapsstandardene (SRS)

skal legge til rette for effektiv ressursbruk ved å gi kjennskap til kostnader som virksomheten kan koble til informasjon om ulike aktiviteter, tjenester og effekter. Standardene gir et grunnlag for å framskaffe sammenlignbar kostnadsinformasjon og en bedre oversikt over virksomhetens eiendeler og gjeld.



Horisontal samhandel

er Forsvarsdepartementets virkemiddel for en mer effektiv ressursutnyttelse der internfakturerer mellom delene av forsvarssektoren er en viktig forutsetning.

Formålet er at brukerbetaling skal bidra til en mer rasjonell drift, og at aktørene blir mer kostnadsbevisste.

- behov for økt styring og kontroll med inntekter i Kommunal- og moderniseringsdepartementets underliggende virksomheter
- behov for økt styring og kontroll ved opprettelse av nye virksomheter

Statlige regnskapsstandarder (SRS)

Riksrevisjonen har i flere år, senest i Dokument 1 (2019–2020) og Dokument 1 (2020–2021), informert om at det er ulik praksis og manglende etterlevelse av de statlige regnskapsstandardene (SRS). Når SRS anvendes ulikt blir det vanskeligere å sammenligne regnskapene over år og på tvers i staten. Vi har også framhevet viktigheten av at SRS så langt som mulig bygger på anerkjente regnskapsprinsipper.

Årets revisjon viser at rammeverket fortsatt gir for stor grad av valgfrihet og er vanskelig å forstå for brukerne. Det er også mangler ved etterlevelsen av flere av SRS-standardene.

Riksrevisjonen vil understreke at informasjonsverdien og tilliten til regnskap i staten øker når sammenlignbare transaksjoner blir presentert og rapportert enhetlig og i tråd med felles prinsipper. Vi mener at tydeligere standarder med mindre grad av valgfrihet gir mindre mulighet for forskjeller mellom virksomhetene. Bedre veiledningsmateriell som gir nødvendig informasjon, bidrar også til at de overordnede målene med SRS nås.

Kunnskapsdepartementets oppfølging av SRS i universitets- og høyskolesektoren omtales nærmere i [kapittel 6.12](#).

Regnskapsrapportering i Statens pensjonskasse

Statens pensjonskasse er underlagt flere rammeverk og særregler for regnskap i kraft av å være en forvaltningsbedrift som administrerer ordninger for pensjon, erstatninger og boliglån. Virksomheten har en kompleks ramme for sin regnskapsrapportering, blant annet fordi det er et budsjett- og regnskapsmessig skille mellom driften (SPK Forvaltning) og ordningene den administrerer (SPK Forsikring). De to virksomhetsområdene blir rapportert atskilt til statsregnskapet.

For å etterleve krav om at statlige virksomheters årsregnskap skal vise regnskapstall for hele virksomheten samlet, har Statens pensjonskasse siden 2016 avlagt ett sammenstilt årsregnskap som inneholder regnskapsdata for begge virksomhetsområdene. Årsregnskapet har flere særtilpasninger som ikke er dekket av dagens rammeverk. Vi har derfor sett behov for å gi en presisering om dette i revisjonsberetningen til Statens pensjonskasse. I Dokument 1 (2020–2021) opplyste også Riksrevisjonen om at det er behov for å avklare og videreutvikle rammeverket for regnskapsrapporteringen til Statens pensjonskasse. Det er viktig at dette arbeidet fortsetter.



Mer om SRS

SRS er et obligatorisk rammeverk for de virksomhetene som har valgt å føre periodiserte regnskaper. Dette er utviklet som et supplement til de prinsippene som ligger til grunn for statsregnskapet. Rammeverket består av elleve standarder og kan anvendes i statlige virksomheter og departementer. Finansdepartementet og DFØ er ansvarlig for å forvalte og fortolke SRS.

Per 31. desember 2020 har 38 prosent av virksomhetene i staten valgt å bruke SRS.

Inntekter i virksomheter under Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Økonomiregelverket stiller ulike krav til presentasjon av regnskapet avhengig av hvilket regnskapsprinsipp virksomheten følger. Flere virksomheter underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vesentlige inntekter. Disse virksomhetene har ulike budsjettmodeller og avlegger årsregnskap etter forskjellige regnskapsprinsipper.

Bruk av ulike regnskapsprinsipper gjør det vanskeligere for brukerne av årsregnskapet å forstå omfanget av inntekter og utestående krav i virksomhetene. Ulike budsjettmodeller og regnskapsprinsipper fører til at inntektene presenteres ulikt, og at informasjon i regnskapene derfor ikke blir sammenlignbar. Dette kan gjøre det vanskeligere for departementet å følge opp inntektene totalt sett.

Opprettelse av nye virksomheter

Riksrevisjonen vil orientere Stortinget om viktigheten av departementenes ansvar for å forberede sammenslåing og etablering av nye virksomheter.

God styring og kontroll i nye virksomheter forutsetter at valg av organisasjonsform og regler for avleggelse av avslutnings- og årsregnskap er avklart. Dette er blant annet nødvendig for at Riksrevisjonen skal kunne gjennomføre revisjonen av regnskapet i rollen som ekstern revisor.

Erfaringer fra tidligere etableringer av nye enheter viser at det er viktig å forberede oppstarten. Dette er spesielt viktig ved oppstart midt i et regnskapsår. Økonomiregelverket og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sin sjekkliste for oppstart og opphør av nye virksomheter skal redusere risikoen.

Faktaboks 3 Eksempler på nye virksomheter hos Nærings- og fiskeridepartementet

Eksportfinansiering Norge (Eksfin) og Eksportstrategirådet vil bli etablert i 2021.

Eksportfinansiering Norge (Eksfin) er registrert som ny virksomhet i Brønnøysundregistrene med eget organisasjonsnummer med virkning fra 1. juli 2021. I forbindelse med opprettelsen av Eksfin 1. juli 2021 skal Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) og Eksportkreditt Norge AS avvikles. Den andre virksomheten, Eksportstrategirådet, er i revidert Nasjonalbudsjett for 2021, Prop. 195 S, foreslått opprettet med bevilgning til drift i 2021.

Kilde: Riksrevisjonen

Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at kravene til åpningsbalanse, regnskapsavleggelse og annen rapportering er avklart ved oppstart og opphør av statlige virksomheter i tråd med Økonomiregelverket og DFØs



Krav på inntektsområder

Virksomhetene skal ha styring og kontroll med inntektsområdet. Ledelsens overordnede kontroller av inntektene gjennom året er en del av virksomhetens internkontroll. Overordnet departement har ansvar for å følge opp dette.

Se økonomireglementet §§ 14 og 15.



Krav ved etablering av nye virksomheter

Departementene har ansvar for å forberede sammenslåing og etablering av nye virksomheter. I forkant må følgende krav være avklart:

- regnskapsføring
- regnskapsprinsipper
- avslutningsregnskap ved opphør av virksomheter
- virksomhetenes risikostyring, internkontroll og internrevisjon

Nasjonalbudsjett for 2021 og DFØs Sjekkliste for oppstart og opphør av statlige virksomheter (2017).

sjekklister. Dette skal være på plass i form av tildelingsbrev og instruksjer i god tid før virksomhetenes oppstart og opphør.

4.1.4 Det er avdekket to vesentlige brudd på administrativt regelverk, men disse bruddene har ikke fått betydning for vår konklusjon på årsregnskapene

I revisjonen av årsregnskapene for 2020 har vi avdekket vesentlige brudd på administrativt regelverk hos Utenriksdepartementet og Direktoratet for e-helse. Ingen av disse bruddene har ført til vesentlige feil eller mangler ved årsregnskapene. Dette gjelder brudd på følgende regelverk:

- bevilgningsreglementet (Utenriksdepartementet)
- lov om offentlige anskaffelser (Direktoratet for e-helse)

Utenriksdepartementet har brudd på bevilgningsreglementet. Vi mener dette er prinsipielt viktig å informere Stortinget om, og vi omtaler dette i en egen sak, se [kapittel 4.2](#).

Vi har også avdekket manglende etterlevelse av *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven) og økonomiregelverket i staten i Direktoratet for e-helse. Direktoratet har brutt anskaffelsesregelverket i flere kjøp av IKT-konsulenttjenester og har ikke tilstrekkelig kostnadskontroll med kontraktene. Direktoratet har ikke iverksatt tilstrekkelige tiltak for å redusere avhengigheten av enkeltkonsulenter og -leverandører. Vi gjør oppmerksom på at vi omtaler anskaffelser av konsulenttjenester i Direktoratet for e-helse som sak 2 i [Dokument 3:14 \(2020–2021\)](#).

4.2 Utenriksdepartementet har brudd på bevilgningsreglementet

4.2.1 Konklusjoner

Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Utenriksdepartementet har brutt kontantprinsippet, som er et av de grunnleggende prinsippene i bevilgningsreglementet.

Med det mener vi at

- Utenriksdepartementet har brutt kontantprinsippet når det gjelder deler av føring mot mellomværende med statskassen, og har heller ikke søkt om unntak

4.2.2 Utdyping av konklusjoner

Utenriksdepartementet fører sitt regnskap etter kontantprinsippet. Fra 1. januar 2020 har Finansdepartementet i rundskriv R-101, *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*, strammet inn regelverket som fastsetter hvilke poster som skal føres mot mellomværende med statskassen. Unntak fra postene listet opp i rundskrivet må være hjemlet i et eget romertallsvedtak i Stortinget.

Mellomværende med statskassen er et unntak fra kontantprinsippet og oppstår ved at utbetalinger/innbetalinger skjer på et annet tidspunkt enn regnskapsføringen. Posteringer blir med over til nytt år ved å inngå i balansen. En del av mellomværende i Utenriksdepartementet består av slike transaksjoner regnskapsført i utenriksstasjonenes regnskap.

4.2.3 Utenriksdepartementet har brutt kontantprinsippet når det gjelder deler av føring mot mellomværende med statskassen, og har heller ikke søkt om unntak.

Utenriksdepartementet har hatt som praksis å bruke mellomværende som en mellomregningskonto for utenriksstasjonene.

Ved utgangen av november 2020 hadde ikke departementet innrettet seg etter endringene i rundskriv R-101, som gjelder fra 1. januar 2020, når det gjelder utenriksstasjonenes føringer mot mellomregningskonto.

Departementet har heller ikke søkt Stortinget om unntak for de postene i utenriksstasjonenes regnskaper som ikke er listet opp i rundskrivet. Dette har medført brudd på kontantprinsippet. Bruddet er ikke beløpsmessig så stort at det har fått betydning for vår konklusjon om årsregnskapet, men er likevel av prinsipiell betydning.



Kontantprinsippet

Bevilgningsreglementets kontantprinsipp er ett av de grunnleggende prinsippene som statsbudsjettet er basert på.

Utgifter og inntekter skal tas med i budsjettet for det året de antas å bli kontant betalt.

Mellomværende med statskassen gjenspeiler unntak fra kontantprinsippet og viser uoppgjorte poster med statskassen.

Romertallsvedtak
Begrepet «romertallsvedtak» brukes om vedtak som Stortinget gjør i tilknytning til budsjettet utenom bevilgningsvedtak på kapittel og post.

Bevilgningsreglementet § 2 og R-101.

4.2.4 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Utenriksdepartementet

- å innrette seg etter bevilgningsreglementet og rundskriv R-101

4.2.5 Statsrådets svar

Statsråden viser til at Utenriksdepartementet er godt kjent med de utfordringene Riksrevisjonen beskriver. I forbindelse med revisjonen for 2020 var det tett dialog mellom departementet, Riksrevisjonen og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) for å vurdere en hensiktsmessig løsning.

Statsråden uttaler at pandemien reduserte departementets kapasitet til å gjennomføre nødvendige justeringer for å innrette seg etter endringen i Rundskriv R-101 av 2. oktober 2019. Virksomheten ble derfor ikke innrettet etter disse endringene fullt ut før utgangen av regnskapsåret 2020.

Departementet har nå igangsatt kontroll og oppfølging av utenriksstasjonenes føringer mot mellomværende med statskassen. Videre har departementet fått to unntak fra R-101 i form av romertallsvedtak i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2021 (romertallsvedtak 1318). Likelydende unntak er også lagt inn i proposisjonstekst for neste års budsjett.

Departementet vurderer at disse tiltakene og fullmaktene er dekkende for at føringer mot mellomværende med statskassen for utenriksstasjonene er i tråd med regelverket.

4.2.6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

5 Presentasjon av utvalgte saker med kritikk

5.1 Betydelige forsinkelser med ny registerplattform i Brønnøysundregistrene og fortsatt svakheter i informasjonssikkerheten

5.1.1 Konklusjoner

Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementet ikke har sikret at ny registerplattform i Brønnøysundregistrene (BRsys) blir levert i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet har heller ikke sørget for at svakheter i styringen av informasjonssikkerheten er utbedret slik Stortinget har forutsatt.

Vi mener dette fordi

- BRsys leverer mindre, er betydelig forsinket og koster mer enn opprinnelig forutsatt
- Brønnøysundregistrene ikke forbedrer informasjonssikkerheten i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger
- Nærings- og fiskeridepartementet ikke ivaretar kontroll med at Brønnøysundregistrene gjennomfører BRsys-prosjektet og forbedrer informasjonssikkerheten i virksomheten



BRsys-prosjektet

Prosjektets mål var å levere en ny felles elektronisk saksbehandlingsløsning for samtlige registertjenester som Brønnøysundregistrene forvalter. Prosjektet skulle fullføres innen fem og et halvt år etter at bevilgningen ble gitt i 2017. Se Prop. 1 S (2016–2017) for Nærings- og fiskeridepartementet.

Prosjektets var planlagt med seks hovedleveranser.

Styringsrammen var i underkant av 1,1 milliarder kroner, og hadde en ytre kostnadsramme på om lag 1,2 milliarder.

5.1.2 Utdyping av konklusjoner

Riksrevisjonen har i rapporteringen til Stortinget gjennom flere år pekt på betydelige utfordringer med informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene. Det pågående prosjektet BRsys skal modernisere registrene, og være det langsiktige tiltaket for å nå akseptabel risiko og ønsket sikkerhetsnivå i etaten.

Målet med revisjonen har vært å undersøke om bevilgningene til en ny registerplattform i Brønnøysundregistrene blir brukt i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. I tillegg er det undersøkt om informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene er forbedret slik at Stortingets vedtak og forutsetninger ivaretas.

Nærings- og fiskeridepartementet har et overordnet ansvar for at Brønnøysundregistrene har etablert systemer og rutiner for å sikre at virksomheten oppnår mål og innfrir resultatkrav i tilfredsstillende grad, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning.

BRsys er det største utviklingsprosjektet i Brønnøysundregistrenes historie. Brønnøysundregistrene fikk i 2009 oppdraget fra daværende Nærings- og handelsdepartementet med å utrede behovet for et framtidig nytt elektronisk saksbehandlingssystem og nye systemløsninger for registrene. I perioden fram til 2017 ble det utført kvalitetssikring i henhold til statens prosjektmodell og gjennomført et internt forberedelsesprosjekt i Brønnøysundregistrene.

I 2017 ga Stortinget den første bevilgningen til BRsys. Prosjektet skulle gjennomføres i perioden 2017–2022 og hadde en samlet kostnadsramme på 1,2 milliarder kroner og en styringsramme på 1,1 milliarder kroner. Alle registertjenestene skulle overføres til ny plattform.

Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har over flere år merket seg Riksrevisjonens kritikk av informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene:

I [Innst. 130 S \(2014–2015\)](#) merket komiteen seg at Nærings- og fiskeridepartementet ikke hadde forsikret seg om at det var iverksatt tiltak for å styrke informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene, og mente at det er alvorlig at informasjonssikkerhet og internkontroll ikke var fulgt opp. Komiteen var enig med Riksrevisjonen i at oppfølging er avgjørende for at svakheter blir identifisert og utbedret, og Riksrevisjonens anbefaling om å sikre dette følges opp. I [Innst. 169 \(2015–2016\)](#) viste komiteen til at Riksrevisjonen igjen anbefalte at Nærings- og fiskeridepartementet skulle påse at informasjonssikkerheten er i samsvar med gjeldende regelverk, blant annet økonomiregelverket, Digitaliseringsrundskrivet og eForvaltningsforskriften. Komiteen merket seg at departementet sier at de jobber for å få nye IKT-systemer og at de i mellomtiden jobber med å forbedre sikkerheten i nåværende systemer. Komiteen uttalte at den imøteser resultatet av dette arbeidet.

I [Innst. 144 S \(2016–2017\)](#) viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til sin merknad fra året før og uttalte at den forventer at Nærings- og fiskeridepartementet følger opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Kilde: Innst. 130 S (2014–2015), Innst. 169 (2015–2016) og Innst. 144 S (2016–2017)

Revisjonen har tatt utgangspunkt i følgende revisjonskriterier:

- Departementet skal ifølge økonomireglementet § 15 ivareta kontroll med at Brønnøysundregistrene utøver sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til reglene om intern kontroll i § 14.
- Departementet har ifølge økonomibestemmelsene punkt 1.3 et overordnet ansvar for at Brønnøysundregistrene gjennomfører prosjektet BRsys og informasjonssikkerhetsarbeidet i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.
- Departementets styring og oppfølging av Brønnøysundregistrene skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. økonomibestemmelsene punkt 1.4.
- Brønnøysundregistrene skal ifølge eForvaltningsforskriften ha styring og kontroll på informasjonssikkerhetsområdet som baserer seg på anerkjente standarder for styringssystem for informasjonssikkerhet. Internkontrollen bør være en integrert del av virksomhetens helhetlige styringssystem.

Saken er presentert i en egen rapport, se [lenke til rapport](#).

5.1.3 BRsys leverer mindre, er betydelig forsinket og koster mer enn opprinnelig forutsatt

Nærings- og fiskeridepartementet har ikke sørget for at bevilgningene til en ny registerplattform i Brønnøysundregistrene (BRsys) blir brukt i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

BRsys er ved utgangen av 2020 om lag fire år forsinket. Registerplattformen er utviklet, men ingen registre er hittil overført til den nye registerplattformen som planlagt.

Nærings- og fiskeridepartementet godkjente en revidert framdriftsplan for prosjektet i juli 2020. Prosjektperioden er utvidet til 2023, og hele kostnadsrammen på 1,2 milliarder kroner kan nå tas i bruk. Likevel skal de levere et mindre omfang enn planlagt. Arbeidet som gjenstår i henhold til den reviderte planen, har et større omfang enn det som er levert i prosjektet fra 2017 til 2021.

BRsys leverer mindre enn forutsatt

Planer for moderniseringen av registrene i Brønnøysund ble påbegynt allerede i 2009. BRsys-prosjektet som startet opp i 2017, skulle modernisere alle registre og saksbehandlingssystemer i virksomheten. BRsys-prosjektet blir ikke levert i det omfanget som opprinnelig var forutsatt.

Innholdet i den reviderte framdriftsplanen ble presentert for Stortinget i Prop. 1 S (2020–2021). 6 av 17 registre skal moderniseres, og disse utgjør to tredjedeler av det opprinnelige prosjektomfanget. Det er ingen planer for hvordan de registrene som er tatt ut av prosjektet, skal moderniseres.

Det resterende moderniseringsarbeidet må gjennomføres på et senere tidspunkt og uten prosjektfinsieringen. I mellomtiden må Brønnøysundregistrene forvalte to parallelle registerplattformer.

BRsys er betydelig forsinket

Figuren nedenfor viser at det kan ta opp mot 20 år fra planene om moderniseringen av registrene i Brønnøysundregistrene startet og fram til alle registrene er overført til BRsys.

Figur 10 Fra prosjektplanlegging til forventet ferdigstillelse av BRsys



Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon

Brønnøysundregistrenes lave gjennomføringsevne, tilgang på eksternt kompetanse i Brønnøysund og prosjektets kompleksitet og omfang er hovedgrunner til forsinkelsene i BRsys. Det har vært nødvendig med vesentlige tiltak for å øke framdriften og effektiviteten i prosjektet siden oppstarten i 2017. Tiltakene har imidlertid ikke bidratt til å sikre framdriften i prosjektet.

Brønnøysundregistrene fikk ansvaret for forvaltningen av to kompensasjonsordninger for næringslivet høsten 2020. Begge ordningene er utviklet og forvaltes på ny registerplattform.

Prioriteringen av kompensasjonsordningene for næringslivet og innreisekarantene har ført til ytterligere forsinkelser i BRsys-prosjektet. Kompensasjonsordningene har lagt beslag på om lag to tredjedeler av prosjektets kompetanse, deriblant nøkkelressurser. Dette har bidratt til at flere utviklingsprosesser har blitt satt på vent.

Framover planlegger Brønnøysundregistrene å gjennomføre tjenesteutvikling for eksterne aktører på den nye registerplattformen, og de planlegger å utarbeide et sentralt styringsdokument for prosjektet «Brukervennlige registertjenester» innen utgangen av 2021. En del av omfanget som er kuttet i BRsys-prosjektet, skal etter hvert følges opp utenfor prosjektet. Disse oppgavene vil ha behov for mye av den samme kompetansen som det hittil har vært begrenset tilgang på.

BRsys koster mer enn opprinnelig forutsatt

Styringsrammen i prosjektet er økt med 140 millioner kroner og er på 1,2 milliarder kroner fra 2021. Dette betyr at hele kostnadsrammen i prosjektet benyttes, samtidig som prosjektet planlegger å levere vesentlig mindre enn opprinnelig forutsatt.

Brønnøysundregistrene rapporterer at prosjektet BRsys har vært mindre kostnadseffektivt enn det som var forutsatt i det sentrale styringsdokumentet fra 2015 og i den reviderte framdriftsplanen fra 2019. Tendensen har vært en fallende kostnadseffektivitet gjennom prosjektets løp.

I den eksterne gjennomgangen som ble gjort av konsulentselskapet A-2 Norge AS i 2020, ble det påpekt at BRsys-prosjektet har brukt uforholdsmessig mye ressurser på administrative oppgaver sammenlignet med utviklingsoppgaver i perioden 2017–2019.

Konsulentselskapet KPMG har gjennomgått Brønnøysundregistrenes økonomiske situasjon og rutiner for økonomistyring i 2020. Gjennomgangen viser at 70 ansatte arbeidet i BRsys-prosjektet i 2019, noe som til sammen utgjorde ca. 48 årsverk. Det tilsvarer ett av ti årsverk i etaten, og 41 millioner kroner i lønnsutgifter.

5.1.4 Brønnøysundregistrene forbedrer ikke informasjonssikkerheten i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger

Brønnøysundregistrene har hatt oppmerksomhet på å forbedre informasjonssikkerheten etter at Riksrevisjonen rapporterte om vesentlige mangler senest i 2015, men det er fortsatt klare svakheter i styringen.

Brønnøysundregistrene

- har utarbeidet et styringssystem for informasjonssikkerhet, men kravene i systemet er i liten grad operasjonalisert i virksomhetens drift og utviklingsprosjekter
- kan ikke dokumentere en oversikt over all informasjon og andre verdier som skal beskyttes
- har et vesentlig etterslep i gjennomføringen av planlagte sikkerhetstiltak.
- har mangelfulle systemer og rutiner for å oppdage og håndtere dataangrep og andre sikkerhetshendelser
- har ikke prosesser som gir et tilstrekkelig grunnlag for systematisk å evaluere nivået på informasjonssikkerheten og styringssystemets effekt

Svakheterne gjelder for Brønnøysundregistrene generelt og får konsekvenser for informasjonssikkerheten i både den nye registerplattformen og de eksisterende systemene.

Brønnøysundregistrene har identifisert flere risikoer som virksomheten så langt ikke har klart å håndtere. De har derfor utarbeidet et satsingsforslag for 2021–2023 overfor Nærings- og fiskeridepartementet for å utbedre svakheter i informasjonssikkerheten. Bevilgningen til Brønnøysundregistrene i 2021 er økt noe for å ta hensyn til dette arbeidet.

5.1.5 Nærings- og fiskeridepartementet ivaretar ikke kontroll med at Brønnøysundregistrene gjennomfører BRsys-prosjektet og forbedrer informasjonssikkerheten i virksomheten

Flere alvorlige utfordringer i prosjektgjennomføringen har vært kjent for departementet siden prosjektet startet opp i 2017. Utfordringene har vært et tilbakevendende tema i styringsdialogen med Brønnøysundregistrene. Departementets og Brønnøysundregistrenes tiltak har ikke vært tilstrekkelige til å håndtere utfordringene. Vi ser at departementet:

- har vært kjent med utfordringene i gjennomføringen av BRsys fra oppstarten av prosjektet, men har ikke tilpasset styringen til risikoen
- ikke endret styringssignalene for BRsys-prosjektet før i 2020 til tross for vesentlige avvik i framdriften og planlagte leveranser i BRsys-prosjektet
- ikke har satt frister for når de resterende registrene skal være modernisert
- tildeler flere nye ressurskrevende oppgaver til Brønnøysundregistrene til tross for vesentlige utfordringer med gjennomføringen av BRsys, noe som medfører ytterligere forsinkelser i BRsys

Nærings- og fiskeridepartementet har ikke stilt mål- og resultatkrav til den faktiske sikkerhetstilstanden i Brønnøysundregistrene før i 2020.

Virksomheten har sendt en kopi av ledelsens gjennomgang av sikkerhetstilstanden til departementet hvert år. Departementet har heller ikke fulgt opp at Brønnøysundregistrene har gjennomført korrigerende tiltak for å oppnå en forsvarlig internkontroll for informasjonssikkerheten.

Nærings- og fiskeridepartementet rapporterer til Stortinget om manglende framdrift i BRsys-prosjektet for årene 2017–2019. Revisjonen viser imidlertid at rapporteringen om informasjonssikkerheten er mangelfull.

Departementet har ikke kommunisert hvilken betydning manglende framdrift i BRsys har for informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene.

Forsinkelsene fører til at Brønnøysundregistrene må forvalte to parallelle registerplattformer. Dette vil utfordre virksomhetens informasjonssikkerhet ytterligere.

Nedskaleringen av BRsys medfører at utdaterte systemløsninger ikke blir erstattet. Brønnøysundregistrene prioriterer heller ikke å heve nivået på informasjonssikkerheten i de eksisterende løsningene. Dette er ikke synliggjort i rapporteringen til Stortinget. Stortinget har ved to anledninger bedt om å bli orientert om arbeidet med informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene.

5.1.6 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Nærings- og fiskeridepartementet

- pålegger oppgaver og tilpasser styring og kontroll av Brønnøysundregistrene til virksomhetens gjennomføringsevne
- sørger for at Brønnøysundregistrene forbedrer styringssystemet for informasjonssikkerhet, slik at det blir i samsvar med eForvaltningsforskriften § 15

5.1.7 Statsrådens svar

Statsråden er enig i at det er forbedringspunkter innenfor de områdene av Brønnøysundregistrenes virksomhet som Riksrevisjonen har revidert. Statsråden er også enig i Riksrevisjonens anbefalinger om at oppgaver og oppfølging må tilpasses Brønnøysundregistrenes gjennomføringsevne, og at informasjonssikkerhet er viktig også framover.

Statsråden mener imidlertid at Riksrevisjonens undersøkelse har en for ensidig oppmerksomhet om det Brønnøysundregistrene ikke har fått til. Rapporten gir derfor etter hennes mening ikke et dekkende bilde av den faktiske tilstanden i Brønnøysundregistrene.

Prosjekt for ny registerplattform i Brønnøysundregistrene (BRsys)

Statsråden viser til at hun tidligere har orientert Stortinget om at prosjektet BRsys er forsinket og vil levere mindre enn opprinnelig planlagt. Kompleksiteten i prosjektet ble undervurdert, og det har medført at det opprinnelig estimerte omfanget av prosjektet har vist seg å være langt mindre enn det faktiske omfanget av prosjektet. I Prop. 1 S (2020–2021) for Nærings- og fiskeridepartementet ble Stortinget, ifølge statsråden, orientert om status for prosjektet og at regjeringen la til grunn at prosjektet videreføres i en nedskalert versjon. Hun viser til at prosjektet nå omfatter overføring av Løsøreregisteret, Ektepaktregisteret, Foretaksregisteret, Partiregisteret, Frivillighetsregisteret og Enhetsregisteret til ny registerplattform. Overføring av disse registrene utgjør om lag to tredeler av prosjektets opprinnelig omfang. Ifølge statsråden er det overføringen av disse registrene som vil gi størst gevinst ut fra en vurdering av nytte for samfunnet, kostnad og risiko ved videreføring av eksisterende løsninger.

Ifølge statsråden er det gjennom prosjektet så langt etablert en fungerende grunnplattform, som er et nødvendig utgangspunkt for å kunne overføre selve registrene. Denne grunnplattformen er også et godt utgangspunkt for å utvikle nye registre og løsninger. Hun viser til at plattformen er brukt og kommet til nytte i forbindelse med etablering av kompensasjonsordningen for næringslivet og kompensasjonsordningen for utgifter til innreisekarantene. Ifølge statsråden hadde det ikke vært mulig å utvikle og sette kompensasjonsordningene i produksjon på så kort tid uten at registerplattformen allerede var i drift, og uten den funksjonaliteten som er levert i prosjektet. Statsråden viser til at utviklingen av disse ordningene, med bruk av ressurser fra BRsys-prosjektet, har medført at prosjektet har blitt ytterligere forsinket.

Statsråden er uenig med Riksrevisjonens konklusjon om at departementet ikke fører kontroll med at Brønnøysundregistrene gjennomfører prosjektet om etablering av en ny registerplattform. Departementet har fra oppstarten av prosjektet hatt jevnlige møter med Brønnøysundregistrene om status og behov for korrigerende tiltak. I tillegg har prosjektet vært et fast tema på etatsstyringsmøtene. Statsråden skriver at departementet og Brønnøysundregistrene har hatt et godt samarbeid i prosjektperioden, og at de i fellesskap har søkt etter tiltak for å forbedre og optimalisere gjennomføringsevnen i prosjektet.

Arbeid med informasjonssikkerhet

Når det gjelder informasjonssikkerhet, understreker statsråden at hovedansvaret først og fremst ligger hos Brønnøysundregistrene selv, men at departementet har et overordnet ansvar.

Statsråden opplyser at Brønnøysundregistrene arbeider med informasjonssikkerhet i hele organisasjonen og ikke bare gjennom BRsys-prosjektet. Særlig de senere årene har Brønnøysundregistrene arbeidet målrettet med informasjonssikkerhet og gjennomført en rekke tiltak for å forbedre sikkerheten. De har et høyt ambisjonsnivå som gjenspeiles i etatens handlingsplan for informasjonssikkerhet. Denne handlingsplanen inkluderer alle typer tiltak, av ulik størrelse og kompleksitet. At etaten ikke har gjennomført alle aktuelle tiltak, medfører ikke, ifølge statsråden, nødvendigvis at risikoen øker. Det viktigste er at etaten følger med på trusselbildet og prioriterer tiltak basert på risiko.

Statsråden uttaler at omtalen av informasjonssikkerhet i Brønnøysundregistrene med fordel kunne ha vært utvidet i Nærings- og fiskeridepartementets rapportering til Stortinget. Dette er et område statsråden vil følge opp. Hun understreker imidlertid at Nærings- og fiskeridepartementet har vært tydelig overfor Brønnøysundregistrene om at informasjonssikkerhet skal prioriteres både i BRsys-prosjektet og i etaten som helhet.

5.1.8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen merker seg at statsråden er enig i at det er forbedringspunkter innenfor de områdene av Brønnøysundregistrenes virksomhet som Riksrevisjonen har revidert. Statsråden vil følge opp informasjonssikkerheten og understreker at det også er vesentlig med tett oppfølging av BRsys-prosjektet framover. Statsråden mener imidlertid at undersøkelsen har en for ensidig oppmerksomhet på det Brønnøysundregistrene ikke har fått til.

Riksrevisjonens utgangspunkt for revisjonen var Stortingets forutsetninger for bevilgningen til en ny registerplattform. Alle registertjenestene skulle overføres til ny plattform. Dette var en forutsetning for å modernisere registrene og forbedre informasjonssikkerheten.

Riksrevisjonen konstaterer at Nærings- og fiskeridepartementet fra oppstarten av BRsys-prosjektet i 2017 har mottatt rapportering fra Brønnøysundregistrene om store utfordringer med framdriften i prosjektet. Til tross for dette, ble ikke Stortinget orientert om behovet for å nedskalere prosjektet før høsten 2020. Styringsdokumentene for prosjektet vil ikke være oppdatert før høsten 2021.

Nærings- og fiskeridepartementet peker på at arbeidet med informasjonssikkerhet er et kontinuerlig arbeid. Riksrevisjonen understreker at det har vært utfordringer med informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene gjennom mange år, med vesentlige forsinkelser og etterslep i arbeidet med nødvendige tiltak. Departementet har ikke fulgt opp

Riksrevisjonens tidligere merknader og sørget for forsvarlig informasjonssikkerhet for å beskytte nasjonale registre og tjenester.

Riksrevisjonen vil understreke at det er sterkt kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementet ikke sikrer at BRsys-prosjektet leverer moderne nasjonale registertjenester og forbedrer informasjonssikkerheten slik Stortinget har forutsatt.

5.2 Finansdepartementet og Skatteetaten sikrer ikke i tilstrekkelig grad at regelverket for merverdiavgiftskompensasjon blir etterlevd og at kompensasjonen blir riktig utbetalt

5.2.1 Konklusjoner

Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Finansdepartementets og Skatteetatens samlede virkemiddelbruk ikke i tilstrekkelig grad sikrer at kompensasjon blir riktig utbetalt i tråd med regelverket for merverdiavgiftskompensasjon til kommunesektoren og interkommunale selskaper. Ekstern revisors kontroll bidrar i liten grad til å forebygge feilaktige utbetalinger.

Vi mener at

- Finansdepartementet og Skatteetaten ikke har avklart og fortolket regelverket for merverdiavgiftskompensasjon i tilstrekkelig grad for å hindre uberettigede utbetalinger til kommunesektoren og interkommunale selskaper
- Skatteetatens kontroller i liten grad bidrar til å redusere risikoen for feilutbetaling av merverdiavgiftskompensasjon
- ekstern revisors attestasjon og kontroll av kompensasjonskravene ikke sikrer riktig utbetaling av kompensasjon og ikke avlaster Skatteetatens kontrollbehov

Nøkkeltall for merverdiavgiftskompensasjon i 2020

27 **2695** **37**

milliarder kroner utbetalt innsendte skattemeldinger kontrollerte skattemeldinger

5.2.2 Utdyping av konklusjoner

Merverdiavgiftskompensasjonsloven ble innført 1. januar 2004. Formålet med loven er å motvirke konkurransevriddinger som følge av merverdiavgiftssystemet. Kommuner, fylkeskommuner og visse private og ideelle virksomheter kan søke om kompensasjon for merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester fra registrerte næringsdrivende.

Faktaboks 4 Konkurransesvridning

Når offentlige virksomheter velger egenproduksjon framfor kjøp for å unngå merverdiavgiften, kan avgiften ha konkurransevriddende virkning.

Merverdiavgiftssystemet gir offentlige virksomheter økonomisk motiv til å unngå merverdiavgift ved å produsere avgiftspliktige tjenester med egne ansatte i stedet for å kjøpe dem fra private leverandører. Dette skyldes at store deler av offentlig sektor er utenfor merverdiavgiftssystemet og ikke får trekke fra inngående merverdiavgift på sine innkjøp.

Kilde: NOU 2003: 3 Merverdiavgiften og kommunene

Denne revisjonen er avgrenset til å omfatte merverdiavgiftskompensasjon til kommuner og fylkeskommuner, samt interkommunale og interfylkeskommunale sammenslutninger (offentlige virksomheter). I 2020 utbetalte Skatteetaten i overkant av 27 milliarder kroner i merverdiavgiftskompensasjon til disse offentlige virksomhetene.

Den enkelte skattepliktige fastsetter selv grunnlaget for merverdiavgiftskompensasjon. Før den skattepliktige kan sende inn kravet, skal ekstern revisor kontrollere og attestere at kravet er korrekt. Revisors attestasjonsoppdrag skal sikre korrekt utbetaling av merverdiavgiftskompensasjon, og skal avlaste Skatteetatens kontrollbehov.

Skatteetaten bruker flere virkemidler for å bidra til at utbetaling av kompensasjon er korrekt beregnet og i tråd med regelverket. Kontroll er det sterkeste virkemidlet Skatteetaten har for å bidra til å forebygge og avdekke skatte- og avgiftsunndragelser. Etaten skal også gi veiledning i forbindelse med innlevering av pliktige oppgaver når skattepliktige ber om det. I tillegg holder Skatteetaten informasjonskampanjer og kursvirksomhet og gjennomfører informasjonsbesøk.

Regelverket for merverdiavgiftskompensasjon er komplekst, og i mange tilfeller er det utfordrende for brukerne å vite hvilke krav som omfattes av ordningen. Både Finansdepartementet og Skatteetaten skal avklare og fortolke regelverket for å sikre at merverdiavgiftskompensasjon blir utbetalt riktig.

Skatteetaten legger vekt på de samlede effektene av virkemidlene som etaten bruker, og ønsker å gjøre det enkelt å etterleve skatte- og



Krav som stilles til revisor, Skatteetaten og Finansdepartementet

Ekstern revisor skal attestere for at grunnlaget for kompensasjonskravet er korrekt, jf. forskrift om mva-kompensasjon til kommuner mv. § 4.

Skatteforvaltningsloven § 12-1 gir Skatteetaten hjemmel til å endre enhver skattefastsetting som er feil. Uriktig kompensasjon skal tilbakebetales i henhold til skattebetalingsloven § 10-53.

Skatteetaten har plikt til å veilede brukere om utfylling av skattemelding. Etaten skal også gi veiledning om lover, forskrifter og praksis som har betydning for kompensasjonssøkers rettigheter og plikter. Jf skatteforvaltningsloven § 5-1.

Skatteetaten og Finansdepartementet skal avklare og fortolke regelverket for merverdiavgiftskompensasjon for å sikre at brukerne etterlever regelverket, og for å bidra til riktig utbetaling av kompensasjon.

avgiftsregelverket ved å veilede, informere og sikre avklaring så tidlig som mulig for å unngå feilutbetalinger.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Finansdepartementet og Skatteetaten følger opp kompensasjonsordningen for merverdiavgift for å sikre at regelverket etterleveres, og at Stortingets forventninger om korrekte utbetalinger innfris.

Saken er presentert i en egen rapport, se [lenke til rapport](#).

5.2.3 Finansdepartementet og Skatteetaten har ikke avklart og fortolket regelverket for merverdiavgiftskompensasjon i tilstrekkelig grad for å hindre uberettigede utbetalinger til kommunesektoren og interkommunale selskaper

Kommunale offentlige virksomheter oppfatter regelverket for merverdiavgiftskompensasjon som komplisert, noe som gjør det vanskelig å etterleve reglene i tråd med intensjonene. Regelverksavklaringer og -fortolkninger er viktige virkemidler for å sikre at kompensasjon blir riktig utbetalt.

Finansdepartementet og Skatteetaten har flere ganger avklart og fortolket regelverket for kommunesektoren. Finansdepartementet vurderer at regelverket for merverdiavgiftskompensasjon for det offentlige framstår som rimelig klart, men at det på noen områder er uklare grenser for retten til kompensasjon for offentlige virksomheter, og at dette potensielt kan utgjøre vesentlige beløp. På disse områdene kan det være uenigheter i fortolkninger mellom Skatteetaten og kommunesektoren, og dermed utfordrende å anvende de konkrete rettsreglene. Skatteetaten finner gjennom sin kontroll av skattemeldinger fortsatt feil på områder hvor regelverket er avklart og fortolket.

Flere fylkeskommuner og kommuner oppgir at de ikke oppfatter regelverket som forståelig, og at de heller ikke har god nok tilgang til relevante rettsavklaringer.

5.2.4 Skatteetatens kontroll bidrar i liten grad til å redusere risikoen for feil utbetaling av merverdiavgiftskompensasjon

Kommuner, fylkeskommuner og interkommunale sammenslutninger fastsetter selv grunnlaget for merverdiavgiftskompensasjon ved å levere skattemelding til Skatteetaten annenhver måned. Kompensasjonen utbetales innen tre uker etter mottak av meldingen. Skatteetaten kontrollerer disse meldingene før og etter utbetaling for å sikre at riktig kompensasjon blir utbetalt. Uberettiget utbetalt kompensasjon skal tilbakebetales. Dette betyr at kommuner, fylkeskommuner og interkommunale sammenslutninger kan få tilbakebetalingskrav som kan få negativ innvirkning på deres økonomi.

Skatteetaten har selv vurdert at risikoen for feil i kommunal sektor er størst for krav knyttet til kulturhus, infrastruktur, kommunale boliger og



Kommunale boliger - beløpsmessig konsekvens av ulik forståelse og praktisering av regelverket

Finansdepartementet og Skatteetaten avklart og fortolket regelverket som regulerer kompensasjonsretten for kommunale utleieboliger.

Oslo kommune og Skatteetaten har imidlertid ulik fortolkning av regelverket på dette området. Oslo kommune krever årlig over 100 millioner kroner i kompensasjon av merverdiavgift til boliger særskilt tilrettelagt for sosiale formål.

Skatteetaten har i 2020 kontrollert et utvalg kommunale boliger i to skattemeldinger som til sammen utgjør omtrent 1,6 millioner kroner. Mindre enn 10 prosent av kravet ble funnet kompensasjonsberettiget.

Oslo kommune har påklaget Skatteetatens kontrollvedtak.

flerbruksbygg. Til tross for dette, er Skatteetatens kontroller i liten grad rettet mot disse områdene.

Skatteetaten har i 2019 og 2020 kontrollert mellom én og to prosent av skattemeldingene fra offentlige virksomheter etter at kompensasjonen er utbetalt. Bare deler av kravet i disse meldingene er kontrollert. Skatteetaten har funnet feil i over halvparten av disse kontrollene. I tillegg uttaler flere kommuner og fylkeskommuner at regelverket for merverdiavgiftskompensasjon er komplisert. Det er derfor stor risiko for feilaktige utbetalinger også blant de meldingene som ikke er kontrollert.

5.2.5 Ekstern revisors attestasjon og kontroll av kompensasjonskravene sikrer ikke riktig utbetaling av kompensasjon og avlaster ikke Skatteetatens kontrollbehov.

Offentlige virksomheter fastsetter selv grunnlaget for merverdiavgiftskompensasjon. Ekstern revisor attesterer at enheten er omfattet av kompensasjonsordningen, og at beløp skatteyter har oppgitt i skattemeldingen, er kompensasjonsberettiget. På denne måten kan revisors kontroll bidra til å redusere risikoen for feilutbetalinger og avlaste Skatteetatens kontrollbehov.

Skatteetatens kontroller avdekker for mye utbetalt kompensasjon i de fleste skattemeldingene de har kontrollert. Det skjer til tross for at revisor har attestert at kravet er kompensasjonsberettiget i henhold til lov og forskrift om merverdiavgiftskompensasjon. Skatteetaten og Norges Kommunerevisorforbund har ikke hatt god nok dialog for å klargjøre revisors ansvar og oppgaver knyttet til attestasjonsoppdraget.

5.2.6 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Finansdepartementet å følge opp at

- Skatteetaten går i dialog med Norges Kommunerevisorforbund for å klargjøre revisors ansvar og oppgaver knyttet til attestasjonsoppdraget.
- Skatteetaten i større grad innretter kontrollen mot områder der de selv vurderer risikoen for feil som størst.

Videre anbefaler vi at

- Finansdepartementet og Skatteetaten fortsatt vektlegger arbeidet med å avklare og fortolke regelverket for å sikre riktige utbetalinger.

5.2.7 Statsrådets svar

Statsråden merker seg at Riksrevisjonen konkluderer med at Finansdepartementets og Skatteetatens samlede virkemiddelbruk ikke i tilstrekkelig grad sikrer at kompensasjon blir riktig utbetalt i tråd med regelverket for merverdiavgiftskompensasjon til kommunesektoren og interkommunale selskaper.

Statsråden viser i sitt svar til at ordningen med merverdiavgiftskompensasjon ikke er en støtteordning, men et virkemiddel for å nøytralisere virkningen av merverdiavgiften på kommunenes valg

mellom å tilby avgiftspliktige tjenester i egenregi og å kjøpe dem eksternt. Likevel vil den enkelte kommune være tjent med å få både sine drifts- og investeringsanskaffelser innenfor ordningen for å unngå kostnaden som følger av merverdiavgiften. Dette utfordrer avgrensningene i ordningen, og det har resultert i til dels betydelig tolkningstvil om kompensasjonsrettens omfang på enkelte områder.

Ifølge statsråden prioriterer både Finansdepartementet og Skatteetaten å avklare regelverket for merverdiavgiftskompensasjons høyt. Samtidig har Skatteetaten opplyst at kommunene har behov for mer veiledning og flere rettsavklaringer. Skatteetaten vil derfor framover legge økt vekt på å avgi og publisere prinsipielle uttalelser i dialog med departementet. Etaten vil også ha økt oppmerksomhet på rettsavklaringer gjennom å publisere konkrete rettsavgjørelser, herunder å løpende oppdatere Merverdiavgiftshåndboken mv. I tillegg vil Skatteetaten legge større vekt på å gi veiledning, forbedre og oppdatere informasjon om regelverket på etatens hjemmesider, og gjennomføre informasjonsmøter med berørte aktører.

Statsråden opplyser at Skatteetaten legger vekt på å kontrollere områder med kjent risiko. Kontroller med høy risiko gjelder imidlertid ofte saker med omfattende dokumentasjon, og derav lang saksbehandlingstid. Statsråden viser videre til at kontrollområder med høy risiko ble tatt ut til kontroll i 2020, men at disse kontrollene enten er ferdigstilt i 2021 eller fremdeles pågår. Kontrollene framkommer derfor ikke på Skatteetatens oversikt over gjennomførte kontroller i 2020.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at det kan være hensiktsmessig at Skatteetaten på ny går i dialog med Norges Kommunerevisorforbund for å klargjøre revisors ansvar og oppgaver knyttet til attestasjonsoppdraget. Statsråden opplyser at Skatteetaten allerede har planlagt mer dialog med revisorer og kommuneøkonomer. Etaten vil invitere Norges Kommunerevisorforbund til dialog for å bidra til en felles forståelse av kontrollhandlingene som skal ligge til grunn for revisors attestasjon. Skatteetaten vil også iverksette informasjonstiltak om revisors ansvar og konsekvenser av mangelfull revisjon og attestasjon overfor relevante aktører.

5.2.8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

5.3 Universitets- og høyskolesektoren gjør ikke nok for å sikre at forskning skjer i henhold til forskningsetiske normer og regler

5.3.1 Konklusjoner

Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at de statlige forskningsinstitusjonene i universitets- og høyskolesektoren ikke gjør nok for å sikre at forskningen skjer i henhold til lov om organisering av forskningsetisk arbeid (forskningsetikkloven) og anerkjente forskningsetiske normer og regler.

Vi mener at

- forskningsinstitusjonene ikke har etablert systemer som legger til rette for at alle ansatte som arbeider med forskning, får tilstrekkelig opplæring
- forskningsinstitusjonene ikke har gode nok systemer for å sikre at mulige brudd på anerkjente forskningsetiske normer blir oppdaget, behandlet og rapportert

5.3.2 Utdyping av konklusjoner

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om de statlige forskningsinstitusjonene i universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) har lagt til rette for og sikret at forskningen skjer i henhold til forskningsetikkloven og anerkjente forskningsetiske normer og regler. Forskningsinstitusjonene skal videre legge til rette for at forskerne enkelt kan følge god praksis, og ha et system for å avsløre og behandle eventuelle brudd på gode forskningsetiske normer.

Manglende etterlevelse av normer og krav til forskningsetikk kan ha stor betydning for kvaliteten på og troverdigheten til forskningen. Konsekvensen av at ansatte ikke får god nok opplæring eller ikke er kjent med institusjonens meldesystemer, kan være at det blir vanskelig for den enkelte forsker å oppfylle sin egen aktsomhetsplikt og å vite hva som skal vurderes som mulig brudd, og hvordan det skal meldes/varsles. Uklare retningslinjer kan føre til at saker som blir behandlet og avsluttet på et lavere nivå i institusjonen, ikke blir rapportert til virksomhetens ledelse og/eller videre til Granskingsutvalget. Det kan medføre at mulige alvorlige brudd ikke blir oppdaget, og at nødvendige tiltak og forbedringer ikke blir gjennomført.



Forskningsetikk

I 2017 kom det en ny lov om organisering av forskningsetisk arbeid (forskningsetikkloven). Forskningsetikkloven med forskrift og forarbeider har gitt virksomhetene et tydeligere og mer konkret ansvar for å håndtere forskningsetiske spørsmål og å spre kompetanse innenfor forskningsetikk. Av forarbeidene til loven framgår det at institusjonene er ansvarlige for at alle som utfører eller deltar i forskningen, er kjent med anerkjente forskningsetiske normer. Videre har forskningsinstitusjonene ansvaret for å følge opp og behandle alle tilfeller der det er spørsmål om et mulig brudd på anerkjente forskningsetiske normer, både alvorlige og mindre alvorlige brudd.

Faktaboks 5 De nasjonale forskningsetiske komiteene (FEK) og Granskingsutvalget

De nasjonale forskningsetiske komiteene (FEK) ble oppnevnt av Kunnskapsdepartementet i 1990. FEK skal bidra til at forskning i offentlig og privat regi skjer i henhold til anerkjente etiske normer.

Granskingsutvalget, som er en del av FEK, er en nasjonal ressurs som skal veilede forskningsinstitusjonene i behandling av uredelighetssaker. Forskningsinstitusjonene skal rapportere til utvalget om behandlingen av alle saker som gjelder mulige alvorlige brudd på anerkjente forskningsetiske normer/uredelighet. Utvalget fungerer som klageinstans i saker der institusjonene har konkludert med vitenskapelig uredelighet, og kan også iverksette granskning på eget initiativ. Granskingsutvalgets uttalelser er endelige og kan ikke påklages.



Vitenskapelig uredelighet

Med vitenskapelig uredelighet menes forfalskning, fabrikkering, plagiering og andre alvorlige brudd på anerkjente forskningsetiske normer som er begått forsettlig eller grovt uaktsomt i planlegging, gjennomføring eller rapportering av forskning.

Kilde: Forskningsetikkloven § 6 og 7, og De forskningsetiske komiteene, www.forskningsetikk.no

De 21 statlige forskningsinstitusjonene i UH-sektoren omfattes av revisjonen.

Saken er presentert i en egen rapport, se [lenke til rapport](#).

5.3.3 Forskningsinstitusjonene har ikke etablert systemer som legger til rette for at alle ansatte som arbeider med forskning, får tilstrekkelig opplæring

Forskningsinstitusjonene har ikke fastsatt og dokumentert hvilken opplæring som er nødvendig for alle ansatte som arbeider med forskning. De fleste har kun dokumentert nødvendig opplæring for doktorgradskandidater og studenter.

Dersom institusjonene skal kunne sikre at alle som utfører eller deltar i forskningen, er kjent med anerkjente forskningsetiske normer, vil det være nødvendig å ha oversikt over opplæringsbehovet. Forskningsinstitusjonene har ikke etablert et system som viser at alle som utfører eller deltar i forskningen, er kjent med anerkjente forskningsetiske normer. Opplæringen er ivaretatt og satt i system for studenter og kandidater gjennom studieplanen, men ikke for alle andre ansatte.

5.3.4 Forskningsinstitusjonene har ikke gode nok systemer for å sikre at mulige brudd på anerkjente forskningsetiske normer blir oppdaget, behandlet og rapportert

For at forskningsinstitusjonene skal kunne saksbehandle mulige brudd og eventuelt rapportere til Granskingsutvalget, er det en forutsetning at mulige brudd blir avdekket.

Institusjonene har et ansvar for å utvikle et system for kvalitetssikring slik at de avdekker og har prosedyrer for å behandle saker om mulige brudd på forskningsetiske normer. Undersøkelsen viser at forskningsinstitusjonene har svakheter når det gjelder

- kvalitetssikringssystemer for forskning
- retningslinjene for saksbehandling av mulige brudd
- rapporteringen av saker til Granskingsutvalget

Arbeidet med å avdekke mulige brudd er varierende. Elleve forskningsinstitusjoner oppgir at de har tatt i bruk et system for kvalitetssikring eller verktøy som er egnet for å avdekke mulige brudd. Det er derimot uklart hvordan ti av institusjonene gjennomfører kvalitetssikring av egen forskning for å avdekke mulige brudd på forskningsetiske normer.

14 av 21 forskningsinstitusjoner har mangelfulle retningslinjer for behandling av saker om mulige brudd, hvorav 3 institusjoner ikke har utarbeidet retningslinjer. Bare sju institusjoner har inkludert alle de pålagte kravene i sine beskrivelser av saksbehandlingen.

Det er mangler ved rapporteringen av mulige alvorlige brudd til Granskingsutvalget. Bare fire institusjoner har tydelige retningslinjer som viser at rapporteringsplikten til Granskingsutvalget gjelder for alle mulige alvorlige brudd, uavhengig av hvem som har behandlet saken. For 14 institusjoner er det i retningslinjene uklart om saker som behandles og avsluttes på et lavere nivå i institusjonen, blir rapportert videre. Én institusjon viser i svarbrevet til at de bare rapporterer saker der det er konkludert med alvorlige brudd. Dette samsvarer med Granskingsutvalgets erfaring at flere av institusjonene tror de skal rapportere først når sakens konklusjon er klar. Det er imidlertid saker om *mulige* alvorlige brudd og ikke konklusjoner som skal rapporteres.

Institusjonenes plikt til å rapportere om mulige brudd avhenger av alvorlighetsgraden, og Granskingsutvalget viser til at det kan være vanskelig å vurdere bruddenes alvorlighet. Ulik vurdering av likelydende saker mellom og innad i institusjonene kan føre til ulik rapportering til Granskingsutvalget. Dette kan føre til at utvalget ikke får nødvendig kjennskap til uredelighetsaker og praksis hos institusjonene. Dette vil igjen kunne påvirke utvalgets oppgave som etterprøvende instans og utvalgets veiledende rolle overfor institusjonene.

5.3.5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Kunnskapsdepartementet å



Rapporteringsplikten til Granskingsutvalget

Rapporteringsplikten til Granskingsutvalget vil gi utvalget nødvendig kjennskap til uredelighetssaker ved institusjonene. Dette er nødvendig for at utvalget skal ha en reell mulighet til å fungere som en etterprøvende instans gjennom å ta opp saker på eget initiativ. Utvalget vil også bedre kunne ivareta sin veiledende rolle overfor institusjonene når de er kjent med saker og praksis hos de ulike institusjonene, jf. Prop. 158 L (2015–2016) kapittel 13.4.2.

- påse at institusjonene sikrer at alle ansatte som arbeider med forskning, får tilstrekkelig opplæring
- påse at institusjonene etablerer systemer som sikrer at mulige brudd på anerkjente forskningsetiske normer blir oppdaget og behandlet

5.3.6 Statsrådets svar

Statsråden viser til at forskningsinstitusjoner skal sikre at forskningen ved institusjonen skjer i henhold til anerkjente forskningsetiske normer. Dette omfatter blant annet å sikre at kandidater og ansatte får nødvendig opplæring. Kunnskapsdepartementet vil understreke dette ansvaret i forbindelse med tildelingsbrevene til statlige universiteter og høyskoler for 2022. Departementet vil også be institusjonene om å rapportere om de har etablert systemer for å sikre at mulige brudd på anerkjente forskningsetiske normer blir oppdaget og behandlet. Dette skal omtales i årsrapporten for 2022. Departementet vil følge opp eventuelle avvik og mangler rundt dette i styringsdialogen med den enkelte institusjon.

Kunnskapsdepartementet vil også arbeide videre med problemstillinger om tillit til forskningsbasert kunnskap. Dette inkluderer forskningsetiske problemstillinger i revideringen av langtidsplanen for forskning og høyere utdanning.

5.3.7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

5.4 Mangler ved universiteters og høyskolars budsjettering og dokumentasjon av kostnader i bidrags- og oppdragsprosjekter

5.4.1 Konklusjoner

Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at universiteter og høyskoler i liten grad sikrer at reelle kostnader blir belastet bidrags- og oppdragsprosjektene.

Vi mener at

- det er vesentlige mangler ved virksomhetenes budsjettering og dokumentasjonen som ligger til grunn for prosjektregnskapene
- virksomhetene ikke har sikret i tilstrekkelig grad at bidragsprosjekter styrker fagutviklingen i virksomhetene

5.4.2 Utdyping av konklusjoner

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om universiteter og høyskoler sikrer at behandling av kostnader i bidrag- og oppdragsprosjekter (BOA-prosjekter) er i tråd med gjeldende regelverk. Dette innebar å kontrollere om universiteter og høyskoler sikrer at det ikke foregår kryssubsidiering.

Kryssubsidiering vil si at inntekter fra én aktivitet benyttes til å finansiere en annen aktivitet. Dette kan medføre at virksomhetene har færre midler å benytte for å løse sine øvrige oppgaver. Videre kan kryssubsidiering skade konkurransen i markedet ved at virksomheter i universitet- og høyskolesektoren tilbyr for eksempel forskning til en lavere pris enn sine konkurrenter. For å unngå kryssubsidiering er det viktig å identifisere og dokumentere alle kostnader i bidrags- og oppdragsprosjekter.

Den største kostnaden i prosjekter er ofte relatert til tidsbruk. Tidsbruk på prosjektene er grunnlag for beregning av lønnsrelaterte kostnader og prosjektenes andel av felleskostnader som for eksempel husleie og kontormateriell. Hvis det mangler dokumentasjon av tidsbruk i prosjektene, kan ikke virksomhetene identifisere og dokumentere at alle kostnadene er korrekt belastet prosjektene. Når det ikke er budsjettet med en rimelig fortjeneste i oppdragsprosjekter, kan dette også skade konkurransen i markedet. Manglende vurdering av faglig interesse gir risiko for at statlig bevilgning benyttes til aktiviteter som ikke er forankret i virksomhetens styre og ledelse.



Bidrags- og oppdragsprosjekter

Bidrags- og oppdragsprosjekter er i hovedsak forskningsprosjekter som gjennomføres ved universitetene og høyskolene.

Bidragsprosjekter er ofte finansiert av både bevilgningen universiteter og høyskoler mottar fra Kunnskapsdepartementet, og andre offentlige eller private aktører.

Oppdragsprosjekter skal finansieres av eksterne oppdragsgivere.



Krav som stilles til virksomhetene

Det enkelte prosjekt skal være dokumentert på en måte som gjør etterprøving og kontroll mulig, jf. *Bestemmelser om økonomistyring i staten*

Virksomheten skal utarbeide budsjett for bidrags- og oppdragsprosjekter. De skal innarbeide en rimelig fortjeneste i budsjettet for det enkelte prosjekt. Videre skal virksomhetene vurdere om bidragsprosjektet styrker fagutviklingen ved institusjonen, jf. *Reglement for statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer* og veileder til reglementet.

Det er til sammen 21 statlige universiteter og høyskoler. De ti universitetene og høyskolene med høyest inntekt fra bidrags- og oppdragsprosjekter er omfattet av revisjonen.

Saken er presentert i en egen rapport, se [lenke til rapport](#).

5.4.3 Det er vesentlige mangler ved virksomhetenes budsjettering og dokumentasjonen som ligger til grunn for prosjektrekneskapene

Ni av ti universiteter og høyskoler har ikke etablert et system for å sikre at alle lønnskostnader og indirekte kostnader blir korrekt belastet det enkelte prosjektet.

Kostnader som følge av tidsbruk er ikke tilstrekkelig dokumentert med timelister eller annen dokumentasjon i 55 av 59 kontrollerte prosjekter. Uten slik dokumentasjon er det uvisst om oppdragsprosjekter er subsidiert med statlig bevilgning, og om egenfinansiering av bidragsprosjekter er som planlagt.

11 av 30 kontrollerte oppdragsprosjekter er ikke budsjettert med en fortjeneste. Budsjettene for de 19 andre oppdragsprosjektene inneholder en fortjeneste. Vi har ikke vurdert om fortjenesten som er beregnet på oppdragsprosjektene, er rimelig. Dersom oppdragsprosjekter ikke budsjetteres med en rimelig fortjeneste, kan det medføre at virksomheter i UH-sektoren kan tilby konkurranseutsatte tjenester til en lavere pris enn markedspris.

For å unngå kryssubsidiering når et oppdragsprosjekt går med underskudd, skal underskuddet regnskapsmessig belastes virksomhetens opptjente virksomhetskapital og ikke bevilgningen. Universitetene og høyskolene har i stor grad avsluttet oppdragsprosjekter med underskudd mot virksomhetskapital slik regelverket krever. 39 av 40 kontrollerte oppdragsprosjekter med underskudd er avsluttet korrekt mot virksomhetskapital.

5.4.4 Virksomhetene har ikke i tilstrekkelig grad sikret at bidragsprosjekter styrker fagutviklingen i virksomhetene

Det foreligger ikke dokumentert vurdering av faglig interesse slik reglementet krever. Det viser 13 av 27 kontrollerte bidragsprosjekter.

Vurdering av faglig interesse og forankring i virksomhetens strategi er vesentlig i tilfeller der virksomhetene delfinansierer prosjekter. Slike vurderinger vil kunne dokumentere at virksomhetens bevilgning ikke benyttes til finansiering av prosjekter som ligger utenfor virksomhetens strategi.

5.4.5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Kunnskapsdepartementet

- å påse at universiteter og høyskoler sørger for å budsjettere oppdragsprosjekter med en rimelig fortjeneste
- å påse at universiteter og høyskoler sikrer at reelle kostnader basert på faktisk tidsbruk legges til grunn i prosjektregnskapene
- å påse at universiteter og høyskoler sikrer at bidragsprosjekter styrker fagutviklingen i virksomhetene og er forankret i strategien

5.4.6 Statsrådens svar

Statsråden har en klar forventning om at den enkelte institusjon beregner en rimelig fortjeneste i oppdragsprosjekter, i henhold til kravene i veilederen til *reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer*. Departementet vil på egnede måte presisere overfor statlige universiteter og høyskoler at det skal beregnes en rimelig fortjeneste på oppdragsprosjekter, og at dette må dokumenteres og være etterprøvbart.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at det er de reelle kostnadene som skal legges til grunn i bidrags- og oppdragsprosjekter. Departementet vil presisere overfor statlige universiteter og høyskoler at direkte og indirekte kostnader i prosjekter må være reelle, dokumenterbare og etterprøvbare. Ifølge statsråden er det etter dagens regelverk ikke noe krav om at vitenskapelig ansatte skal føre fullstendige timelister, eller at påløpte personalkostnader skal dokumenteres ved tidsregistrering, med mindre dette er et krav fra bidrags- eller oppdragsgiver. Etter statsrådets vurdering er det tilstrekkelig å dokumentere personalkostnader på annen egnede måte.

Dersom statlige universiteter og høyskoler skal delfinansiere bidragsfinansiert aktivitet med bevilgning, skal institusjonen vurdere om prosjektet har faglig interesse. Det skal dokumenteres at en slik vurdering er gjennomført for det enkelte bidragsprosjektet. Departementet vil på egnede måte presisere overfor statlige universiteter og høyskoler at de må dokumentere disse vurderingene.

5.4.7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.



Faglig interesse

Med aktivitet av faglig interesse forstås aktivitet som styret kan godtgjøre at styrker fagutviklingen internt ved institusjonen, og som er forankret i institusjonens strategi.

Aktivitet av faglig interesse skal være etterprøvbart. Dette innebærer et krav om at vurderingene som ligger til grunn for vedtaket, er dokumentert, jf. *Reglement for statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer* og veileder til reglementet.

6 Oppfølging av tidligere rapporterte saker

6.1 Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av tilskudd til arbeidsmarkedstiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter

6.1.1 Opprinnelig sak

Riksrevisjonen gjennomførte i 2019–2020 en revisjon av hvordan Arbeids- og velferdsetatens har forvaltet av tilskudd til arbeidsmarkedstiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, som ble rapportert til Stortinget i [Dokument 1 \(2020–2021\)](#).

Vi fant det sterkt kritikkverdig at Nav ikke hadde etablert gode nok kontroller med ordningene varig tilrettelagt arbeid og arbeidsforberedende trening. Konsekvensen var at betydelige økonomiske verdier opptjent gjennom tilskudd til arbeidsmarkedstiltakene ikke kommer attføringsarbeidet og dermed tiltaksdeltakerne til gode.

Målet med revisjonen var å kontrollere at Arbeids- og velferdsetaten følger opp at forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter disponerer statlige tilskudd i tråd med *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften).

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner:

- Betydelige økonomiske verdier opptjent gjennom tilskudd til attføring og varig tilrettelagt arbeid følger i mange tilfeller ikke tiltaksbedriftene ved omorganisering til konsern. Verdiene kommer dermed ikke attføringstiltakene og deltakerne til gode.
- Nav har ikke innrettet den årlige kontrollen av tiltaksbedriftene på en slik måte at de har grunnlag for å etterprøve at tilskuddene går til formålet og at tiltaksforskriften etterleveres.

Riksrevisjonen anbefalte Arbeids- og sosialdepartementet

- å vurdere om tiltaksforskriften er utformet hensiktsmessig for forvaltningen av tilskuddsordningene for varig tilrettelagt arbeid og arbeidsforberedende trening.
- å påse at Nav henter inn dokumentasjon fra tiltaksbedriftene som gir grunnlag for å etterprøve at tilskuddene til varig tilrettelagt arbeid og arbeidsforberedende trening går til formålet og at tiltaksforskriften etterleveres.
- å følge opp at det etableres gode nok kontroller som sikrer at tiltaksbedriftenes overskudd kommer attføringstiltakene og deltakerne til gode. Staten bør blant annet påse at økonomiske verdier opparbeidet gjennom tiltakene varig tilrettelagt arbeid og arbeidsforberedende trening forblir i tiltaksbedriften som skal videreføre attføringstiltakene ved konserndannelse.



Tilskudd til arbeidsmarkedstiltak 2019

- 2,84 milliarder kroner ble utbetalt i tilskudd for arbeidsmarkedstiltakene varig tilrettelagt arbeid og arbeidsforberedende trening.
- Tilskuddene ble gitt til 292 forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.
- 16 200 personer med behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging (nedsatt arbeidsevne) deltok i tiltakene hver måned.



Sentrale krav i tiltaksforskriften

- Attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksbedriftens primære virksomhet.
- Overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode.
- Tiltaksbedriften kan ikke eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet.
- Det skal ikke utbetales utbytte.
- Tiltaksplasser skal ikke virke konkurransevridende.
- Krysssubsidiering skal ikke forekomme.

Kontroll og konstitusjonskomiteens behandling

I Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 1, jf. [Innst. 176 S \(2020–2021\)](#) merket komiteen seg at Riksrevisjonen har identifisert at betydelige økonomiske verdier ikke har fulgt tiltaksbedriftene ved omorganisering til konsern, og at Nav ikke har god nok kontroll med at verdiene kommer attføringsbedriftene og deltakerne til gode.

Komiteen viste til at Riksrevisjonen har avdekket at Nav ikke har innrettet kontrollene slik at de kan etterprøve at tilskuddene går til formålet, i tråd med tiltaksforskriften og økonomibestemmelsene.

Komiteen registrerte med tilfredshet at Riksrevisjonen under revisjonen utarbeidet et forslag til regnskapsmal som vil sette Nav i stand til å kontrollere om kravene som framgår av tiltaksforskriften, etterleves, og at statsråden opplyste at Nav planlegger å ta malen i bruk.

Komiteen merket seg også at statsråden ba Nav etablere kontroller ved framtidige omdanninger av konsern hos leverandører av arbeidsmarkedstiltak.

Komiteen merket seg også at kravene til de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene i nevnte tiltaksforskrift i stor grad bygger på kravene fra forskriften som trådte i kraft i 1993. De organisatoriske kravene i forskriften er i liten grad tilpasset måten offentlig forvaltning og eksterne leverandører samhandler på i dag. Komiteen imøteser statsrådets oppfølging av Riksrevisjonens anbefaling om å vurdere hensiktsmessigheten i dagens tilskuddsordning.

Komiteen ønsket å framheve betydningen av at Nav har eller tilføres rett kompetanse for å gjennomføre de nødvendige økonomiske analysene Riksrevisjonen har identifisert behovet for og tilrettelagt for gjennomføringen av.

Komiteen viste ellers til Riksrevisjonens anbefalinger til Arbeids- og sosialdepartementet og støttet disse.

Kilde: Innst. 176 S (2020–2021)

6.1.2 Arbeids- og sosialdepartementets oppfølging

Arbeids- og sosialdepartementet har i brev av 28. april 2021 til Riksrevisjonen redegjort for departementets oppfølging av saken. Departementet opplyser at revisjonen er fulgt opp gjennom oppdrag i departementets tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2021.

Av tildelingsbrevet framgår det at Arbeids- og velferdsdirektoratet skal rapportere på oppfølging av

- Riksrevisjonens merknader i Dokument 1 (2020–2021) på Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av tilskudd til arbeidsmarkedstiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter
- at det foreligger tiltaksspesifikke regnskap fra forhåndsgodkjente tiltaksarrangører som gir grunnlag for risikobaserte stikkprøvekontroller av kravene til forhåndsgodkjente virksomheter. Direktoratet skal også etablere kontroller ved framtidige omdanninger til konsern hos forhåndsgodkjente tiltaksleverandører

Departementet opplyser også at det arbeider med å vurdere hensiktsmessigheten i dagens utforming av tiltaksforskriften for tiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører. Saken reiser ifølge departementet mange prinsipielle og ideologiske spørsmål. Statsråden har derfor informert Stortinget om at et høringsnotat om mulige endringer i tiltaksforskriften neppe vil være klart før høsten 2021.

6.1.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen vurderer at Arbeids- og sosialdepartementet har iverksatt flere relevante tiltak, og merker seg at departementet utarbeider et høringsnotat om mulige endringer i tiltaksforskriften. Det vil imidlertid ta tid før tiltakene får ønsket effekt.

Riksrevisjonen vil følge saken.

6.2 Utenriksdepartementets etterlevelse av anskaffelsesregelverket

6.2.1 Opprinnelig sak

Riksrevisjonen undersøkte i 2018–2019 om Utenriksdepartementet i perioden 2017–2018 hadde gjennomført et utvalg anskaffelser i tråd med regelverket. Stortinget ble orientert om resultatet av undersøkelsen i [Dokument 1 \(2019–2020\)](#).

Vi fant det kritikkverdig at Utenriksdepartementet hadde foretatt ulovlige direkteanskaffelser, og at departementet ikke i tilstrekkelig grad etterlevde sentrale bestemmelser i anskaffelsesregelverket.

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner:

- Det var gjennomført flere ulovlige direkteanskaffelser.
- Dokumentasjonen var mangelfull eller manglende, noe som gjorde det vanskelig å etterprøve hva som hadde skjedd i anskaffelsesprosessen, og hvorfor.
- Kontraktsoppfølgingen var mangelfull.
- Det manglet strategiske føringer for hvordan departementet skulle ivareta krav til miljø- og samfunnsansvar.

Riksrevisjonen anbefalte Utenriksdepartementet å sørge for

- bedre kvalitetssikring og kontroll for å sikre at departementet etterlever anskaffelsesregelverket
- ivaretagelse av dokumentasjonsplikten også for anskaffelser under terskelverdi på 1,3 millioner kroner
- etablering av et system for å ivareta miljø- og samfunnsansvar i anskaffelser

Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

Utenriksdepartementet er en stor offentlig aktør med innkjøp for 1 milliarder kroner årlig. Komiteen understreket i [Innst. 46 S \(2019–2020\)](#) at Utenriksdepartementet har et særlig ansvar for å overholde anskaffelsesregelverket.

Komiteen uttalte at gode rutiner er avgjørende for at folk skal kunne ha tillit til myndighetenes forvaltning av fellesskapets midler.

Utenriksministeren ble bedt om umiddelbart å ta nødvendige grep for å sikre at regelverket overholdes.

Kilde: Innst. 46 S (2019–2020)

6.2.2 Utenriksdepartementets oppfølging

For å følge opp hvilke tiltak Utenriksdepartementet har satt i verk, sendte vi et brev til Utenriksdepartementet 31. mars 2021. Vi ba dem redegjøre for hvordan de har fulgt opp våre anbefalinger og Kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader.

Utenriksministeren viser i svarbrev av 5. mai 2021 til at Utenriksdepartementet kontinuerlig arbeider med å videreutvikle det anskaffelsesfaglige saksområdet. Som et ledd i fellestjenestereformen, vil Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) overta all rådgivning overfor Utenriksdepartementets anskaffelser.

Utenriksministeren vil samordne sin anskaffelsesstrategi og instruks for arbeid med anskaffelser med DSS' egen anskaffelsesstrategi. Departementet har også satt i gang et digitaliseringsprosjekt som ses i sammenheng med utviklingen av fellestjenester i departementsfellesskapet. Prosjektet skal bidra til bedre kvalitetssikring og kontroll med anskaffelsene.

Utenriksministeren opplyser at Utenriksdepartementet vil følge de samme rutineene som øvrige departementer når omstillingen er gjennomført.

Utenriksministeren uttaler videre at departementet også vurderer å styrke eget internkontrollsystem, slik at dette omfatter obligatorisk kvalitetssikring av alle anskaffelser i utenriksministeren, også de under terskelverdi på 1,3 millioner kroner. Dagens instruks stiller bare krav om kvalitetssikring av de store anskaffelsene.

Departementet vil i revidert utgave av anskaffelsesstrategien, tydeliggjøre og videreutvikle hensynet til miljø- og samfunnsansvar i departementets anskaffelser. Utenriksministeren opplyser at Utenriksdepartementet fortsatt vil å ansvaret for å ivareta miljø- og samfunnsansvaret etter omstillingen av fellestjenestene.

Utenriksministeren orienterer til slutt om at det siden 2019 har pågått et arbeid med å få en rettslig avklaring av anskaffelsesreglenes virkeområde. EFTA-domstolen avga i 2020 en uttalelse som innebærer en rettsavklaring som får virkning for Norges utenriksstasjoner utenfor EØS.

Utenriksdepartementet er i dialog med Nærings- og fiskeridepartementet om hvordan avklaringen skal praktiseres.

6.2.3 Riksrevisjonens vurdering

Vi tar til etterretning at det fram mot 2025 pågår en utvikling av fellestjenester for departementsfellesskapet, som også vil omfatte UD's anskaffelser. Vi merker oss at departementet vil beholde ansvaret for å ivareta miljø- og samfunnsansvar i sine anskaffelser etter omstillingen.

For å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket, er det påbegynt et digitaliseringsprosjekt, og departementet har flere tiltak til vurdering som skal bedre kvalitetssikring og kontroll.

Vi merker oss at Utenriksdepartementet er i dialog med Nærings- og fiskeridepartementet om EFTA-domstolens uttalelse, og en avklaring av



«Fellestjenestereformen»

De administrative tjenestene i departementsfellesskapet skal bli bedre og mer effektive. Dette gjelder blant annet IKT-tjenester, arkiv- og dokumentforvaltning, anskaffelser, lønn og regnskap, som nå skal standardiseres og samles. Det er utarbeidet en strategi og handlingsplan som oppdateres jevnlig fram mot første innflytting i nytt regjeringskvartal i 2025.

Helhet, kvalitet og effektivitet. Strategi for bedre og mer effektive administrative tjenester i departementsfellesskapet (2016–2020), Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016.

hvilke konsekvenser dette vil få for gjennomføringen av anskaffelser ved alle norske utenriksstasjoner, også utenfor EØS-området.

Riksrevisjonen vil følge saken.

6.3 Arkivforvaltning og dokumentetsikkerhet på norske utenriksstasjoner

6.3.1 Opprinnelig sak

Riksrevisjonen gjennomførte i 2019–2020 en revisjon av arkivforvaltning og dokumentetsikkerhet på norske utenriksstasjoner, som ble rapportert til Stortinget i [Dokument 1 \(2020–2021\)](#).

Vi fant det kritikkverdig at Utenriksdepartementet gjennom sin styring og oppfølging ikke har sørget for at alle utenriksstasjonene tilfredsstiller kravene til sikring av fysisk arkivmateriale i lov og forskrift.

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner:

- Utenriksstasjonene har svakheter i sikringen av sitt fysiske arkivmateriale
- Utenriksstasjonene benytter arkivsystem som ikke bidrar tilstrekkelig til at stasjonene kan etablere en god og ensartet praksis i tråd med arkivlovens forskrifter.
- Utenriksdepartementets styring og oppfølging av dokumentetsikkerheten og arkivforvaltningen på norske utenriksstasjoner har svakheter som svekker muligheten for helhetlig oppfølging av området.

I Dokument 1 anbefalte Riksrevisjonen at Utenriksdepartementet

- sørger for å sikre og lagre fysisk arkivmateriale på utenriksstasjonene i tråd med krav i arkivloven og tilhørende forskrifter
- gjennomfører jevnlig risikovurderinger av arkiv- og dokumentetsikkerhetsområdet og setter i verk tiltak for å redusere risiko på området

Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

I sin behandling av Dokument 1 (2020–2021) uttalte Kontroll- og konstitusjonskomiteen følgende, jf. [Innst. 176 S \(2020–2021\)](#):

Komiteen viser til at norske utenriksstasjoner fortsatt ikke tilfredsstiller krav til dokumentetsikkerhet og arkivforvaltning, og forutsetter at Utenriksdepartementet prioriterer arbeidet med å avhjelpe svakhetene.

Riksrevisjonens undersøkelse av dokumentetsikkerhet og arkivforvaltning ved utenriksstasjonene og har avdekket betydelige svakheter. Det gjelder sikring av det fysiske arkivmaterialet, brudd på arkivlovens forskrifter og svak oppfølging fra Utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet mottar en betydelig mengde viktig og til dels sensitiv informasjon. Det er derfor av avgjørende betydning at arkivmateriale lagres på en sikker og forskriftsmessig måte.



Utenriksstasjoner

Norske utenriksstasjoner skal fremme Norges interesser i utlandet. De har også ansvar for å gi nordmenn hjelp, råd og beskyttelse overfor utenlandske myndigheter.

Norge har 101 utenriksstasjoner, som består av

- 81 ambassader
- 9 delegasjoner i multilaterale organisasjoner
- 9 generalkonsulater
- 2 andre representasjoner



Arkivlovens krav

Arkivloven med forskrifter stiller krav til at offentlige virksomheter skal sikre sitt fysiske arkivmateriale mot

- vann, fukt og skadelig klima
- brann og spredning av brann
- skadeverk, innbrudd og uautorisert tilgang

Komiteen ber om at Riksrevisjonen redegjør for status for oppfølging av arbeidet med å finne gode løsninger for arkivforvaltning og sikring av dokumenter i Dokument 1 (2021–2022). Komiteen har merket seg at Utenriksdepartementet iverksetter tiltak for å bedre forvaltningen av arkiv- og dokumentsikkerheten, og forutsetter at Riksrevisjonen holder seg oppdatert om framdriften.

Kilde: Innst. 176 S (2020–2021)

6.3.2 Utenriksdepartementets oppfølging

For å følge opp hvilke tiltak Utenriksdepartementet har satt i verk, sendte vi et brev til Utenriksdepartementet 31. mars 2021. Vi ba dem redegjøre for hvordan de har fulgt opp våre anbefalinger og Kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader.

Utenriksministeren viser i svarbrev av 5. mai 2021 til hvilke tiltak Utenriksdepartementet har satt i verk for å bedre dokumentsikkerheten. Departementet viser til at enkelte av tiltakene og oppfølgingen av disse er avhengig av arbeidet med nytt departementsfelleskap som vil gå fram til 2025.

I februar 2021 startet Utenriksdepartementet arbeidet med å sende hjem arkiv fra utenriksstasjonene (Ta Norge Hjem-prosjektet). Statsråden opplyser at prosjektet vil pågå fram til 2024. I praksis vil utenriksstasjonene tømmes for papirarkiver og følgelig sterkt redusere risiko ved oppbevaring i strid med reglene i arkivforskriften.

I løpet av 2022/2023 vil departementet innføre saks- og arkivsystemet P360 og sentralisere arkivfunksjonen, noe som også bidrar til å redusere risiko ved oppbevaring og forvaltning. Statsråden påpeker at dette vil bidra til bedre kontroll på all informasjons- og dokumentforvaltning og vil kunne få stor betydning for informasjonssikkerheten.

Statsråden opplyser at tiltak for å bedre risikovurderingen av arkivforvaltningen er fulgt opp i samarbeid med Sentral kontrollenhet som utfører kontroll med arkivforvaltningen gjennom inspeksjonsordningen. Departementet får på denne måten mer reell kontroll på tilstanden og forvaltningen på utenriksstasjonene som blir inspisert. Videre informerer statsråden i sitt svarbrev om at arkivseksjonen har kommet langt i å utvikle sin egen internkontrollprosess. I tillegg bidrar en ny instruks for arkiv og dokumentforvaltning til bedre kontroll ved at alle roller og oppgaver i dokumentforvaltningen nå er klart definert.

6.3.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at departementet har satt i gang flere tiltak, men at det vil ta noe tid før tiltakene er fullført og man kan se effekten av dem. Prosjektet for hjemsending av arkiver skal slutføres i 2024, og innføring av et nytt saks- og arkivsystem forventes ferdig i 2022/2023. Det vil trolig også

ta noe tid før UDs nye inspeksjonsordning får effekt som et risikoreducerende tiltak.

Riksrevisjonen vil følge saken.

6.4 Merverdiavgift i forsvarssektoren

6.4.1 Opprinnelig sak

I [Dokument 1 \(2019–2020\)](#) og [Dokument 1 \(2020–2021\)](#) omtalte vi brudd på regelverk for merverdiavgift på forsvarssektoren.

I Dokument 1 (2019–2020) for regnskapsåret 2018, jf. Innst. 46 S (2019–2020), mente vi at det var kritikkverdig at Forsvarsdepartementet ikke etterlevde bestemmelser i merverdiavgiftsloven.

Forsvarsdepartementet hadde informert de underliggende virksomhetene om at de ikke skulle beregne merverdiavgift for transaksjoner til andre virksomheter på forsvarssektoren. Departementet hadde lagt til grunn at virksomhetene i sektoren var å anse som ett avgiftssubjekt.

Finansdepartementet, som er regelverksforvalter på området, vurderte imidlertid at de ulike virksomhetene i forsvarssektoren var selvstendige avgiftssubjekter etter merverdiavgiftsloven. All merverdiavgiftspliktig omsetning av varer og tjenester mellom enhetene på sektoren skulle derfor vært beregnet med merverdiavgift.

I Dokument 1 (2020–2021) for regnskapsåret 2019, jf. Innst. 176 S (2020–2021), rapporterte Riksrevisjonen at Forsvaret, Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg fortsatt hadde brudd på merverdiavgiftsloven i 2019.

Forsvarsdepartementet hadde henvendt seg til Finansdepartementet, som svarte i brev av 30. oktober 2019 at de sto fast ved sine tidligere vurderinger. Som følge av dette hadde Forsvarsdepartementet bedt de underliggende virksomhetene om å innarbeide merverdiavgift for omsetning av varer og tjenester mellom virksomhetene i sektoren fullt ut i regnskapene fra og med regnskapsåret 2020. Forsvarets forskningsinstitutt rettet opp forholdet i regnskapet for 2019.

Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler, jf. [Innst. 176 S \(2020–2021\)](#), at den finner det sterkt kritikkverdig at Forsvaret, Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg også i 2019 har brutt bestemmelsene i merverdiavgiftsloven.

Kilde: Innst. 176 S (2020–2021)

6.4.2 Forsvarsdepartementets oppfølging

Vår revisjon for 2020 viser at Forsvarsdepartementet og de underliggende virksomhetene har beregnet merverdiavgift på all omsetning av varer og tjenester mellom virksomhetene i sektoren, og at dette er reflektert i regnskapene.

6.4.3 Riksrevisjonens vurdering

Vi merker oss at Forsvarsdepartementet fra og med regnskapsrådet 2020 har riktig fortolkning og praktisering av merverdiavgiftsloven.

Riksrevisjonen avslutter saken.

6.5 Forsvarets praktisering av horisontal samhandling fører til feil rapportering til statsregnskapet om bruk av bevilgningene

6.5.1 Opprinnelig sak

Både i 2019 og 2020 er det vesentlige feil i bevilgningsoppstillingen i Forsvarets årsregnskap. Forsvarets praksis med horisontal samhandel medfører at Stortinget ikke får en korrekt rapportering om hvordan bevilgningene er brukt, se [kapittel 3.1](#) og [kapittel 4.1](#).

I [Dokument 1 \(2020–2021\)](#) omtalte Riksrevisjonen at statsregnskapet ikke gir nødvendig informasjon til å vurdere om det er samsvar mellom det de ulike enhetene i forsvaret har fått bevilget, og hvor stor del av denne bevilgningen de har brukt det enkelte året.

Riksrevisjonen påpekte at Forsvaret praktiserer horisontal samhandling på en slik måte at

- det bryter med bevilgningsreglementets bestemmelser om ettårsprinsippet og kontantprinsippet
- Stortinget ikke får en riktig rapportering om forbruk opp mot hva som faktisk er bevilget for den enkelte enhet i Forsvaret, slik som Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret

Riksrevisjonen vurderte at det er en konflikt mellom bevilgningsreglementets prinsipper og Forsvarets praktisering av horisontal samhandling.

Horisontal samhandel er Forsvarsdepartementets virkemiddel for en mer effektiv ressursutnyttelse der internfakturering mellom delene av forsvarssektoren er en viktig forutsetning. Formålet er at brukerbetaling skal bidra til en mer rasjonell drift, og at aktørene blir mer kostnadsbevisste.

Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO) er en støttefunksjon og foretar innkjøp på vegne av de ulike enhetene i Forsvaret. Stortinget gir FLO bevilgning på et eget kapittel som skal dekke ordinære driftsutgifter til FLO, mens det benyttes andre kapitler for bevilgninger til øvrige enheter i Forsvaret, slik som Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Når FLO leverer varer og tjenester til disse enhetene, blir det aktuelle utgiftskapitlet belastet mens utgiftskapitlet til FLO blir godskrevet.

Dette innebærer at utgiftsføringen på riktig kapittel i statsregnskapet først skjer når varene tas ut fra lager, og ikke når varene blir kjøpt og betalt. Når utgiftsføringen er foretatt ett eller flere år etter at FLO har foretatt innkjøpet, er dette et brudd på kontantprinsippet og ettårsprinsippet i bevilgningsreglementet. Videre medfører det feil klassifisering i Forsvarets bevilgningsrapportering.

Riksrevisjonen anbefalte Forsvarsdepartementet å legge fram problemstillingen for Stortinget på egnet måte, eventuelt vurdere behovet for å be om en hjemmel for unntak fra bevilgningsreglementets prinsipper på dette området.



Bevilgningsreglementets prinsipper

Kontantprinsippet og ettårsprinsippet er to av de grunnleggende prinsippene som statsbudsjettet baseres på.

Kontantprinsippet

Utgifter og inntekter skal tas med i budsjettet for det året de antas å bli betalt kontant.

Ettårsprinsippet

Budsjetterminen er ett år, og den følger kalenderåret. En konsekvens av ettårsprinsippet er at bevilgninger som ikke er brukt innen utløpt budsjettår faller bort og restmidlene går tilbake til statskassen.

Kombinasjonen av ettårsprinsippet og kontantprinsippet fører til at utbetalinger må skje innen utgangen av året dersom man skal kunne benytte bevilgningen for dette året.

Se bevilgningsreglementet § 3 og Grunnloven § 75.

Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har merket seg, jf. [Innst. 176 S \(2020–2021\)](#), at praktiseringen av og målene for horisontal samhandling skaper utfordringer med hensyn til bevilgningsreglementets prinsipper. Komiteen slutter seg til seg Riksrevisjonens anbefaling om at problemstillingen bør legges fram for Stortinget på en egnet måte.

Kilde: Innst. 176 S (2020–2021)

6.5.2 Forsvarsdepartementets oppfølging

I statsbudsjettet for 2021, jf. Prop 1 S (2020–2021) og Innst. 7 S (2020–2021), er det gjort endringer i kapittelstrukturen ved at det bevilges midler samlet på kapittel 1720 Forsvaret. I tillegg er det egne kapitler for Etterretningstjenesten og Redningshelikoptertjenesten. Horisontal samhandling vil fra 2021 ikke lenger føre til vesentlige brudd på bevilgningsreglementet og vesentlige feil i bevilgningsrapporteringen i Forsvaret, men sikrer en riktig rapportering av hvor stor del av bevilgningen som faktisk er brukt. Horisontal samhandling med Etterretningstjenesten og Redningshelikoptertjenesten er av mindre beløpsmessig størrelse, og Forsvaret arbeider med å finne løsninger som sikrer at det heller ikke for disse kapitlene blir uhjemlede brudd på bevilgningsreglementet.

Det er vesentlige feil i Forsvarets årsregnskap for 2020. Siden endringen i kapittelstrukturen først trådte i kraft for 2021, er horisontal samhandling i 2020 praktisert på en måte som bryter med bevilgningsreglementets bestemmelser uten nødvendig hjemmel. Det innebærer også at det er feil i rapporteringen om forbruk sett opp mot bevilgning. Vi omtalte også dette forholdet i 2019.

6.5.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen legger til grunn at endringene i kapittelstrukturen for statsbudsjettet vil føre til at det fra og med 2021 ikke lenger vil være vesentlige brudd på bestemmelsene i bevilgningsreglementet og feil i bevilgningsrapporteringen som følge av horisontal samhandling i Forsvaret.

Riksrevisjonen avslutter saken.

6.6 Statens vegvesens inspeksjon og oppfølging av installasjoner og utstyr på riksvegnettet

6.6.1 Opprinnelig sak

Riksrevisjonen gjennomførte i 2019–2020 en revisjon av Statens vegvesens inspeksjon og oppfølging av installasjoner og utstyr på riksvegnettet, som ble rapportert til Stortinget i [Dokument 1 \(2020–2021\)](#). Installasjoner og utstyr er for eksempel skredsikring, rekkverk og drenering.

Vi fant det sterkt kritikkverdig at Statens vegvesen ikke har tilstrekkelig oversikt over tilstanden og sikkerhetsnivået til installasjoner og utstyr (vegobjektene) i vegnettet, og ikke har gjort nok for å etterleve kravene til planlegging og gjennomføring av inspeksjoner.

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner:

- Statens vegvesen har ikke tilstrekkelig oversikt over tilstand og sikkerhetsnivå på installasjoner og utstyr (vegobjektene) i riksvegnettet.
- Generelle inspeksjoner er i hovedsak planlagt og gjennomført, men resultatene er bare delvis fulgt opp.
- Enkelt- og hovedinspeksjoner gjennomføres i liten grad, og det mangler felles retningslinjer for disse inspeksjonene.

Riksrevisjonen anbefalte Samferdselsdepartementet å

- påse at Statens vegvesen sørger for å ha tilstrekkelig oversikt over tilstanden til eller sikkerhetsnivået på alle installasjoner og utstyr (vegobjektene) i vegnettet
- påse at Statens vegvesen tydeliggjør hva de enkelte inspeksjonstypene innebærer, og hvordan de skal gjennomføres

Faktaboks 6 Inspeksjoner av riksvegnettet

Statens vegvesen skal drifte vegnettet slik at trafikken kommer fram på en trygg og effektiv måte. Inspeksjoner av vegnettet er virkemidler for å oppnå dette. Statens vegvesen benytter tre typer inspeksjoner:

- **Generell inspeksjon.** Ukentlig inspeksjon som skal sikre funksjonen for vegstrekninger og objekter.
- **Enkel inspeksjon.** Årlig inspeksjon som registrere tilstand og skader som blant annet påvirker trafikksikkerhet og framkommelighet.
- **Hovedinspeksjon.** Femårlig inspeksjon som skal kontrollere alle sider ved tilstanden til vegobjektene.

Kilde: Håndbok R610 Standard for drift og vedlikehold av riksveger

Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

Kontroll- og konstitusjonskomiteen støtter Riksrevisjonens vurdering av at funnene er sterkt kritikkverdige, og forventer statsrådets umiddelbare oppfølging, jf. [Innst. 176 S \(2020–2021\)](#).

Kilde: Innst. 176 S (2020–2021)

6.6.2 Samferdselsdepartementets oppfølging

Vi har bedt Samferdselsdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk i etterkant av kontroll- og komiteens behandling.

Samferdselsdepartementet har i brev av 14. april 2021 redegjort for tiltak som er eller vil bli iverksatt.

Departementet opplyser at de i tildelingsbrevet til Statens vegvesen for 2021 understreket viktigheten av at nødvendige inspeksjoner gjennomføres, og at resultatene fra inspeksjonene følges opp på en god måte.

Statens vegvesen har igangsatt flere forbedringsprosjekter som innen kort tid vil medføre tiltak som kan rette opp i flere av de påpekte forholdene. Fra og med våren 2021 vil det settes i gang en modulbasert og rolletilpasset opplæring av byggherrepersonell. Dette skal gi en mer effektiv, profesjonell og ensartet byggherre med god faglig kompetanse. Det vil også bidra til at Statens vegvesens byggherrer har en mer ensartet oppfølging av de eksterne entreprenørene som har det daglige ansvaret for at vegobjektene ikke har feil eller mangler.

Statens vegvesen vurderer muligheten for å gjennomføre inspeksjoner med nye og mer effektive metoder, eksempelvis bildegjenkjenning og kunstig intelligens.

Departementet vil følge opp Statens vegvesens arbeid i etatsstyringsdialogen, slik at Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader blir ivaretatt.

6.6.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at departementet har fulgt opp våre anbefalinger i styringsdialogen med Statens vegvesen. Statens vegvesen har og vil iverksette flere tiltak for å følge opp våre anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Det vil ta tid før tiltakene får ønsket effekt.

Riksrevisjonen vil følge saken.

6.7 Oppfølging av myndighetenes saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket

6.7.1 Opprinnelig sak

Riksrevisjonen rapporterte i [Dokument 1 \(2019–2020\)](#) at det var kritikkverdig at tiltakene for å håndtere kjente svakheter i saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket ikke var tilstrekkelige.

Landbruks- og matdepartementet har ansvar for ordningen. Landbruksdirektoratet, Statsforvalteren og kommunene forvalter tilskuddsordningen.

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner:

- Kommunens saksbehandling er vanskelig å etterprøve, og kommunenes kontroll av opplysninger i søknadene er mangelfull.
- Statsforvalterens oppfølging og kontroll med kommunene er mangelfull.
- Landbruksdirektoratet har ikke gjort nødvendige prioriteringer i kontrollarbeidet for å sikre god kvalitet i kommunenes saksbehandling av tilskudd og Statsforvalterens kontrollarbeid.
- Landbruks- og matdepartementet har ikke iverksatt tilstrekkelige tiltak for å håndtere kjente svakheter i saksbehandling og kontroll av produksjons- og avløsertilskudd i jordbruket.

Riksrevisjonen anbefalte Landbruks- og matdepartementet:

- å påse at Landbruksdirektoratet og Statsforvalteren følger opp og kontrollerer produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket for å sikre at tilskudd blir riktig saksbehandlet og rett utbetalt, og at foretakene som søker tilskudd, får likeverdig behandling.

Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merker seg Riksrevisjonens hovedfunn og slutter seg til anbefalingen, jf. [Innst. 46 S \(2019–2020\)](#). Videre forutsetter komiteen at landbruksministeren iverksetter nødvendige tiltak for å håndtere svakheter ved saksbehandlingen og sikre kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket.

Kilde: Innst. 46 S (2019–2020)



Produksjons- og avløsertilskudd

er en fellesbetegnelse for flere statlige tilskuddsordninger til støtte for vanlig jordbruksproduksjon med husdyr- og/eller planteproduksjon. Ordningene omfatter tilskudd til areal- og kulturlandskap, husdyrhold, økologisk landbruk og avløsning for ferie og fritid.

I 2020 utbetalte Landbruksdirektoratet 10,1 milliarder kroner i produksjonstilskudd og tilskudd til avløsning.

Formålet med ordningene er å bidra til et aktivt og bærekraftig jordbruk innenfor målsettingene Stortinget har vedtatt. Kilde: *Forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket.*

6.7.2 Landbruks- og matdepartementets oppfølging

Vi har i brev bedt Landbruks- og matdepartementet redegjøre for status i tiltakene som er iverksatt i etterkant av Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling.

Departementet har i brev av 16. april 2021 redegjort for tiltak som er eller vil bli iverksatt.

Departementet opplyser at Landbruksdirektoratet har videreutviklet fagsystemet og implementert funksjoner for å forbedre saksbehandlingsstøtten, effektivisert utbetalingene og forbedret søknadsprosessen for brukerne. Det er også laget flere rapporter som statsforvalteren og kommunen kan bruke som grunnlag for kontrollarbeidet. Det er lagt inn mer saksbehandlerstøtte for avkortning av tilskudd. Avviksrapporter gir statsforvalteren et bedre grunnlag for å følge opp kommunenes arbeid med avkortning av tilskudd.

Landbruksdirektoratet har i rundskriv presisert at risikovurderinger skal dokumenteres skriftlig, og gjort endringer i rundskriv for å gi mer veiledning om risikobasert kontroll. Det er også gjort endringer i kontrollskjemaet slik at det har blitt mer brukervennlig for kommunen.

Landbruksdirektoratet har foretatt en gjennomgang av samtlige statsforvalteres system for kontroll med kommunene og gitt veiledning i form av rapporter. Direktoratet vil i 2021 videreføre arbeidet med å arrangere webinarer om internkontroll for embetene. Direktoratet har også i rundskriv spesifisert hvordan statsforvalteren skal følge opp kommunenes saksbehandling i saker fra Mattilsynet etter brudd på dyrevelferdslovgivningen.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at de i tildelingsbrevet til statsforvalterne for 2021 viser til rutine for utveksling av informasjon mellom Mattilsynet og landbruksforvaltningen i saker om dyrevelferd. Tildelingsbrevet inneholder videre krav om at statsforvalteren skal gi en vurdering av hvordan rutine fungerer.

Videre er det tydeliggjort i tildelingsbrevet at kontrollen med kommunene skal omfatte kommunenes internkontroll. Tildelingsbrevet stiller også krav til statsforvalterens egen internkontroll, inkludert informasjonssikkerhet i fagsystemene som Landbruksdirektoratet stiller til rådighet.

Departementet vil sammen med Landbruksdirektoratet fortsette arbeidet med å oppnå et så effektivt kontrollsystem som mulig. Kontroll og oppfølging av kontroll vil fortsatt være et prioritert tema i styringsdialogen mellom departementet og Landbruksdirektoratet og mellom departementet og statsforvalteren.

I styringen av Landbruksdirektoratet og statsforvalteren vil departementet ha høy oppmerksomhet på at regelverket etterleves, samt at kontroll, dokumentasjon og vurderinger gjennomføres som forutsatt.



Organisering, roller og ansvar

Kommunene ved landbrukskontorene fatter vedtak om tilskudd, gjennomfører kontroll og følger opp avvik som avdekkes i søknadsbehandlingen.

Statsforvalteren veileder kommunene og er klageinstans for kommunenes vedtak. Statsforvalteren skal gjennomføre forvaltningskontroller hos kommunene.

Landbruksdirektoratet utbetaler tilskuddet, forvalter regelverket og fagsystemet for ordningen og skal gjennom kontroll og oppfølging bidra til å sikre at tilskuddsordningen forvaltes i samsvar med regelverket.

6.7.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen mener det er positivt at Landbruks- og matdepartementet har iverksatt flere tiltak for å håndtere svakheter ved saksbehandlingen og sikre kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket.

Riksrevisjonen vil følge saken for å se at tiltakene gir ønskede resultater.

6.8 Norges vassdrags- og energidirektorats tilsynsforvaltning av sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg

6.8.1 Opprinnelig sak

Riksrevisjonen gjennomførte i 2019–2020 en revisjon av Norges vassdrags- og energidirektorats (NVEs) tilsynsforvaltning av sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg, som ble rapportert til Stortinget i [Dokument 1 \(2020–2021\)](#).

Vi fant det kritikkverdig at NVEs tilsynsforvaltning av sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg var mangelfull.

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner:

- NVE har mangelfull dokumentasjon av risikovurderinger som grunnlag for å velge ut tilsynsobjekter.
- NVE har ikke dokumentert alle gjennomførte tilsyn.
- NVE har ikke tilstrekkelig oppfølging av identifiserte avvik fra vassdragslovgivningen.

Riksrevisjonen anbefalte Olje- og energidepartementet å

- påse at NVE benytter dokumenterte risikovurderinger som grunnlag for tilsyn med vassdragsanlegg
- påse at NVE dokumenterer gjennomførte tilsyn
- påse at NVE sikrer at avvik fra vassdragslovgivningen blir utbedret

Riksrevisjonen har også tidligere omtalt svakheter i NVEs tilsynsforvaltning, jf. [Dokument 1 \(2011–2012\)](#) og [Dokument 1 \(2016–2017\)](#).

Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

Kontroll- og konstitusjonskomiteen finner det sterkt kritikkverdig, jf. [Innst. 176 S \(2020–2021\)](#), at praksisen ved tilsynene heller ikke denne gang er tilfredsstillende. Komiteen støtter Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen viser videre i innstillingen til statsrådets uttalelse om at hun vil legge anbefalingene til grunn, og ber Riksrevisjonen omtale framdriften i oppfølgingen i dette Dokument 1.

Kilde: Innst. 176 S (2020–2021)

6.8.2 Olje- og energidepartementets oppfølging

Vi har i brev bedt Olje- og energidepartementet redegjøre for status i arbeidet med å sikre at NVE har en god tilsynsforvaltning av sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg. Olje- og energidepartementet svarer i brev av



Vassdragsanlegg

I norske vassdrag er det flere tusen dammer og andre vassdragsanlegg. Anleggene kan ha ulike formål, blant annet kraftproduksjon, drikkevannsforsyning, fiskeoppdrett og annen næringsvirksomhet. NVE fører tilsyn med vassdragsanleggene basert på miljø- og sikkerhetskrav.

29. april 2021 hvordan de har fulgt opp svakhetene som er avdekket i revisjonen.

Departementet opplyser om at å etablere et digitalt styringssystem som dekker planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn vil gi økt kvalitet i NVEs tilsynsaktivitet. Det samme vil et system for risikobasert utvelgelse av tilsynsobjekter

Dokumenterte risikovurderinger som grunnlag for tilsyn med vassdragsanlegg

NVE har hentet inn ekstern kompetanse for å få bistand i arbeidet med å utvikle en metodikk for å velge ut tilsynsobjekter basert på risiko.

Det er utviklet en modell for å planlegge tilsyn basert på risiko. Metodikken legger vekt på å klassifisere risiko, som er basert på virksomhetenes evne til å unngå ulykker og alvorlige miljøkonsekvenser.

I 2021 vil NVE ifølge Olje- og energidepartementet benytte modellen med risikobasert planlegging av tilsyn på området damsikkerhet. NVE vil justere modellen basert på erfaringer slik at den også kan brukes på andre tilsynsområder.

Dokumentasjon og oppfølging av tilsyn

NVE tar gradvis i bruk et nytt styringsverktøy for å sikre systematikk, dokumentasjon og oppfølging av tilsynene.

Det nye styringsverktøyet dekker per april 2021 de største volumene av NVEs tilsyn med eiere av vassdragsanlegg innen sikkerhet og miljø. Styringsverktøyet vil ifølge Olje- og energidepartementet fortløpende bli tatt i bruk for øvrige av NVEs kontrollaktiviteter.

Olje- og energidepartementet opplyser om at Riksrevisjonens funn og anbefalinger er lagt til grunn i NVEs arbeid med styringsverktøyet for tilsyn, og at departementet har fulgt opp temaet gjennom styringsdialogen i 2020.

6.8.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at departementet har fulgt opp anbefalingene våre ved å påse at NVE utarbeider et system for å velge ut tilsynsobjekter basert på risiko. Departementet opplyser at NVE etablerer et styringsverktøy for å sikre dokumentasjon og oppfølging av tilsynene.

Riksrevisjonen avslutter saken.

6.9 Sikring mot dataangrep i Oljedirektoratet

6.9.1 Opprinnelig sak

Riksrevisjonen har i flere år rapport til Stortinget om Oljedirektoratets arbeid med å sikre virksomheten og IKT-systemene mot dataangrep. Vi har rapport om mangler ved dette arbeidet i [Dokument 1 \(2017–2018\)](#), [Dokument 1 \(2019–2020\)](#) og [Dokument 1 \(2020–2021\)](#).

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner:

- vurdering av systemer, med påfølgende risikovurdering og sikkerhetsplanlegging fortsatt hadde vesentlige mangler.
- Oljedirektoratets IKT-systemer fortsatt hadde svakheter som kan utnyttes i forbindelse med dataangrep.
- Oljedirektoratet hadde feilrapportert om den faktiske sikkerhetstilstanden til Olje- og energidepartementet.

Riksrevisjonen anbefalte Olje- og energidepartementet å

- påse at Oljedirektoratet etablerer et tilfredsstillende styringssystem for informasjonssikkerhet i samsvar med eForvaltningsforskriften § 15
- sikre at Oljedirektoratet rapporterer korrekt informasjon om informasjonssikkerheten i direktoratet

Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

I kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 1, jf. [Innst. 176 S \(2020–2021\)](#), viser komiteen til at manglende sikring av IKT-systemene i Oljedirektoratet var et hovedtema i deres merknader til årsregnskapet for 2018. Komiteen konstaterer at Riksrevisjonen også for 2019 har alvorlige anmerkninger om mangler ved sikring mot dataangrep og ved systemer for risikovurdering og sikkerhetsplanlegging.

Komiteen hadde merket seg at departementet arbeidet med tiltak for å rette opp svakhetene, og forutsatte at det redegjøres for status for dette arbeidet i dette Dokument 1.

Kilde: Innst. 176 S (2020–2021)

6.9.2 Olje- og energidepartementets oppfølging

Vi har i brev bedt Olje- og energidepartementet redegjøre for status i arbeidet med informasjonssikkerhet i Oljedirektoratet. Olje- og energidepartementet svarer i brev av 29. april 2021 hvordan de har fulgt opp svakhetene som er avdekket i revisjonen.

Departementet har i 2020 og i 2021 avholdt særskilte møter om informasjonssikkerhet som en del av styringsdialogen med direktoratet.



Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften)

Ifølge forskriften skal mål og strategier for informasjonssikkerhet i virksomheten være beskrevet, og danne grunnlaget for virksomhetens internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet.

Videre skal forvaltningsorgan ha en internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet som baserer seg på anerkjente standarder for styringssystemer for informasjonssikkerhet. Internkontrollen bør være en integrert del av virksomhetens helhetlige styringssystem.

eForvaltningsforskriften § 15.

Organiseringen av sikkerhetsarbeidet i Oljedirektoratet ble endret 1. januar 2021. Dette ble gjort for å tydeliggjøre roller, ansvar, myndighet og oppgaver for utførelse av arbeidsoppgaver innen sikkerhet og sikring. Endringen skal også bidra til at helhetlig styring og kontroll av forebyggende sikkerhet blir en integrert del av virksomhetsstyringen.

Departementet opplyser om at metodikken som benyttes for å gjennomføre verdivurderinger og risikovurderinger av IKT-systemer ble endret i 2019 i henhold til anbefalingene fra Riksrevisjonen. Direktoratet prioriterer å gjennomføre risikovurderinger i henhold til oppsatt plan.

Oljedirektoratet har satt i verk flere tekniske og organisatoriske tiltak. Disse skal redusere eller eliminere risikoen for at svakhetene i IKT-systemene, kan utnyttes av uvedkommende. Direktoratet har blant annet i 2021 gått til anskaffelse av en ny logge- og overvåkingstjeneste. De arbeider med å implementere denne tjenesten, som etter planen skal være i drift i slutten av andre kvartal 2021.

Oljedirektoratet har påbegynt et arbeid med å teste generell infrastruktur, og vil framover gjennomføre inntrengingstest av alle nye løsninger som skal publiseres eksternt. Det gjennomføres også inntrengingstester ved endringer som kan påvirke sikkerheten.

For å sikre at korrekt informasjon rapporteres, har departementet sammen med Oljedirektoratet gjennomgått innhold og vurderinger i direktoratets rapportering om informasjonssikkerhet.

6.9.3 Riksrevisjonens vurdering

Departementet har fulgt opp våre anbefalinger ved å påse at Oljedirektoratet utarbeider verdivurderinger og risikovurderinger av IKT-systemer. Direktoratet har satt i verk tiltak mot svakheter som kan utnyttes i forbindelse med dataangrep. Departementet og Oljedirektoratet har også avklart hva direktoratets rapportering om informasjonssikkerhet skal inneholde.

Riksrevisjonen avslutter saken.



Verdivurdering av informasjon, sammen med vurdering av hvilke systemer som er viktigst å beskytte, skal danne grunnlag for videre arbeid med risikovurderinger og planlegging av sikkerhetstiltak.

6.10 Samfunnssikkerhet og beredskap ved statlige universiteter og høyskoler

6.10.1 Opprinnelig sak

I [Dokument 1 \(2020–2021\)](#) omtalte Riksrevisjonen mangler ved Kunnskapsdepartementets arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapstiltak og øvelser, og oppfølging av Universitets- og høyskolesektorens (UH-sektorens) arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Riksrevisjonen fant det kritikkverdigg at Kunnskapsdepartementet og statlige universiteter og høyskoler ikke i tilstrekkelig grad arbeider målrettet og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap.

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner:

- Kunnskapsdepartementet har mangler i arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), beredskapstiltak og øvelser.
- Departementet har ikke fulgt opp samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet tilstrekkelig i styringsdialogen.
- UH-sektoren etterlever ikke departementets krav som gjelder risiko- og sårbarhetsanalyser, pandemiplan og kriseøvelser fullt ut.

Riksrevisjonen anbefalte Kunnskapsdepartementet å

- sikre at kravene i samfunnssikkerhetsinstruksen blir etterlevd
- sørge for å følge opp avvikene fra rapporteringskravene
- påse at universitetene og høyskolene etterlever kravene i tildelingsbrev og styringsdokumentet

Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

I kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 1, jf. [Innst. 176 S \(2020–2021\)](#), stiller komiteen seg bak Riksrevisjonens kritikk og anbefalinger, og forutsetter at Kunnskapsdepartementet prioriterer arbeidet med å bringe forholdene i tråd med gjeldende regelverk. Videre merker komiteen seg at departementet vil følge Riksrevisjonens anbefalinger, og imøteser en statusrapport i Dokument 1 (2021–2022).

Kilde: Innst. 176 S (2020–2021)

6.10.2 Kunnskapsdepartementets oppfølging

Vi har i brev bedt Kunnskapsdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk i etterkant av kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling. Kunnskapsdepartementet svarer i brev av 26. februar 2021 hvordan de har fulgt opp svakhetene som er avdekket i revisjonen.



Samfunnssikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementet og ved statlige universiteter og høyskoler

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap på hele departementets område. Dette ansvaret innebærer arbeid med forebygging, beredskap og krisehåndtering ved blant annet universiteter og høyskoler.

Ved universiteter og høyskoler er det store ansamlinger av studenter og ansatte, og virksomhetene har et ansvar for å sikre tryggheten deres. Når mange mennesker samler seg på avgrensede områder, kan det gi utfordringer med hensyn til samfunnssikkerhet og beredskap innenfor ulike scenarioer, som smittefare, ulykker, vold og terror. Alvorlige hendelser kan potensielt få store konsekvenser.

Arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), beredskapstiltak og øvelser

Departementet viser til at ROS-analysen av Kunnskapsdepartementets sektor ble ferdigstilt i desember 2020. Ifølge departementet er det igangsatt prosesser for å følge opp avdekkede svakheter med tiltak. Departementet svarer at det som en aktivitet i årshjulet vil følge opp effekten av enkelttiltak som identifiseres gjennom ROS-analyser og øvelser. Departementet har i tillegg til ROS-analysen for sektoren utarbeidet en ROS-analyse for Kunnskapsdepartementet som virksomhet.

Videre viser departementet til at de deltar årlig i én til to øvelser. Disse øvelsene kan være tverrsektorielle nasjonale øvelser, egne øvelser basert på relevante scenarioer fra departementets ROS-analyse, eller øvelser planlagt av underliggende virksomheter. Våren 2021 vil departementet delta i en øvelse ved Nord Universitet. Departementet opplyser at de til høsten har planlagt å gjennomføre en øvelse på bakgrunn av et scenario i ROS-analysen for sektoren.

Samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i styringsdialogen med universiteter og høyskoler

Kunnskapsdepartementet viser til at krav til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er tatt inn i tildelingsbrev for 2021 til de underliggende virksomhetene. Dette inkluderer rapporteringskrav som krever mer utfyllende rapportering enn tidligere. Videre er departementet og Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) i gang med å vurdere hvordan de kan tydeliggjøre kravene og veiledningen vedrørende samfunnssikkerhet og beredskap til de underliggende virksomhetene. Departementet har videre bedt NOKUT om å innrette kontrollarbeidet i 2021 slik at arbeidet ikke alene tar utgangspunkt i det virksomhetene rapporterer i årsrapporten. Kunnskapsdepartementet har i høst innhentet dokumentasjon for virksomhetenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap som vil inngå i NOKUTs kontrollarbeid for å påse at kravene i styringsdokumentet etterleves. Departementet vil følge opp avvik og mangler i styringsdialogen med den enkelte virksomhet.

Oppfølging av departementets krav til risiko- og sårbarhetsanalyser, pandemiplan og kriseøvelser for universiteter og høyskoler

Departementet opplyser i brev den 29. januar 2021 at det har fulgt opp de feil og mangler som Riksrevisjonen påpekte overfor de relevante virksomhetene i universitets og høyskolesektoren. Virksomhetene har fått krav om å utbedre manglene innen utgangen av 2021.

6.10.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen legger til grunn Kunnskapsdepartementets svar om at departementet har fulgt opp anbefalingen om å utarbeide ROS-analyser og tiltak for å følge opp avdekkede svakheter.

Riksrevisjonen viser til at Kunnskapsdepartementet fortsatt vil delta i én til to øvelser årlig, og at disse kan være tverrsektorielle nasjonale øvelser, egne



Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)

NOKUT overtok ansvaret for beredskapstilsyn med virksomhetene i UH-sektoren fra Kunnskapsdepartementet 1. januar 2019 og rapporterer videre til departementet.

øvelser basert på relevante scenarioer fra departementets ROS-analyse, eller øvelser planlagt av underliggende virksomheter. Riksrevisjonen forutsetter at departementet deltar i forskjellige øvelser ved ulike virksomheter i sektoren.

Vi merker oss at Kunnskapsdepartementet har større oppmerksomhet på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i styringsdialogen med universiteter og høyskoler. Departementet har sendt brev til virksomhetene med krav om å utbedre manglene innen 2021. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp at avvikene hos virksomhetene blir utbedret.

Riksrevisjonen avslutter saken.

6.11 Utdanningsdirektoratets forvaltning av tilskudd til friskoler

6.11.1 Opprinnelig sak

Riksrevisjonen omtalte i [Dokument 1 \(2018–2019\)](#) mangelfull oppfølging av friskoler hvor det vurderes å være høy risiko for at statstilskudd og skolepenger ikke disponeres i samsvar med lov om frittstående skolar (friskolelova).

Faktaboks 7 Nærmere om friskoler

Friskoler

Frittstående skoler (friskoler) er skoler som er i privat eie, og som er godkjent etter friskoleloven.

I 2020 var det 377 frittstående skoler i drift i hele eller deler av året. I overkant av 4 prosent av grunnskoleelevene og 8 prosent av elevene på videregående gikk på friskolene. Dette tilsvarer til sammen 42 960 elever. Skolene mottok til sammen 5,6 milliarder kroner i statstilskudd i 2020.

Kilde: www.udir.no

Riksrevisjonen fant det kritikkverdig at Utdanningsdirektoratet ikke hadde fulgt opp et vesentlige antall skoler, hvor direktoratet hadde observert eller på annen måte vurdert, at det var høy risiko for at statstilskudd og skolepenger ikke ble disponert i tråd med friskoleloven.

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner i Dokument 1 (2018–2019):

- Nær 80 prosent av alle skoler hvor det er identifisert høy risiko for at statstilskudd og skolepenger disponeres i strid med friskoleloven, følges ikke opp av Utdanningsdirektoratet, verken gjennom den etablerte tilsynsordningen eller på annen måte.
- Utdanningsdirektoratet klargjør krav og vilkår som gjelder disponeringen av statstilskudd og skolepenger i årlige tilskuddsbrev til skolene, og følger opp at de formelle rapporteringskravene overholdes.

Riksrevisjonen anbefalte Kunnskapsdepartementet å

- påse at det etableres særskilte rutiner for oppfølging av friskoler hvor Utdanningsdirektoratet ut ifra en helhetlig vurdering ikke velger å gjennomføre ordinært tilsyn, men hvor det likevel vurderes å være risiko for at statstilskudd og skolepenger ikke kommer elevene til gode.

I [Dokument 1 \(2020–2021\)](#) omtalte vi at det fortsatt var risiko på området på grunn av at det gjennomføres få kontroller.



Vilkår for tilskudd til friskoler

Statlige tilskuddsmidler og skolepenger skal i sin helhet komme elevene til gode.

Dette innebærer blant annet at tilskuddsmottakerne ikke kan utbetale utbytte, handle med nærstående parter på annet enn markedsmessige vilkår, drive tilleggsvirksomhet som ikke er hjemlet i loven, eller pådra seg kostnader til annet enn det som ligger innenfor skolens virksomhet etter friskoleloven.

Lov om frittstående skolar (friskolelova) og økonomiforskriften til friskolelova (økonomiforskriften).

Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

Kontroll- og konstitusjonskomiteens uttalte i [Innst. 125 S \(2018–2019\)](#) at de registrerer at statsråden ikke finner det hensiktsmessig å endre rutinene for kontroll- og tilsynsvirksomhet. Videre uttalte komiteen at de imidlertid forutsetter at departementet vil følge opp Riksrevisjonens kritikk og imøteser tilbakemelding både fra statsråden til Stortinget og fra Riksrevisjonen i Dokument 1.

Kontroll- og konstitusjonskomiteens uttalte i [Innst. 176 S \(2020–2021\)](#) at det er kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet ikke har sørget for å rette opp forholdet. Komiteen viser til at Riksrevisjonen mener at det fortsatt er risiko på området på grunn av at det gjennomføres få kontroller. Komiteen forutsetter at statsråden omgående sørger for at det blir gjennomført et tilstrekkelig antall kontroller med de aktuelle skolene. Komiteen minner om statsrådets ansvar og ber om å bli holdt orientert om utviklingen.

Kilde: Innst. 125 S (2018–2019) og Innst. 176 S (2020–2021)

6.11.2 Kunnskapsdepartementets oppfølging

Vi har i brev bedt Kunnskapsdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk i etterkant av Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling.

Kunnskapsdepartementet svarer i brev av 26. februar 2021 at departementets oppfatning er at direktoratet utfører tilsynet med friskolene i samsvar med Stortingets forutsetninger. Departementet viser til at covid 19-pandemien fikk følger for direktoratets tilsynsvirksomhet med friskolene ved at direktoratet blant annet har hatt noe lavere tilsynsvirksomhet enn planlagt. Videre svarer departementet at direktoratet skal overta ansvaret for det økonomiske tilsynet med de private barnehagene og forventer at oppbygging av dette fagmiljøet vil kunne gi synergieffekter for tilsynet med friskolene.

Departementet viser til at direktoratet fant at 138 av 370 skoler rapporterte mangelfullt på ett eller flere av notekravene i årets årsregnskapskontroll. Dette medførte at direktoratet sendte ut 138 pålegg om retting av notene til neste årsregnskap.

Departementet svarer at direktoratet i etterkant av tilbakemeldingene fra Riksrevisjonen og merknadene fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite har gjennomført flere og mindre omfangsrike tilsyn. Direktoratet har prioritert å føre mindre omfangsrike tilsyn, ved å redusere antallet kontrollspørsmål per tilsyn. Departementet viser til at direktoratets erfaring er at dette har ført til mer treffsikre tilsyn ved at antallet kontrollspørsmål med brudd på regelverket har økt siste to årene. For de økonomiske tilsynene har direktoratet prioritert å åpne tilsyn på enkeltstående konkrete risikoer som er avdekket i årsregnskapstilsynet.

Direktoratet har i 2020 ført enkelte tilsyn med tema utlån av statstilskudd/skolepenger og skolens forsvarlige økonomi- og

regnskapsforvaltning. Det er avdekket brudd på regelverket i alle disse tilsynene, og varslet tilbakebetalingskrav på totalt 1,9 millioner kroner. Videre viser departementet til at direktoratets risikomodeller har vist at det fortsatt er høy risiko knyttet til utlån av statstilskudd. I tillegg har direktoratet hatt tilsyn med et større friskolekonsern, fordelt på sju skoler. I disse tilsynene har direktoratet blant annet avdekket alvorlige brudd på regelverket og vedtatt tilbakebetalingskrav på 9,6 millioner kroner.

6.11.3 Riksrevisjonens vurdering

Vi merker oss at Utdanningsdirektoratet jobber med utviklingen av tilsynsenheten, og at de har hatt flere, men mindre omfangsrrike tilsyn i 2018–2020. I tillegg merker vi oss at direktoratet vil overta ansvaret for det økonomiske tilsynet med rundt 3000 private barnehager.

Vi vurderer at risikoen fortsatt er høy på området. Det viser antall tilsyn hvor det er avdekket alvorlige brudd, og at over 37 prosent av skolene rapporterer mangelfullt i årsregnskapene.

Av skolene der det er identifisert høy risiko for at statstilskudd og skolepenger disponeres i strid med friskoleloven, er det uklart hvor stor andel som blir fulgt opp av direktoratet.

Riksrevisjonen vil følge opp saken på et senere tidspunkt etter at direktoratet har overtatt tilsyn med de private barnehagene og jobbet mer med utviklingen av tilsynsenheten.

6.12 Mangler ved anvendelsen av de statlige regnskapsstandardene under Kunnskapsdepartementet

6.12.1 Opprinnelig sak

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 1 ([2019–2020](#)) at det var kritikkverdig at virksomhetene underlagt Kunnskapsdepartementet i varierende grad etterlevde de statlige regnskapsstandardene. Vi mente at uensartet regnskapsføring gir dårlig informasjonsverdi og reduserer muligheter for å sammenligne regnskapene.

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner:

- Virksomhetene under Kunnskapsdepartementet etterlever i varierende grad kravene i den statlige regnskapsstandard som omhandler balanseføring av eiendeler.
- Kunnskapsdepartementet har gitt føringer til underliggende virksomheter som medfører at virksomhetenes regnskap ikke fullt ut følger kravene i de statlige regnskapsstandardene.

Riksrevisjonen anbefalte Kunnskapsdepartementet å

- følge opp at virksomhetene etterlever de statlige regnskapsstandardene på en måte som sikrer at regnskapene gir et dekkende bilde av inntekter, kostnader, eiendeler og gjeld.

I Dokument 1 ([2020–2021](#)) fant vi etter en oppfølging fortsatt varierende grad av etterlevelse av SRS. Det ble også avdekket nye utfordringer knyttet til balanseføring av bygningsmasse og verdsettelse av aksjekapital.

Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

Kontroll- og konstitusjonskomiteens uttalte i [Innst. 46 S \(2019–2020\)](#) at de forutsetter at Kunnskapsdepartementet følger opp Riksrevisjonens anbefaling og følger opp at virksomhetene etterlever de statlige regnskapsstandardene på en måte som sikrer at regnskapene gir et dekkende bilde av inntekter, kostnader, eiendeler og gjeld.

Kontroll- og konstitusjonskomiteens viste i [Innst. 176 S \(2020–2021\)](#) til at det fortsatt er problemer knyttet til en rekke virksomheters etterlevelse av de statlige regnskapsstandardene (SRS), og har merket seg at saken følges opp i revisjonen for 2020.

Kilde: Innst. 46 S (2018–2019) og Innst. 176 S (2020–2021)



Statlige regnskapsstandarder (SRS)

Finansdepartementet har fastsatt elleve statlige regnskapsstandarder.

Formålet med SRS er å legge til rette for et mer omfattende og standardisert informasjonsgrunnlag for styring i statlige virksomheter gjennom å framskaffe sammenlignbar kostnadsinformasjon og en bedre oversikt over virksomhetens eiendeler og gjeld.

Regnskapsstandardene inneholder regler om hvordan statlige virksomheter skal utarbeide og presentere virksomhetsregnskap.

Standardene er obligatoriske for virksomheter som fører periodisert regnskap, det vil si regnskap som viser reelle kostnader og inntekter over tid og ikke kun kontanttransaksjoner.

Kilde: www.dfo.no

6.12.2 Kunnskapsdepartementets oppfølging

Vår revisjon i 2020 av underliggende virksomheter i Kunnskapsdepartementet viser at det fortsatt er usikkerhet om, hvordan og til hvilket tidspunkt et oppført bygg skal balanseføres. Dette gjelder spesielt når virksomhetene og Statsbygg er uenig om ferdigstillelse og tidspunkt for formell overlevering av byggene. Videre er virksomhetene usikre på når, hvordan og til hvilken verdi bygg som overtas fra andre virksomheter i eller utenfor sektoren, skal regnkapsføres. En konsekvens av dette er at bygg som virksomhetene eier, ikke framkommer i virksomhetsregnskapene eller viser feil verdi.

Revisjonen viser også at det er uklart hvordan eiendeler i form av større påkostninger på bygg som allerede eies eller leies, skal føres i virksomhetsregnskapene. Spesielt er dette uklart når virksomhetene delfinansierer utbedringer som Statsbygg utfører på bygg de leier.

Nedskrivningsvurderinger av verdipapirer i universitets- og høyskolesektoren viser seg fortsatt å være mangelfulle. Dette kan føre til at virksomhetsregnskapene viser for høy verdi av aksjer som virksomhetene eier.

Kunnskapsdepartementet svarer i brev til Riksrevisjonen at de vil ta opp problemstillingene med virksomhetene i universitets- og høyskolesektoren på egnet måte.

6.12.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Kunnskapsdepartementet vil ta opp forholdene vi peker på, med relevante underliggende virksomheter på egnet måte.

Kunnskapsdepartementet har tidligere kommunisert skriftlig til underliggende virksomheter om forventet regnskapspraksis. Revisjonen har vist at dette ikke har vært tilstrekkelig for å rette opp i forholdene.

Riksrevisjonen vurderer at det fortsatt er risiko for varierende grad av etterlevelse av SRS i underliggende virksomheter.

Dette gjør det vanskeligere å sammenligne virksomheter økonomisk i og utenfor departementsområdet. De enkelte virksomhetene kan også få utfordringer med å sikre konsistent regnskapspraksis over tid, noe som øker risikoen for mangelfull eller feil informasjon i regnskapene.

Riksrevisjonen vil følge saken.



SRS 17 – bygg

Anskaffede bygninger skal aktiveres til anskaffelseskost, og avskrives fra det tidspunktet de tas i bruk.

Dette gjelder også for påkostninger eller utbedringer på bygg over 50 000 kroner.

Utbedringer på bygg man leier, skal også vurderes balanseført.

SRS 17 – verdipapirer

Verdipapirene skal nedskrives til virkelig verdi dersom virkelig verdi er lavere enn balanseført verdi.

6.13 Sametingsrådets styringssystem for måloppnåelse

6.13.1 Opprinnelig sak

I [Dokument 1 \(2019–2020\)](#) orienterte vi om Riksrevisjonens revisjon av sametingsrådets styringssystem for måloppnåelse.

Revisjonen er gjennomført ut fra Sametingets vedtak og forutsetninger. Vi reviderer sametingsrådets forvaltning og rapporterte denne revisjonen til Sametinget.

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner:

- Sametingsrådet har ikke et styringssystem med skriftlige rutiner som sikrer hensiktsmessig styringsinformasjon om måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger.
- Sametingsrådet benytter Sametingets vedtatte budsjett som virksomhetsplan for styring av administrasjonen.
- Styringssystemet er ikke i tråd med kravene i det statlige økonomiregelverket.
- Sametingsrådet gjennomfører ikke systematiske risikovurderinger for å identifisere risikoer som grunnlag for å styre og prioritere ressursene.

Riksrevisjonen anbefalte at sametingsrådet utformer rutiner for planmessig gjennomføring av plenums vedtak ved å:

- tydeliggjøre at målene som vedtas av plenum er styrende for virksomheten
- operasjonalisere målene i Sametingets vedtak slik at de blir konkrete og målbare
- gjennomføre overordnede risiko- og vesentlighetsvurderinger som ivaretar Sametingets egenart
- utforme resultatrapporteringen slik at den er rettet mot målene i budsjettet og øvrige plenumsvedtak

Et tiltak kan være å omarbeide *Økonomireglement for Sametinget* til et operativt styringsdokument i tråd med anbefalingene ovenfor.

Riksrevisjonen anbefalte at det utarbeides et styringssystem som underbygger en effektiv ressursbruk i Sametinget.

Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

I kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 1, jf. [Innst. 46 S \(2019–2020\)](#), merket komiteen seg at Riksrevisjonen konkluderer i sin revisjon med at sametingsrådet ikke har et styringssystem med rutiner som er hensiktsmessig for å sikre måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger. Det er også svakheter ved sametingsrådets utforming og forvaltning av tilskuddsordningene.



Sametinget er et landsomfattende urfolksorgan valgt av og blant samene.

Sametingsrådet står for den daglige utøvende politikken og forvalter Sametingets budsjett.

Komiteen konstaterer at sametingsrådet har tatt fatt i svakhetene og vil gjennomføre tiltak i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger. Komiteen tar opplysningene om Riksrevisjonens revisjon av sametingsrådets styringssystem for måloppnåelse til orientering.

Kilde: Innst. 46 S (2019–2020)

6.13.2 Sametingsrådets oppfølging

Vi har i brev bedt sametingsrådet redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk i etterkant av kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling.

I brev av 23. april 2021 opplyser Sametingspresidenten at de har iverksatt flere tiltak på bakgrunn av Riksrevisjonens anbefalinger:

- Det er startet et arbeid med en overordnet strategiplan for hele administrasjonen. Strategiplanen skal tydeliggjøre at målene som er vedtatt av plenum, er styrende for virksomheten og virksomhetens rapportering.
- Sametingsrådet har begynt omleggingen av rapporteringen til i større grad å rapportere på resultater mot måloppnåelse. Dette er et arbeid som vil ta tid å gjennomføre på alle nivåer.
- Sametinget skal investere i et nytt tilskuddsforvaltningssystem som skal effektivisere tilskuddsforvaltningen. Systemet skal bidra til innsamling av data som skal brukes til vurdering av måloppnåelse. Arbeidet med utvikling og implementering av systemet gjennomføres i 2021.
- Det skal gjennomføres en overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering når de overordnede strategiene er på plass. Administrasjonsavdelingen har påbegynt arbeidet med risikovurderinger og gjort en foreløpig risikovurdering på noen av sine mål.
- Sametingsrådet begynte arbeidet med nytt økonomireglement i begynnelsen av 2020. Arbeidet ble senere satt på vent i påvente av at Kommunal- og moderniseringsdepartementet skulle ferdigstille *Reglement for Sametingets økonomiforvaltning*. Dette ble ferdigstilt 31. august 2020. Rådets målsetting er at nytt økonomireglement skal vedtas i løpet av første halvår 2021.

Vi har i brev orientert Sametingets plenum om sametingsrådets oppfølging av rapporten og Riksrevisjonens vurdering av oppfølgingen.

6.13.3 Riksrevisjonens vurdering

Sametingsrådet har iverksatt flere tiltak i ulike deler av administrasjonen. Det arbeides blant annet med en overordnet strategiplan, omlegging av rapporteringen, effektivisering av styringssystemet, oppdatering av internkontrollsystemet og et nytt økonomireglement.

Riksrevisjonen mener at summen av sametingsrådets tiltak er egnet til å forbedre styringssystemet for å sikre måloppnåelse.

Sametingets plenum behandlet saken i møte 16. juni 2021 og fattet følgende vedtak:

«Sametinget slutter seg til Riksrevisjonens vurderinger, og er fornøyd med Sametingsrådets oppfølging med å forbedre styringssystemer som sikrer gode måloppnåelser for Sametinget.»

Riksrevisjonen avslutter saken.

Vedlegg

Vedlegg 1:

Utdrag (ekstrakter) av statens regnskaper

Bevilgningsregnskapet 2020 (i millioner kroner)*

Utgifter	Saldert budsjett	Overført fra 2019	Nysaldert budsjett	Samlet bevilgning	Regnskap	Mer-/ mindre-utgift	Overført 2021
Det kongelige hus	291	–	291	291	291	–	–
Regjeringen	454	12	466	478	442	36	28
Stortinget og underliggende institusjoner	2073	171	2019	2190	1967	223	157
Høyesterett	116	–	118	118	113	5	6
Utenriks- departementet	47 981	877	44 120	44 996	44 104	892	929
Kunnskaps- departementet	76 568	704	78 482	79 185	77 379	1807	1617
Kultur- departementet	19 927	370	25 545	25 914	23 206	2708	2649
Justis- og beredskaps- departementet	42 607	1109	43 305	44 414	42 053	2361	1980
Kommunal- og moderniserings- departementet	207 445	1206	226 016	227 222	225 179	2043	1281
Arbeids- og sosial- departementet	44 078	575	41 634	42 209	40 478	1731	949
Helse- og omsorgs- departementet	187 734	2677	195 769	198 446	192 370	6076	5148
Barne- og familie- departementet	32 202	123	32 069	32 193	31 991	202	249
Nærings- og fiskeri- departementet	12 610	471	23 114	23 585	24 966	–1381	704
Landbruk- og mat- departementet	20 470	142	20 747	20 890	20 609	281	222
Samferdsels- departementet	74 181	2 462	85 152	87 614	81 750	5 864	4622
Klima- og miljø- departementet	15 493	501	17 638	18 139	17 540	599	563

Finans- departementet	58 386	605	136 299	136 904	140 983	-4078	634
Forsvars- departementet	60 977	2766	61 401	64 167	61 851	2316	2550
Olje- og energi- departementet	3 658	117	4210	4327	4008	319	312
Ymse utgifter	4955	-	100	100		100	
Statsbankene	126 852	626	138 071	138 697	136 150	2547	1038
Statlig petroleums- virksomhet	28 000	-	28 000	28 000	27 601	399	-
Statens forretningsdrift	2 496	726	23 466	24 191	23 249	943	273
Folketrygden	498 104	50	535 524	535 574	532 396	3179	13
Statens pensjonsfond utland	244 951	-	116 801	116 801	115 935	866	
Sum utgifter	1 812 611	16 289	1 880 356	1 896 646	1 866 608	30 037	25 923

* I tabellen er statsbankene, statens forretningsdrift, statens petroleumsvirksomhet, folketrygden, Statens pensjonsfond utland og diverse utgifter gruppert i henhold til kapitlerne i bevilgningsregnskapet.

Inntekter	Saldert budsjett	Nysaldert budsjett	Regnskap	Merinntekt og mindreinntekt (-)
Skatt på formue og inntekt	291 140	287 705	297 071	9366
Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift	359 100	337 440	341 345	3905
Tollinntekter	3400	3391	3588	197
Merverdiavgift	325 600	295 650	306 740	11 090
Avgifter på alkohol	14 500	17 400	17 660	260
Avgifter på tobakk	6700	8800	8958	158
Avgifter på motorvogner	22 690	20 290	20 583	293
Andre avgifter	61 649	57 352	58 210	858
Sum skatter og avgifter	1 084 779	1 028 028	1 054 154	26 126
Renter av statens forretningsdrift	101	101	99	-2
Avskrivninger, avsetninger til investeringsformål og inntekter av statens forretningsdrift i forbindelse med nybygg, anlegg mv.	2801	2973	3279	306
Sum inntekter av statens forretningsdrift	2902	3073	3378	304
Renter fra statsbankene	10 402	9103	9413	310
Renter av kontantbeholdning og andre krav	3479	3160	3073	-87
Utbytte eksklusiv Equinor	22 508	19 357	20 264	907
Sum renteinntekter og utbytte eksklusiv statens forretningsdrift og Equinor	36 389	31 619	32 749	1 130
Inntekter under departementene	35 557	42 813	44 415	1 602
Overføring fra Norges Bank	13 900	19 706	19 706	-

Tilbakeføring fra statens banksikringsfond	–	–	–	–
Sum andre inntekter	49 457	62 520	64 121	1 601
Sum inntekter eksklusiv oljeskatter, petroleumsvirksomhet og tilbakebetalinger	1 173 527	1 125 240	1 154 402	29 162
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	112 700	85 400	83 988	–1412
Skatt og avgift på utvinning av petroleum	139 901	35 301	35 408	107
Aksjeutbytte fra Equinor	20 350	15 000	15 030	30
Sum petroleumsinntekter	272 951	135 701	134 425	–1276
Sum inntekter eksklusiv lånetransaksjoner og overføring fra Statens pensjonsfond utland	1 446 478	1 260 942	1 288 828	27 886
Tilbakebetalinger	114 936	135 804	141 342	5537
Statens pensjonsfond utland	241 084	417 426	417 426	–
Sum inntekter	1 802 498	1 814 172	1 847 596	33 424
Statslånemidler	10 113	66 184	19 012	–47 172
Totalsum	1 812 611	1 880 356	1 866 608	–13 748

Kapitalregnskapet 2020 (i millioner kroner)

Eiendeler	31.12.2019	31.12.2020	Endring
Kontantbeholdninger	187 727	313 131	125 404
Spesielle fond, forsikringer mv.	10 373 538	11 268 925	895 388
Verdipapirer	178 963	168 652	-10 311
Utlån og utestående fordringer	506 959	521 852	14 893
Ordinære fond (eiendeler)	129 951	162 150	32 200
Forskudd	1309	66	-1243
Kapital i statsbankene	620	620	-
Fast kapital i forvaltningsbedrifter	243 856	245 344	1487
Egenbeholdning statspapirer	42 113	74 975	32 862
Mellomværende med regnskapsførere	-4042	-10 441	-6399
Overkurs/underkurs statspapirer	-4906	-6641	-1735
Sum eiendeler	11 656 088	12 738 633	1 082 546
Gjeld og egenkapital	31.12.2019	31.12.2020	Endring
Statsgjelden	510 625	637 963	127 338
Kontolån fra ordinære fond	141 120	171 037	29 918
Virksomheter med særskilte fullmakter	20 372	22 754	2 382
Deposita og avsetninger	3763	-755	-4518
Overførte ubrukte bevilgninger	16 289	25 923	9633
Sum gjeld	692 170	856 922	164 752
Avslutningskonto for statsregnskapet (egenkapital)	10 963 918	11 881 711	917 793
Sum gjeld og egenkapital	11 656 088	12 738 633	1 082 546

Depositakonto 845004 Avsetninger i Svalbardregnskapet 2020 (i tusen kroner)

Saldo per 1. januar 2020	8562
Økning i overførte bevilgninger	22 154
Saldo per 31. desember 2020	30 715

Vedlegg 2:

Revisjonsberetninger 2020

Oversikt over mottakere av revisjonsberetninger fra Riksrevisjonen for 2020

Arbeids- og sosialdepartementet

Arbeids- og velferdsetaten
Arbeidsretten
Arbeidstilsynet
Jernbanens Pensjonskassefond
Pensjonstrygden for sjømenn
Petroleumstilsynet
Riksmekleren
Statens arbeidsmiljøinstitutt
Statens pensjonskasse
Trygderetten

Barne- og familiedepartementet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Barneombudet
Forbrukerrådet
Forbrukertilsynet
Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
Opplysningsvesenets fond
Sekretariatet for Markedsrådet og Forbrukerklageutvalget

Finansdepartementet

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
Finanstilsynet
Skatteetaten
Statistisk sentralbyrå
Tolletaten
Velferdsfondet for tollvesenet
Garantiordning for lån til små og mellomstore bedrifter

Forsvarsdepartementet

Etterretningstjenesten
Forsvaret
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)
Forsvarsbygg
Forsvarsmateriell

Helse- og omsorgsdepartementet

Bioteknologirådet
Direktoratet for e-helse
Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet
Folkehelseinstituttet
Helsedirektoratet
Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten
Norsk pasientskadeerstatning

Norsk pasientskadeerstatning privat
Norsk pasientskadeerstatning reguleringsfond
Statens helsetilsyn
Statens legemiddelverk
Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten

Justis- og beredskapsdepartementet

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
Domstolene i Norge
Generaladvokatembetet
Hovedredningssentralen
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker
Konfliktrådene
Kontoret for voldsoffererstatning
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
Nasjonalt sikkerhetsfond (vergemålsfondet)
Nasjonal sikkerhetsmyndighet
Politi- og lensmannsetaten
Politiets sikkerhetstjeneste
Riksadvokaten
Sivil klareringsmyndighet
Spesialenheten for politisaker
Statens sivilrettsforvaltning
Sysselmannen på Svalbard
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Klima- og miljødepartementet

Artsdatabanken
Meteorologisk institutt
Miljødirektoratet
Norsk kulturminnefond
Norsk Polarinstitutt
Riksantikvaren
Statens fiskefond
Svalbards miljøvernfond

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Datatilsynet
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)
Direktoratet for byggkvalitet (DIBK)
Digitaliseringsdirektoratet
Fylkesmannen i Agder
Fylkesmannen i Innlandet
Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Oslo og Viken
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Troms og Finnmark
Fylkesmannen i Trøndelag

Fylkesmannen i Vestfold og Telemark
Fylkesmannen i Vestland
Fylkesmennenes fellesadministrasjon
Husbanken
Husleietvistutvalget
Internasjonalt reindriftssenter
Kompetansesenter for distriktsutvikling
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Sametinget
Statens kartverk
Statsbygg
Valgdirektoratet

Kulturdepartementet

Arkivverket
Diskrimineringsnemda
Fond for lyd og bilde
Kulturtanken
Kunst i offentlige rom (KORO)
KORO fond
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Lotteri- og stiftelsestilsynet
Medietilsynet
Nasjonalbiblioteket
Nidaros domkirkes restaureringsarbeider
Norsk filminstitutt
Norsk filminstitutt fond
Norsk kulturfond
Norsk kulturråd
Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek
Riksteateret
Språkrådet
Statens kunstnerstipend

Kunnskapsdepartementet

22. juli-senteret
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo (AHO)
De nasjonale forskningsetiske komiteene
De samiske videregående skoler, Karasjok og Kautokeino
Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku)
Eiendomsfondet
Foreldreutvalget for grunnopplæringen
Høgskolen i Innlandet (HINN)
Høgskolen i Molde – vitenskapelig høgskole i logistikk (HiMolde)
Høgskolen i Østfold (HIØ)
Høgskolen i Volda (HVO)
Høgskolen på Vestlandet (HVL)
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kompetanse Norge
Konverteringsfondet
Kunsthøgskolen i Oslo (KHIO)

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)
Nord universitet
Norges forskningsråd (Forskningsrådet)
Norges grønne fagskole – Veia
Norges handelshøgskole (NHH)
Norges idrettshøgskole (NIH)
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
Norges musikkhøgskole (NMH)
Norges teknisk-vitenskapelige universitet (NTNU)
Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)
Oslomet – storbyuniversitetet
Sámi allaskulva (Samisk høgskole)
Statens lånekasse for utdanning
Statped – statlig spesialpedagogisk tjeneste
Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning
Universitetet i Agder (UiA)
Universitetet i Bergen (UiB)
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger (UiS)
Universitetet i Sørøst-Norge (USN)
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT)
Utdanningsdirektoratet (Udir)
Årjelsaemien vierhtiesåefoe (Sørsamisk kunnskapspark)

Landbruks- og matdepartementet

Fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter
Landbrukets utviklingsfond
Landbruksdirektoratet
Mattilsynet
NIBIO – Norsk institutt for bioøkonomi
Reindriftens utviklingsfond
Utviklingsfondet for skogbruket
Veterinærinstituttet
Viltfondet

Nærings- og fiskeridepartementet

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard
Eksportkredittordningen (forvaltes av Eksportkreditt Norge AS)
Fiskeridirektoratet
Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK)
Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) – sju fondsregnskap
Garantikassen for fiskere
Garantiordning for refsikring
Garantiordning for luftfart
Havforskningsinstituttet
Investeringsfond for Investinor AS
Justervesenet
Klagenemnda for industrielle rettar
Klagenemndssekretariatet
Konkurransetilsynet
Likviditetsfondet for pensjonstrygden for fiskere

Norges geologiske undersøkelse
Norsk akkreditering
Norsk nukleær dekommisjonering
Norsk Romsenter
Patentstyret
Regelrådet
Registerenheten i Brønnøysund
Sjøfartsdirektoratet
Tapsavsetning, egenkapitalinnskudd for SNSK
Tapsavsetning Alminnelig garantiordning
Risikoavlastningsfond såkornaksjer
Tapsfond aksjer ko-investering
Tapsfond såkornaksjer
Tapsfond distriktsrettede såkornlån
Tapsfond landsdekkende lån såkornordningene

Olje- og energidepartementet

Norges vassdrags- og energidirektorat
Oljedirektoratet
Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE)

Samferdselsdepartementet

Fond for OPS – prosjekter på veg
Infrastrukturfondet
Jernbanedirektoratet
Kystverket
Luffartstilsynet
Norsk jernbanemuseum
Senter for oljevern og marint miljø
Statens havarikommisjon for transport
Statens jernbanetilsyn
Statens vegvesen
Vegtilsynet

Utenriksdepartementet

Direktoratet for utviklingssamarbeid – NORAD
Norsk senter for utviklingssamarbeid

Andre virksomheter som er regnskapspliktige til staten

Statsministerens kontor
Regjeringsadvokaten
Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
Ombudsmannen for Forsvaret
Stortingets administrasjon
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget)
Sivilombudsmannen

Annet

FN-sambandet i Norge
Norden Nordic Innovation

NordForsk
Nordisk Energiforskning
Nordisk film- og tv-fond

Vedlegg 3:

Statsrådenes svar til Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger



DET KONGELIGE KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Forsknings- og høyere utdanningsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Unntatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd jf RR § 18

Deres ref

Vår ref

Dato

21/847-

16. september 2021

Sak i Dokument 1 (2021-2022) om krysssubsidiering – tilbakemelding fra Kunnskapsdepartementet

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 27. august 2021 om sak 1 i Dokument 1 (2021-2022) om resultatet av undersøkelse om krysssubsidiering.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å kontrollere om universiteter og høyskoler sikrer at behandling av kostnader i bidrags- og oppdragsprosjekter (BOA-prosjekter) er i tråd med gjeldende regelverk. Dette innebærer å kontrollere om universiteter og høyskoler sikrer at det ikke foregår krysssubsidiering mellom mottatt bevilgning og BOA-prosjekter.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at universiteter og høyskoler i liten grad sikrer at reelle kostnader blir belastet bidrags- og oppdragsprosjektene. Riksrevisjonen har følgende hovedfunn:

- det er vesentlige mangler ved virksomhetenes budsjettering og dokumentasjon som ligger til grunn for prosjektregnskapene
- virksomhetene har ikke i tilstrekkelig grad sikret at bidragsprosjekter styrker fagutviklingen i virksomhetene

Riksrevisjonen anbefaler Kunnskapsdepartementet å:

- påse at universiteter og høyskoler sørger for å budsjettere oppdragsprosjekter med en rimelig fortjeneste

Postadresse
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo
postmottak@kd.dep.no

Kontoradresse
Kirkeg. 18
www.kd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
872 417 842

- påse at universiteter og høyskoler sikrer at reelle kostnader basert på faktisk tidsbruk legges til grunn i prosjektrengskapene
- påse at universiteter og høyskoler sikrer at bidragsprosjekter styrker fagutviklingen i virksomhetene og er forankret i strategien

Jeg vil i det følgende redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Rimelig fortjeneste i oppdragsprosjekter

Jeg har en klar forventning om at den enkelte institusjon beregner en rimelig fortjeneste i oppdragsprosjekter, i henhold til kravene i veilederen til Reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer (BOA-reglementet) punkt 2.2 bokstav b. Jeg registrerer også at det er dokumentert at det er beregnet fortjeneste i 19 av 30 de prosjektene som er undersøkt.

Departementet vil på egnet måte presisere overfor statlige universiteter og høyskoler at det skal beregnes en rimelig fortjeneste på oppdragsprosjekter og at dette må dokumenteres og være etterprøvbart.

Reelle kostnader basert på tidsbruk

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det er de reelle kostnadene som skal legges til grunn i oppdrags- og bidragsprosjekter. Departementet vil på egnet måte presisere overfor statlige universiteter og høyskoler at direkte og indirekte kostnader i BOA-prosjekter må være reelle, dokumenterbare og etterprøvbare.

Jeg vil likevel bemerke at det i dagens regelverk ikke er noe krav om at vitenskapelige ansatte ved statlige universiteter og høyskoler skal føre fullstendige timelister for alt arbeid som utføres. BOA-reglementet krever heller ikke at påløpte personalkostnader skal dokumenteres ved tidsregistrering, med mindre dette er et krav fra oppdrags- eller bidrags giver. Etter min vurdering er det tilstrekkelig å dokumentere personalkostnader på annen egnet måte.

Vurdere om bidragsprosjekter styrker fagutviklingen i virksomhetene og er forankret i strategien

Dersom statlige universiteter og høyskoler skal delfinansiere bidragsfinansiert aktivitet med bevilgning, skal institusjonen vurdere om prosjektet har slik faglig interesse at det tilsier delfinansiering, samt vurdere kostnadene ved dette. Med faglig interesse forstås aktivitet som styret kan godtgjøre at styrker fagutviklingen internt ved institusjonen, og som er forankret i institusjonens strategi. Det skal dokumenteres at en slik vurdering er gjennomført for det enkelte bidragsprosjekt.

Departementet vil på egnet måte presisere overfor statlige universiteter og høyskoler at de må dokumentere sin vurdering av faglig interesse i bidragsprosjekter.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Henrik Asheim". The signature is fluid and cursive, with a large initial 'H' and 'A'.

Henrik Asheim

Dokumentet er godkjent elektronisk og påført statsrådets signatur



DET KONGELIGE KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Forsknings- og høyere utdanningsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Unntatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd jf RR § 18

Deres ref

Vår ref

Dato

21/847-

16. september 2021

Sak i Dokument 1 (2021-2022) om forskningsetikk – tilbakemelding fra Kunnskapsdepartementet

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 27. august 2021 om sak 1 i Dokument 1 (2021-2022) om forskningsetikk. Nedenfor følger Kunnskapsdepartementets redegjørelse for hvordan Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger vil bli fulgt opp.

Det er positivt at Riksrevisjonen tar opp temaet forskningsetikk. Det er med på å underbygge at forskningsetikk er viktig for kvaliteten i og tilliten til forskningen. Arbeidet med forskningsetikk skal derfor være en integrert del av institusjonenes arbeid for høy kvalitet i forskningen.

Jeg merker meg at Riksrevisjonen i sin undersøkelse har lagt vekt på institusjonenes retningslinjer, kvalitetssikringssystemer og tilsvarende dokumenter, og at deres bredere arbeid med forskningskvalitet ikke er tatt med denne gangen. Riksrevisjonens funn om mangler i systemer gir derfor ikke grunnlag for å konkludere om hvorvidt kvaliteten på forskningen er rammet.

Jeg viser til forskningsetikkloven § 5 om at forskningsinstitusjoner skal sikre at forskningen ved institusjonen skjer i henhold til anerkjente forskningsetiske normer, inkludert bl.a. å sikre nødvendig opplæring av kandidater og ansatte. Kunnskapsdepartementet vil understreke dette ansvaret i forbindelse med tildelingsbrevene til statlige universiteter og høyskoler for 2022. Institusjonene vil også bli bedt om å rapportere i årsrapporten for 2022 om hvorvidt de har etablert systemer for å sikre at mulige brudd på anerkjente forskningsetiske normer blir oppdaget og behandlet i henhold til forskningsetikkloven § 6. Departementet vil følge opp eventuelle avvik og mangler rundt dette i styringsdialogen med den enkelte institusjon.

Postadresse
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo
postmottak@kd.dep.no

Kontoradresse
Kirkeg. 18
www.kd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
872 417 842

Revisjonen ble gjennomført blant de 21 statlige universitetene og høyskolene. Ettersom alle disse driver med både utdanning og forskning, er uttrykket "de statlige forskningsinstitusjonene i universitets- og høyskolesektoren", upresist. Jeg vil også gjerne bemerke at Riksrevisjonen har lagt vekt på resultatene av RINO-undersøkelsen. Denne ble imidlertid gjennomført under ett år etter at gjeldende forskningsetikklov trådte i kraft. Videre omfattet undersøkelsen langt flere forskningsinstitusjoner enn de statlige UH-institusjonene.

I tillegg til oppfølging overfor universiteter og høyskoler, vil mitt departement arbeide videre med problemstillinger om tillit til forskningsbasert kunnskap. Dette inkluderer også forskningsetiske problemstillinger i revideringen av Langtidsplan for forskning og høyere utdanning som nå foregår. Ny langtidsplan skal etter planen legges fram høsten 2022.

Avslutningsvis kan jeg nevne at De nasjonale forskningsetiske komiteer (FEK) arbeider med en veileder for forskningsetiske saker inkludert uredelighetssaker.

Med hilsen



Henrik Asheim

Dokumentet er godkjent elektronisk og påført statsrådets signatur



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Utenriksministeren

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep.
0184 Oslo

Oslo, 17 september 2021

Jeg viser til brev av 27. august 2021 der Riksrevisjonen påpeker brudd på bevilgningsreglementet. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Utenriksdepartementet har brutt kontantprinsippet når det gjelder føringer mot mellomværende med statskassen og heller ikke har søkt om unntak fra Stortinget. Riksrevisjonen ber Utenriksdepartementet om å bringe virksomheten i tråd med bevilgningsreglementet, herunder rundskriv R-101.

Utenriksdepartementet er godt kjent med de utfordringene Riksrevisjonen beskriver i rapporten. I forbindelse med revisjon av Utenriksdepartementets årsregnskap for 2020 har det vært tett dialog mellom departementet, Riksrevisjonen og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring for å vurdere hensiktsmessig løsning på saken.

Pandemien reduserte beklageligvis departementets kapasitet til å gjennomføre de nødvendige justeringene som fulgte av endringene i Finansdepartementets Rundskriv R-101 av 2. oktober 2019. Departementet rakk derfor ikke å innrette virksomheten fullt etter de nye retningslinjene før utgangen av regnskapsåret 2020. I forbindelse med årsregnskapet 2020 beskrev departementet forholdet i prinsippnoten til årsregnskapet for 2020. Departementet har videre igangsatt kontroll og oppfølging av utenriksstasjonenes føringer mot mellomværende med statskassen og avstemmer disse føringene ved årsslutt etter anbefaling fra Riksrevisjonen.

Første anledning til å få de nødvendige unntakene godkjent av Stortinget var i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2021. I romertallsvedtak 1318 fikk Utenriksdepartementet følgende fullmakter for føringer mot mellomværende med statskassen:

1. føre utlegg som skal viderefaktureres kunde og tilhørende innbetalinger mot mellomværende med statskassen
2. føre utbetalinger knyttet til refunderbart depositum for utenriksstasjonenes leide eiendommer mot mellomværende med statskassen. Fullmakten gis for inntil 50 mill. kroner for Utenriksdepartementets totale føringer av depositum for å ta høyde for pris- og kurssvingninger i stedlige boligmarkeder.

Likelydende unntak er også lagt inn i proposisjonstekst for neste års budsjett i Prop. 1 S (2021-2022). Departementet vurderer det slik at disse tiltakene og fullmaktene er dekkende for at våre føringer mot mellomværende med statskassen i fremtiden vil være i henhold til gjeldende regelverk.

Med vennlig hilsen

Ine Eriksen Søreide



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Finansministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref
2021/00844

Vår ref
20/4601

Dato
20.09.2021

Riksrevisjonens etterlevelsesrevisjon om merverdiavgiftskompensasjon til kommuner, fylkeskommuner og andre offentlige virksomheter

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 27. august 2021 om resultatene av etterlevelsesrevisjonen om merverdiavgiftskompensasjon til kommuner, fylkeskommuner og andre offentlige virksomheter.

Riksrevisjonen ber om statsrådets redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Generelt

Riksrevisjonen har gjennomført en etterlevelsesrevisjon av kompensasjonsordningen for merverdiavgift. Revisjonen har vært avgrenset til kontroll av kompensasjonsutbetalinger til offentlige virksomheter. Ifølge Riksrevisjonen har målet med revisjonen vært å kontrollere om Finansdepartementet og Skatteetaten følger opp kompensasjonsordningen for merverdiavgift for å sikre at regelverket etterleveres, og at Stortingets forventninger om korrekte utbetalinger blir oppfylt.

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen konkluderer med at Finansdepartementets og Skatteetatens samlede virkemiddelbruk ikke i tilstrekkelig grad sikrer at kompensasjon blir riktig utbetalt i tråd med regelverket for merverdiavgiftskompensasjon til kommunesektoren og interkommunale selskaper. Riksrevisjonen peker både på at regelverket ikke er avklart og fortolket i tilstrekkelig grad til å hindre uberettigede

utbetalinger til kommunesektoren og interkommunale selskaper, og at gjennomførte kontroller i liten grad bidrar til å redusere risikoen for feilutbetaling av merverdiavgifts-kompensasjon. Videre konkluderer Riksrevisjonen med at revisorkontroll i liten grad bidrar til å forebygge feilaktige utbetalinger.

Riksrevisjonen anbefaler at:

- Finansdepartementet og Skatteetaten fortsatt vektlegger arbeidet med å avklare og fortolke regelverket for å sikre riktige utbetalinger.

Riksrevisjonen anbefaler også at Finansdepartementet følger opp at:

- Skatteetaten i større grad innretter kontrollen mot områder der de selv vurderer risikoen for feil som størst.
- Skatteetaten går i dialog med Norges Kommunerevisorforbund for å klargjøre revisors ansvar og oppgaver knyttet til attestasjonsoppdraget.

Tilbakemelding på rapportens konklusjoner og anbefalinger:

Riksrevisjonen konkluderer, som nevnt, med at merverdiavgiftsregelverket ikke er avklart og fortolket i tilstrekkelig grad til å hindre uberettigede utbetalinger til kommunesektoren og interkommunale selskaper. Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet og Skatteetaten fortsatt vektlegger arbeidet med å avklare og fortolke regelverket for å sikre riktige utbetalinger.

Generelt vil jeg peke på at det er et ideal at rettsstilstanden skal være så klar som mulig på alle områder, men graden av klarhet er ikke kun et spørsmål om forvaltningens avklaringer og fortolkninger. Selve merverdiavgiftskompensasjonsregelverket, i likhet med skatte- og avgiftsregelverket, er utformet med generelle vilkår. Ved denne lovteknikken overlates i noen grad rettsavklaringer til praksis. Både departementet og Skatteetaten kan i tolkningsuttalelser informere om og begrunne sin forståelse av gjeldende rett, uten at tolkningsuttalelsene i seg selv avklarer regelverket.

Vårt rettssystem og lovteknikk medfører at det er uunngåelig med noe tolkningstvil. Mer konkrete og detaljerte regler ville medført et mer omfattende regelverk, som trolig ville gitt et mindre tilgjengelig regelverk, uten å eliminere risikoen for tolkningstvil og uønskede resultater.

Hensikten med den valgte lovteknikken, med bruk av generelle vilkår, er å legge til rette for at formålet med merverdiavgiftskompensasjonsordningen blir realisert. Ordningen er, som kjent, ingen støtteordning, men et virkemiddel for å nøytralisere

virksomheter av merverdiavgiften på kommunenes valg mellom å tilby avgiftspliktige tjenester i egenregi og å kjøpe dem eksternt. Likevel vil den enkelte kommune være tjent med å få både sine drifts- og investeringsanskaffelser innenfor ordningen for å unngå kostnaden som følger av merverdiavgiften. Dette utfordrer avgrensningene i ordningen, og har hatt som konsekvens at det har oppstått til dels betydelig tolkningstvil om kompensasjonsrettens omfang på enkelte områder.

Videre vil jeg gjøre oppmerksom på at verken departementet eller Skatteetaten med bindende virkning kan avgjøre hva som er rett forståelse av regelverket. Det vises til at det i Riksrevisjonens rapport er omtalt at det i en klage over vedtak om merverdiavgifts-kompensasjon for kommunale boliger, er gitt uttrykk for at skattekontorets tolkning av reglene er feil. Det er en del av rettssystemet at det nærmere innholdet av gjeldende rett klargjøres i praksis, herunder gjennom klage- og rettsaker. Slike avklaringer inngår som grunnlag for den løpende evalueringen av merverdiavgiftskompensasjons-regelverket.

Både departementet og Skatteetaten prioriterer avklaringer av merverdiavgifts-kompensasjonsregelverket høyt. Samtidig har Skatteetaten opplyst at kommunene har behov for mer veiledning og flere rettsavklaringer. Skatteetaten vil derfor fremover legge økt vekt på å avgi og publisere prinsipielle uttalelser. Dette vil skje i dialog med Finansdepartementet der dette er naturlig. Etaten vil også ha økt oppmerksomhet på rettsavklaringer gjennom publisering av konkrete rettsavgjørelser (bindende forhåndsuttalelser, klagesaker mv.) i anonymisert form, herunder løpende oppdatering av Merverdiavgiftshåndboken mv. I tillegg vil Skatteetaten legge større vekt på veiledning, herunder veiledning i enkeltsaker, forbedre og oppdatere informasjon om merverdiavgiftsregelverket på etatens nettsider, samt gjennomføring av informasjonsmøter med berørte aktører.

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet følger opp at Skatteetaten i større grad skal innrette kontrollen på merverdiavgiftsområdet mot områder der de selv vurderer risikoen for feil som størst. Som nevnt i Finansdepartementets brev av 21. mai 2021 legger Skatteetaten stor vekt på å kontrollere områder med kjent risiko. Skatte-etatens risikovurderinger er utarbeidet på grunnlag av erfaringer fra tidligere kontroller, anmodninger om veiledende forhåndsuttalelser, bindende forhåndsuttalelser mv. Kontroller med høy risiko har imidlertid ofte omfattende dokumentasjon knyttet til saken, derav lang saksbehandlingstid og utsatte frister fra virksomhetene. I 2020 ble for eksempel både flerbrukshaller, svømmehaller og kommunale boliger tatt ut til kontroll, men disse kontrollene er enten ferdigstilt i 2021 eller fremdeles pågående og

fremkommer derfor ikke av etatens oversikt over gjennomførte kontroller i 2020. Skatteetaten opplyser at etaten også fremover vil prioritere ressursbruken sett opp mot identifiserte risikoer. Jeg legger generelt til grunn at Skatteetaten baserer sin kontrollvirksomhet på risiko og vesentlighet og ut fra helhetlige vurderinger av hva som er den beste ressursanvendelsen for etaten samlet sett.

Riksrevisjonen konkluderer i sin rapport med at ekstern revisors attestasjon og kontroll av kompensasjonskravene i liten grad sikrer riktig utbetaling av kompensasjon og dermed ikke avlaster Skatteetatens kontrollbehov. Jeg merker meg dette og Riksrevisjonens anbefaling. Som nevnt i vårt brev av 21. mai 2021 til Riksrevisjonen er revisors rolle flere ganger presisert overfor revisjonsbransjen, blant annet ved Finansdepartementets brev til Den Norske Revisorforening 8. mars 2012, og brev fra Skattedirektoratet til Norsk Kommunerevisorforbund 27. mai 2004 og 15. desember 2004. Revisors kontroll og attestasjon er også omtalt i Merverdiavgiftshåndboken 2021. Videre vil jeg påpeke at revisorer innehar et selvstendig ansvar knyttet til attestasjonsoppdraget. Dersom revisorer opplever uklarheter omkring attestasjonsoppdraget, bør de på eget initiativ ta kontakt med Skatteetaten og/eller Finansdepartementet. Sett i lys av Riksrevisjonens funn om svakheter ved revisorers attestasjon og kontroll av kompensasjonskrav, er jeg enig med Riksrevisjonen i at det kan være hensiktsmessig at Skatteetaten på ny går i dialog med Norges Kommunerevisorforbund for å klargjøre revisors ansvar og oppgaver knyttet til attestasjonsoppdraget. Skatteetaten har allerede planlagt mer dialog rettet mot revisorer og kommuneøkonomer. Etaten ønsker å følge opp med temabasert informasjon og har allerede gjennomført flere webinar med veiledning. Skatteetaten vil også invitere Norges Kommunerevisorforbund til et dialogmøte for å bidra til en felles forståelse av de kontrollhandlinger som skal ligge til grunn for revisors attestasjon. Skatteetaten vil også iverksette informasjonstiltak om revisors ansvar og konsekvenser av mangelfull revisjon og attestasjon overfor relevante aktører.

Med hilsen



Jan Tore Sanner



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Næringsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
Pilestredet 42
0130 OSLO

Deres ref
2021/00844-5

Vår ref
19/7067-115

Dato
20. september 2021

Dokument 1 (2021-2022) - ny registerplattform og informasjonssikkerhet i Brønnøysundregistrene

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 27. august 2021 om resultatet av Riksrevisjonens undersøkelse av ny registerplattform og informasjonssikkerhet i Brønnøysundregistrene, som vil inngå i Dok 1 (2021-2022). Riksrevisjonen ber om min redegjørelse for hvordan Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger vil bli fulgt opp.

1. Riksrevisjonens konklusjoner og kritikk

Riksrevisjonen mener at det er sterkt kritikkverdigg at Nærings- og fiskeridepartementet ikke har sikret at ny registerplattform i Brønnøysundregistrene (BRsys) blir levert i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonens undersøkelse konkluderer også med at departementet heller ikke har sørget for at svakheter i styringen av informasjonssikkerheten er utbedret slik Stortinget har forutsatt.

Jeg er enig i at det er forbedringspunkter innenfor de områdene av Brønnøysundregistrenes virksomhet som Riksrevisjonen har revidert. Jeg mener imidlertid at Riksrevisjonens undersøkelse har en for ensidig oppmerksomhet om det Brønnøysundregistrene ikke har fått til. Når konklusjonene igjen trekkes ut ifra dette, gir rapporten etter mitt syn ikke et dekkende bilde av den faktiske tilstanden i Brønnøysundregistrene.

1.1 Prosjekt for ny registerplattform i Brønnøysundregistrene (BRsys)

Riksrevisjonen konkluderer med at BRsys leverer mindre, er betydelig forsinket og koster mer enn opprinnelig forutsatt.

At prosjektet er forsinket og vil levere mindre enn opprinnelig planlagt har jeg tidligere orientert om til Stortinget. Kompleksiteten i prosjektet ble undervurdert. Det har medført at

det opprinnelig estimerte omfanget av prosjektet har vist seg å være langt lavere enn det faktiske omfanget av prosjektet. I Prop. 1 S (2020-2021) for Nærings- og fiskeridepartementet ble Stortinget orientert om status for prosjektet og at regjeringen la til grunn at prosjektet videreføres i en nedskalert versjon. Prosjektet omfatter nå overføring av Løsøreregisteret, Ektepaktregisteret, Foretaksregisteret, Partiregisteret, Frivillighetsregisteret og Enhetsregisteret til ny registerplattform. Dette utgjør om lag 2/3 av opprinnelig omfang av prosjektet. Samtidig er det overføringen av disse registrene som vil gi størst gevinst. De ulike registrene som Brønnøysundregistrene har ansvar for, er etablert på ulike tidspunkt. De registre som overføres i henhold til den reviderte fremdriftsplanen for BRsys-prosjektet, er tatt med ut fra en vurdering av nytte for samfunnet, kostnad og risiko ved videreføring av eksisterende løsninger. Kostnadsrammen til prosjektet har ikke økt i prosjektperioden utover prisjustering. Prosjektet forholder seg fremdeles til den opprinnelige kostnadsrammen som ble vedtatt av Stortinget i forbindelse med budsjettet for 2017. Innenfor denne kostnadsrammen vil det oppnås mindre enn opprinnelig forutsatt.

Gjennom prosjektet så langt er det etablert en fungerende grunnplattform, som er et nødvendig utgangspunkt for overføring av selve registrene. Denne grunnplattformen er også et godt utgangspunkt for utvikling av nye registre og løsninger. Plattformen er brukt og kommet til nytte i forbindelse med etablering av kompensasjonsordningen for næringslivet og kompensasjonsordningen for utgifter til innreisekarantene. Det hadde ikke vært mulig å utvikle og produsjonssette kompensasjonsordningene på så kort tid uten at registerplattformen allerede var i drift og uten den funksjonaliteten som er levert i prosjektet. Utviklingen av disse ordningene, med bruk av ressurser fra BRsys-prosjektet, har medført at BRsys-prosjektet har blitt ytterligere forsinket. Det var kritisk å få kompensasjonsordningene raskt på plass. Det var få etater som hadde den grunnleggende infrastrukturen som måtte til for å legge til rette for rask og automatisert behandling av innkomne søknader. At Brønnøysundregistrene ble tillagt ansvaret for kompensasjonsordningene, ville ha konsekvenser for andre oppgaver i etaten. Dette er formidlet til Stortinget i omtalene av ordningene, blant annet i tillegg til Prop. 1 S (2020-2021) og Prop. 195 S (2020-2021).

Riksrevisjonen konkluderer med at departementet ikke fører kontroll med at Brønnøysundregistrene gjennomfører prosjektet om etablering av en ny registerplattform.

Dette mener jeg er feil. Departementet har fra oppstarten av prosjektet hatt jevnlige møter, vanligvis hver 6. uke, med Brønnøysundregistrene om status og behov for korrigerende tiltak. I tillegg har prosjektet vært et fast tema på etatsstyringsmøtene. Departementet og Brønnøysundregistrene har hatt et godt samarbeid i prosjektperioden, og vi har i fellesskap søkt etter tiltak for å forbedre og optimalisere gjennomføringsevnen i prosjektet. Som følge av usikkerheten i prosjektet, startet departementet i november 2019 arbeidet med å få gjennomført en ekstern gjennomgang av BRsys-prosjektet. Gjennomgangen ble utført av A-2 Norge og endelig rapport ble levert i mai 2020. A-2 Norge anbefalte blant annet at prosjektet burde replanlegges og at sentralt styringsdokument for prosjektet burde oppdateres i tråd med revidert fremdriftsplan. Sammen med Brønnøysundregistrene utarbeidet departementet en oppfølgingsplan for anbefalingene gitt i rapporten. Brønnøysundregistrene er gitt i oppdrag å utarbeide et revidert sentralt styringsdokument for å sikre et godt grunnlag for

styring og oppfølging av prosjektet fremover. Det reviderte sentrale styringsdokumentet vil ferdigstilles og tas i bruk høsten 2021.

1.2 Arbeid med informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen konkluderer med at Brønnøysundregistrene ikke forbedrer informasjonssikkerheten i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og at departementet ikke fører kontroll med at Brønnøysundregistrene forbedrer informasjonssikkerheten i virksomheten.

Hovedansvaret for å ivareta digital sikkerhet ligger først og fremst hos Brønnøysundregistrene selv. Departementet har imidlertid et overordnet ansvar for å sørge for at dette skjer. Departementet har gitt føringer i det årlige tildelingsbrevet, som Brønnøysundregistrene har rapportert om og som er fulgt opp i etatsstyringsdialogen, både i etatsstyringsmøtene og egne fagmøter.

Etablering av en ny registerplattform er et viktig tiltak for å øke informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene. Registrene som overføres utgjør hovedandelen av saksvolumet som behandles hos Brønnøysundregistrene, og prosjektet vil sikre mer moderne saksbehandlingsløsninger. De fleste av registrene som ikke overføres, er mindre registre, hvor risikoen og konsekvensene av eventuelle uønskede hendelser er lavere.

Brønnøysundregistrene arbeider med informasjonssikkerhet i hele organisasjonen og ikke bare gjennom BRsys-prosjektet. Særlig de senere årene har Brønnøysundregistrene arbeidet målrettet med informasjonssikkerhet og gjennomført en rekke tiltak for å forbedre sikkerheten. De har et høyt ambisjonsnivå som gjenspeiles i etatens handlingsplan for informasjonssikkerhet. Denne handlingsplanen inkluderer alle typer tiltak av ulik størrelse og kompleksitet. At etaten ikke har gjennomført alle aktuelle tiltak medfører ikke nødvendigvis at risikoen øker. Det viktigste er at etaten følger med på trusselbildet og prioriterer tiltak basert på risiko.

Jeg vil påpeke at informasjonssikkerhet er et kontinuerlig arbeid, hvor etaten ikke på noe tidspunkt kan anse seg som ferdig. Etter mitt syn har Brønnøysundregistrene en god oversikt over utfordringer og forbedringspotensial innenfor informasjonssikkerhet, og hvilke tiltak som blir viktige å prioritere fremover. Jeg er kjent med at Brønnøysundregistrene arbeider for å styrke kompetansen og ressurser til internrevisjon på informasjonssikkerhetsområdet, som et ledd i dette arbeidet.

Omtalen av informasjonssikkerhet hos Brønnøysundregistrene kunne med fordel ha vært utvidet i Nærings- og fiskeridepartementets rapportering til Stortinget, og er et område jeg vil følge opp. Jeg vil imidlertid understreke at Nærings- og fiskeridepartementet har vært tydelig overfor Brønnøysundregistrene om at informasjonssikkerhet skal prioriteres både i BRsys-prosjektet og i etaten som helhet.

2. Departementets og Brønnøysundregistrenes oppfølging av Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Fremover er det vesentlig med en tett oppfølging av BRsys-prosjektet. Både departementet og Brønnøysundregistrene har engasjert eksterne kvalitetssikrere for å sikre at det nå utarbeides et godt revidert sentralt styringsdokument, som utgangspunkt for videre styring og

oppfølging av prosjektet. Å kutte kostnader der det er mulig, inngår som et viktig område i styringen fremover, i tillegg til å styre etter konkrete mål. Jeg mener en slik replanlegging av prosjektet vil kunne bidra til at Brønnøysundregistrene når målene for et nedskalert prosjekt om etablering av en ny registerplattform. Når det gjelder registre som er tatt ut av prosjektet, som følge av nedskaleringen, vil disse måtte overføres på et senere tidspunkt.

Riksrevisjonen anbefaler at Nærings- og fiskeridepartementet:

- pålegger oppgaver og tilpasser styring og kontroll av Brønnøysundregistrene til virksomhetens gjennomføringsevne, og
- sørger for at Brønnøysundregistrene forbedrer styringssystemet for informasjonssikkerhet, slik at det blir i samsvar med eForvaltningsforskriften § 15.

Jeg er enig i at oppgaver og oppfølging må tilpasses Brønnøysundregistrenes gjennomføringsevne, og at informasjonssikkerhet er viktig også fremover. I statsbudsjettet for 2021 ble det bevilget 40 mill. kroner i økt driftsramme til Brønnøysundregistrene. Deler av dette skal benyttes til nettopp å øke nivået på etatens arbeid med informasjonssikkerhet.

Med hilsen



Iselin Nybø

