



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens rapport om
den årlige revisjon og kontroll
for budsjettåret 2018

Dokument 1 (2019–2020)



118 192 -1 057 54 384 183 301 26 120 372 -330 60

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no
Trykte eksemplarer kan bestilles fra
Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
tlf. 22 24 99 60

ISBN 978-82-8229-470-6

Forsideillustrasjon: Flisa Trykkeri AS



Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2018

Dokument 1 (2019–2020)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram rapport om den årlige revisjonen og kontroll for budsjettåret 2018. Rapporten består av to hoveddeler.

Del I: Oppsummering av den årlige revisjonen og kontrollen for budsjettåret 2018:

- erklæring om revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard
- hovedfunn fra finansiell revisjon av statlige virksomheter og revisjon av saksforhold (etterlevelserevisjoner og forvaltningsrevisjoner) i departementene og underliggende virksomheter
- orientering om Riksrevisjonens revisjon av sametingsrådets styringssystem for måloppnåelse

Del II: Resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter for 2018:

- finansiell revisjon av departementene og underliggende virksomheter
- saksforhold (forvaltnings- og etterlevelserevisjoner) i departementene og underliggende virksomheter

Resultatet av kontrollen med forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. for 2018 rapporterer Riksrevisjonen i Dokument 3:2 (2019–2020) som legges fram i november 2019.

Riksrevisjonen, 8. oktober 2019

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss

riksrevisor

Innhold

Til Stortinget	3
I Oppsummering av den årlige revisjonen og kontrollen for budsjettåret 2018	13
1 Innledning	15
1.1 Revisjonsomfang	15
1.2 Revisjonstyper	15
1.3 Riksrevisjonens kritikkformer	16
2 Erklæring om revisjon av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard	17
2.1 Statsregnskapets hovedtall med kommentarer	17
3 Riksrevisjonens hovedfunn	23
3.1 Revisjon av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard	23
3.2 Finansiell revisjon	23
3.3 Revisjon av saksforhold (forvaltnings- og etterlevelsesrevisjoner)	25
4 Orientering om Riksrevisjonens revisjon av sametingsrådets styringssystem for måloppnåelse	32
4.1 Riksrevisjonens funn, merknader og anbefalinger	32
4.2 Sametingsrådets oppfølging	33
4.3 Riksrevisjonens sluttmerknad	34
II Resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter	27
1.1 Innledning	37
1.1.1 Budsjett og regnskapstall – samlet	37
2.1 Departementenes inntekter og utgifter	39
3.1 Statsministerens kontor	41
3.1.1 Departementets budsjett og regnskap for 2018	41
3.1.2 Virksomhetsregnskap	42
3.1.3 Utviklingstrekk	42
3.1.4 Finansiell revisjon – hovedfunn	42
3.1.5 Saksforhold – hovedfunn	42
3.2 Arbeids- og sosialdepartementet	43
3.2.1 Departementets budsjett og regnskap for 2018	43
3.2.2 Virksomhetsregnskap	44

3.2.3	Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner	44
3.2.4	Finansiell revisjon – hovedfunn	45
3.2.5	Saksforhold – hovedfunn	46

Anskaffelser og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak i arbeids- og velferdsetaten	46
--	----

1	Revisjonens mål og revisjonskriterier	46
2	Hovedfunn	47
3	Riksrevisjonens merknader	47
4	Riksrevisjonens anbefalinger	50
5	Departementets oppfølging	50
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	51

Rett hjelpemiddel til boligtilpasning for personer med nedsatt funksjonsevne	51
---	----

1	Revisjonens mål og revisjonskriterier	51
2	Hovedfunn	52
3	Riksrevisjonens merknader	52
4	Riksrevisjonens anbefalinger	55
5	Departementets oppfølging	55
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	55

3.3 Barne- og familiedepartementet	56
---	----

3.3.1	Departementets budsjett og regnskap for 2018	56
3.3.2	Virksomhetsregnskap	57
3.3.3	Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner	57
3.3.4	Finansiell revisjon – hovedfunn	58
3.3.5	Saksforhold – hovedfunn	58

3.4 Finansdepartementet	59
--------------------------------	----

3.4.1	Departementets budsjett og regnskap for 2018	59
3.4.2	Virksomhetsregnskap	60
3.4.3	Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner	60
3.4.4	Finansiell revisjon – hovedfunn	62
3.4.5	Saksforhold – hovedfunn	63

Departementenes styringsinformasjon og rapportering til Stortinget på et tverrsektorielt område med barnefattigdom som eksempel	64
--	----

1	Revisjonens mål og revisjonskriterier	64
2	Hovedfunn	65
3	Riksrevisjonens merknader	65
4	Riksrevisjonens anbefalinger	68
5	Departementets oppfølging	68
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	69

3.5	Forsvarsdepartementet	71
3.5.1	Departementets budsjett og regnskap for 2018	71
3.5.2	Virksomhetsregnskap	72
3.5.3	Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner	72
3.5.4	Finansiell revisjon – hovedfunn	72
3.5.5	Saksforhold – hovedfunn	76
3.6	Helse- og omsorgsdepartementet	77
3.6.1	Departementets budsjett og regnskap for 2018	77
3.6.2	Virksomhetsregnskap	78
3.6.3	Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner	78
3.6.4	Finansiell revisjon – hovedfunn	80
3.6.5	Saksforhold – hovedfunn	81
	Omorganisering av anskaffelsesområdet	81
1	Revisjonens mål og revisjonskriterier	81
2	Hovedfunn	82
3	Riksrevisjonens merknader	82
4	Riksrevisjonens anbefalinger	85
5	Departementets oppfølging	85
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	86
3.7	Justis- og beredskapsdepartementet	87
3.7.1	Departementets budsjett og regnskap for 2018	87
3.7.2	Virksomhetsregnskap	88
3.7.3	Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner	88
3.7.4	Finansiell revisjon – hovedfunn	90
3.7.5	Saksforhold – hovedfunn	90
	Angrep mot IKT-systemer i politi- og lensmannsetaten	90
1	Revisjonens mål og revisjonskriterier	91
2	Hovedfunn	91
3	Riksrevisjonens merknader	91
4	Riksrevisjonens anbefalinger	93
5	Departementets oppfølging	93
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	93
3.8	Klima- og miljødepartementet	94
3.8.1	Departementets budsjett og regnskap for 2018	94
3.8.2	Virksomhetsregnskap	95
3.8.3	Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner	95
3.8.4	Finansiell revisjon – hovedfunn	96
3.8.5	Saksforhold – hovedfunn	96

3.9	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	97
3.9.1	Departementets budsjett og regnskap for 2018	97
3.9.2	Virksomhetsregnskap	98
3.9.3	Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner	99
3.9.4	Finansiell revisjon — hovedfunn	99
3.9.5	Saksforhold — hovedfunn	100
	Bruken av digitale løsninger ved etablering av restaurant	100
1	Revisjonens mål og revisjonskriterier	100
2	Hovedfunn	101
3	Riksrevisjonens merknader	101
4	Riksrevisjonens anbefalinger	105
5	Departementets oppfølging	105
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	105
3.10	Kulturdepartementet	107
3.10.1	Departementets budsjett og regnskap for 2018	107
3.10.2	Virksomhetsregnskap	108
3.10.3	Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner	108
3.10.4	Finansiell revisjon – hovedfunn	109
3.10.5	Saksforhold – hovedfunn	109
3.11	Kunnskapsdepartementet	110
3.11.1	Departementets budsjett og regnskap for 2018	110
3.11.2	Virksomhetsregnskap	111
3.11.3	Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner	112
3.11.4	Finansiell revisjon – hovedfunn	112
3.11.5	Saksforhold – hovedfunn	114
	Ubrukte budsjettmidler ved universiteter og høyskoler	114
1	Revisjonens mål og revisjonskriterier	114
2	Hovedfunn	115
3	Riksrevisjonens merknader	115
4	Riksrevisjonens anbefalinger	116
5	Departementets oppfølging	116
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	117
	Balanseføring av eiendeler og opprettelse av åpningsbalanse	117
1	Revisjonens mål og revisjonskriterier	117
2	Hovedfunn	118
3	Riksrevisjonens merknader	118
4	Riksrevisjonens anbefalinger	119
5	Departementets oppfølging	120
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	121

3.12 Landbruks- og matdepartementet	122
3.12.1 Departementets budsjett og regnskap for 2018	122
3.12.2 Virksomhetsregnskap	123
3.12.3 Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner	123
3.12.4 Finansiell revisjon – hovedfunn	123
3.12.5 Saksforhold – hovedfunn	125
Myndighetenes saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket	125
1 Revisjonens mål og revisjonskriterier	125
2 Hovedfunn	126
3 Riksrevisjonens merknader	127
4 Riksrevisjonens anbefalinger	129
5 Departementets oppfølging	129
6 Riksrevisjonens sluttmerknad	130
Myndighetenes innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven i landbruket	131
1 Revisjonens mål og revisjonskriterier	131
2 Hovedfunn	132
3 Riksrevisjonens merknader	132
4 Riksrevisjonens anbefalinger	136
5 Departementets oppfølging	136
6 Riksrevisjonens sluttmerknad	137
3.13 Nærings- og fiskeridepartementet	138
3.13.1 Departementets budsjett og regnskap for 2018	138
3.13.2 Virksomhetsregnskap	139
3.13.3 Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner	139
3.13.4 Finansiell revisjon – hovedfunn	140
3.13.5 Saksforhold – hovedfunn	140
Etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet	141
1 Revisjonens mål og revisjonskriterier	141
2 Hovedfunn	142
3 Riksrevisjonens merknader	142
4 Riksrevisjonens anbefalinger	144
5 Departementets oppfølging	144
6 Riksrevisjonens sluttmerknad	145

3.14	Olje- og energidepartementet	146
3.14.1	Departementets budsjett og regnskap for 2018	146
3.14.2	Virksomhetsregnskap	147
3.14.3	Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner	147
3.14.4	Finansiell revisjon – hovedfunn	147
3.14.5	Saksforhold – hovedfunn	147
	Sikring mot dataangrep i Oljedirektoratet	148
1	Revisjonens mål og revisjonskriterier	148
2	Hovedfunn	149
3	Riksrevisjonens merknader	149
4	Riksrevisjonens anbefalinger	150
5	Departementets oppfølging	150
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	151
3.15	Samferdselsdepartementet	152
3.15.1	Departementets budsjett og regnskap for 2018	152
3.15.2	Virksomhetsregnskap	153
3.15.3	Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner	153
3.15.4	Finansiell revisjon – hovedfunn	154
3.15.5	Saksforhold – hovedfunn	154
	Etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet	155
1	Revisjonens mål og revisjonskriterier	155
2	Hovedfunn	156
3	Riksrevisjonens merknader	156
4	Riksrevisjonens anbefalinger	159
5	Departementets oppfølging	159
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	160
3.16	Utenriksdepartementet	161
3.16.1	Departementets budsjett og regnskap for 2018	161
3.16.2	Virksomhetsregnskap	162
3.16.3	Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner	162
3.16.4	Finansiell revisjon – hovedfunn	162
3.16.5	Saksforhold – hovedfunn	162
	Utenriksdepartementets etterlevelse av anskaffelsesregelverket	163
1	Revisjonens mål og revisjonskriterier	163
2	Hovedfunn	164
3	Riksrevisjonens merknader	164
4	Riksrevisjonens anbefalinger	166
5	Departementets oppfølging	166
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	167

Sikring mot dataangrep i Utenriksdepartementet	167
1 Revisjonens mål og revisjonskriterier	167
2 Hovedfunn	168
3 Riksrevisjonens merknader	168
4 Riksrevisjonens anbefalinger	170
5 Departementets oppfølging	170
6 Riksrevisjonens sluttmerknad	170
Vedlegg	171
Vedlegg 1 Statsrådenes svar til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger	173
Vedlegg 2 Oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2018	229
Vedlegg 3 Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjon av Svalbard for budsjettåret 2018	234

Del I Oppsummering av den årlige revisjonen og kontrollen for budsjettåret 2018

Dokument 1 (2019–2020)

1 Innledning

Del I starter med en kort presentasjon av revisjonsomfang, bakgrunnsinformasjon om revisjonstyper og Riksrevisjonens kritikkformer. Deretter kommer *Erklæring om revisjon av statsregnskapet og regnskapet for revisjonen av Svalbard*, før statsregnskapets hovedtall med kommentarer blir presentert. Sistnevnte omfatter blant annet en oversikt over statens inntekter og utgifter, petroleumsvirksomheten og Statens pensjonsfond utland. Del I avsluttes med en oversikt over Riksrevisjonens hovedfunn fra revisjon av statsregnskapet, finansiell revisjon og revisjon av saksforhold (forvaltnings- og etterlevelserevisjoner).

1.1 Revisjonsomfang

Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan og reviderer statlige virksomheter og departementer. Årlig reviderer Riksrevisjonen statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av departementene, statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten. Riksrevisjonen reviderer hvordan statlige midler anvendes, rapporterer om faktisk anvendelse bryter med Stortingets vedtak og forutsetninger, og anbefaler endringer som bør iverksettes. Resultatet av revisjonen rapporteres til Stortinget i Dokument 1 som Riksrevisjonen oversender Stortinget hver høst. Dokumentet har, sammen med forvaltningsrevisjonene som rapporteres i Dokument 3-serien, som formål å gi aktuell, relevant og samlet informasjon om resultatet av Riksrevisjonens arbeid.

Dokument 1 presenterer resultatet av regnskapsrevisjonen og av forvaltningsrevisjonene som ikke blir presentert i egne rapporter. Riksrevisjonen gjennomfører sine revisjoner i tråd med *lov om Riksrevisjonen* og tilhørende instruks og *internasjonale revisjonsstandards for riksrevisjoner* (International Standards for Supreme Audit Institutions (ISSAI)).

I revisjonsåret 2018 har Riksrevisjonen revidert totalt 232 årsregnskaper avlagt av departementer, underliggende virksomheter og fond.¹ I tillegg presenterer vi revisjonen av 15 saksforhold (forvaltnings- og etterlevelserevisjoner).

1.2 Revisjonstyper

Regnskapsrevisjon

Riksrevisjonen skal ved revisjon av regnskapene kontrollere om regnskapet gir et riktig bilde av den økonomiske virksomhet, herunder

- a) bekrefte at regnskapene ikke inneholder vesentlige feil og mangler, og
- b) kontrollere om de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet, er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regelverk, og om disposisjonene er akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning

Revisjonen av virksomhetsregnskapene omfatter finansiell revisjon av årsregnskapet og kontroll av virksomhetens overholdelse av administrative regelverk for økonomistyring i staten. I den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen om årsregnskapet til den enkelte regnskapspliktige gir et dekkende bilde i tråd med rammeverket for finansiell rapportering. Rammeverket for finansiell rapportering er for statlige virksomheter regulert i bevilgningsreglementet, økonomiregelverket med tilhørende rundskriv og *statlige regnskapsstandards* (SRS) der dette er aktuelt.

1) Se vedlegg 2 for oversikt over virksomheter som har mottatt revisjonsberetning for 2018.

Sammen med den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen også om det administrative regelverket er etterlevd. Revisjonen er begrenset til å omhandle de forhold som er avdekket gjennom den ordinære finansielle revisjonen.

Riksrevisjonen rapporterer resultatet av den finansielle revisjonen og overholdelse av administrativt regelverk i en revisjonsberetning per virksomhet. Revisjonsberetningen inneholder en uttalelse om årsregnskapet med betryggende sikkerhet og en uttalelse om administrative regelverk med moderat sikkerhet. Departementene og virksomhetene gjør revisjonsberetningene tilgjengelige på sine hjemmesider sammen med sine årsregnskaper.

Statsregnskapet er en sammenstilling av alle statlige regnskaper. Riksrevisjonen kontrollerer statsregnskapet opp mot bevilgningsreglementet med tilhørende bestemmelser. Revisjonen av statsregnskapet bygger på revisjonen av departementene og de underliggende virksomhetene og er innrettet etter departementenes ansvarsområder.

Riksrevisjonen kontrollerer også om virksomheten i det vesentlige etterlever de lover, regler og budsjettvedtak som gjelder for det aktuelle saksforholdet. At en virksomhet etterlever budsjettvedtak, betyr at bevilgede midler faktisk brukes til de formålene Stortinget har forutsatt. Riksrevisjonen gjennomfører revisjonen i tråd med anerkjente internasjonale standarder for offentlig revisjon.

Forvaltningsrevisjon

Riksrevisjonen gjør systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger. Forvaltningsrevisjoner innebærer blant annet å undersøke om forvaltningens bruk av ressurser og andre virkemidler bidrar til å oppnå de tilsiktede resultatene på en effektiv måte.

I tillegg til å undersøke om systemene virker som forutsatt, kan en forvaltningsrevisjon undersøke resultatene på et område og eventuelle årsaker til manglende måloppnåelse.

1.3. Riksrevisjonens kritikkformer

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk i alle sine dokumenter til Stortinget, med denne rangeringen:

- **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
- **Alvorlig** benyttes 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.
- **Sterkt kritikkverdig** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
- **Kritikkverdig** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

2. Erklæring om revisjon av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard

Riksrevisjonen har revidert bevilgningsregnskapet, kapitalregnskapet, regnskapet for administrasjonen av Svalbard og alle årsregnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten.

Revisjonen av årsregnskapene er gjennomført i tråd med internasjonale standarder for offentlig revisjon (ISSAI). Riksrevisjonen anser de fleste årsregnskapene til departementene og deres underliggende virksomheter for å være uten vesentlige feil eller mangler. Feil i årsregnskapene og/eller brudd på administrativt regelverk medfører ikke vesentlig feil i statsregnskapet og påvirker derfor ikke erklæringen om revisjon av statsregnskapet, jf. punkt 3 Riksrevisjonens hovedfunn.

Basert på dette anser Riksrevisjonen at *Statsregnskapet* (Meld. St. 3 (2018–2019)) i det vesentlige er korrekt avlagt og presentert. Dette gjelder:

- bevilgningsregnskapet på kapittel og post med
 - regnskapsførte utgifter (vedlegg 2, tabell 2.1), overført beløp fra forrige år, total bevilgning i budsjettåret, mer- og mindreutgifter og overført beløp til neste år
 - regnskapsførte inntekter (vedlegg 2, tabell 2.2) med bevilgning og mer- og mindreinntekter
- kapitalregnskapet (vedlegg 3, tabell 3.1) med oversikt over statens eiendeler og gjeld samt endringer i året
- oversikter i tilknytning til statsregnskapet, hvor avvikene fra hovedprinsippene i bevilgningsreglementet er hjemlet. Dette er fullmakter til
 - overskridelse av budsjettet (vedlegg 2, tabell 2.3)
 - forpliktelser ut over budsjettåret med tilsagnsfullmakter (vedlegg 2, tabell 2.4), bestillingsfullmakter (vedlegg 2, tabell 2.5) og lån og garantier og hvilke forpliktelser som er pådratt i henhold til samtykkene (vedlegg 4, tabell 4.1 og 4.2)
 - låneopptak, hva staten har lånt og endring av statsgjelden (vedlegg 3, tabell 3.3)
- Svalbard-regnskapet (vedlegg 5, tabell 5.1. og 5.2)

2.1 Statsregnskapets hovedtall med kommentarer²

Her presenteres utvalgte tall, tabeller og figurer fra statsregnskapet 2018 som revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard tar utgangspunkt i. Tall og illustrasjoner er i hovedsak basert på Meld. St. 3 (2018-2019) *Statsrekneskapen 2018* supplert med informasjon fra *Årsmelding til Statens pensjonsfond utland 2018*, og tidsserier for de siste 10 årene hvor det er ønskelig å se årets regnskapstall i sammenheng med et lengre tidsintervall.

2) Se Meld. St. 3 (2018-2019) *Statsrekneskapen 2018* kapittel 1 Hovudtrekk i statsrekneskapen 2018. Det kan være avvik mellom sumtallene i tabellen og de avrundede tallene som står ovenfor summene. Sumtallene er i samsvar med statsregnskapet.

Tabell 1.1 Statsregnskapets hovedtall (i millioner kroner)

Inntekter i alt utenom lånetransaksjoner og overføring fra SPU	1 350 591
Inntekter fra petroleumsvirksomheten	273 513
Inntekter utenom petroleumsvirksomheten	1 077 078
Utgifter i alt utenom lånetransaksjoner og overføringer til SPU	1 318 145
Utgifter til petroleumsvirksomheten	22 555
Utgifter utenom petroleumsvirksomheten	1 295 590
Oljekorrigert overskudd *	-218 513
Overført fra Statens pensjonsfond utland (SPU)	225 514
Overskudd i statsbudsjettet før lånetransaksjoner	7 001

* Underskudd i statsregnskapet når man holder petroleumsvirksomheten utenom.

Tabell 1.1 viser et oljekorrigert underskudd i 2018 på 218,5 milliarder kroner. Underskuddet blir finansiert med en overføring fra Statens pensjonsfond utland (SPU) slik det oljekorrigerte underskuddet ble beregnet i nysaldert budsjett og vedtatt av Stortinget i desember 2018. Statsregnskapet er gjort opp med et overskudd før lånetransaksjoner på 7 milliarder kroner.

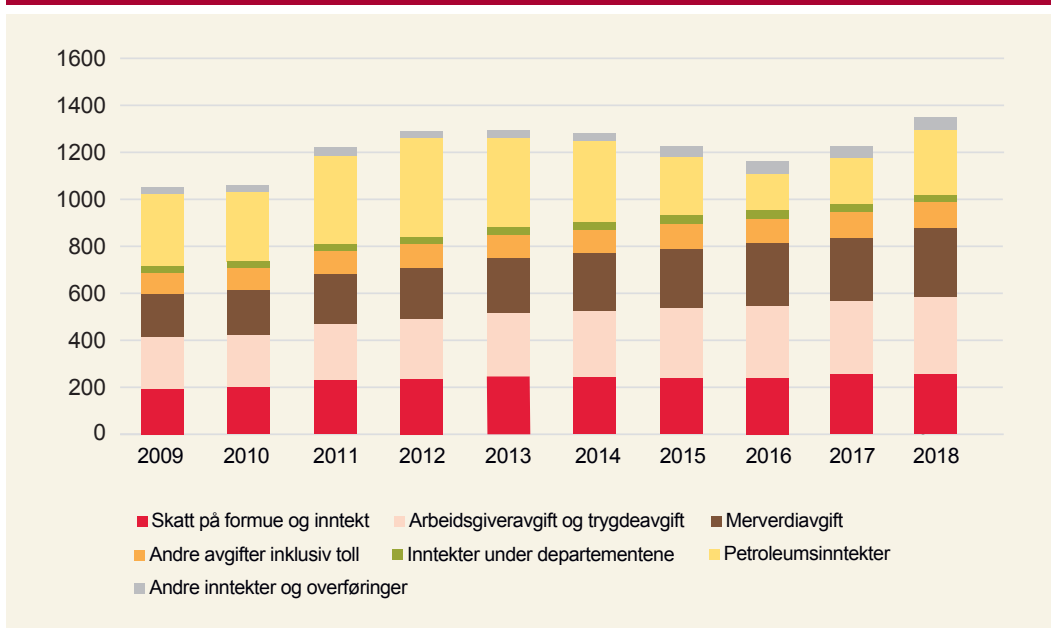
Tabell 1.2 Lånetransaksjoner og finansieringsbehov (i millioner kroner)

Utlån, aksjetegning m.m.	102 839
- Tilbakebetalinger	202 858
- Overskudd før lånetransaksjoner	7 001
Netto finansieringsbehov	-107 021
+ Gjeldsavdrag	43 899
= Brutto finansieringsbehov	-63 122

Tabell 1.2 viser at det er et brutto finansieringsbehov på -63,1 milliarder kroner. Brutto finansieringsbehov er forskjellen mellom de totale inntektene og utgiftene i bevilgningsregnskapet inklusive lånetransaksjoner og SPU. Bevilgningsregnskapet 2018 viser at totale inntekter inklusive lånetransaksjoner og SPU er større enn de totale utgiftene. Brutto finansieringsbehov øker dermed beholdningene i kapitalregnskapet i 2018.³

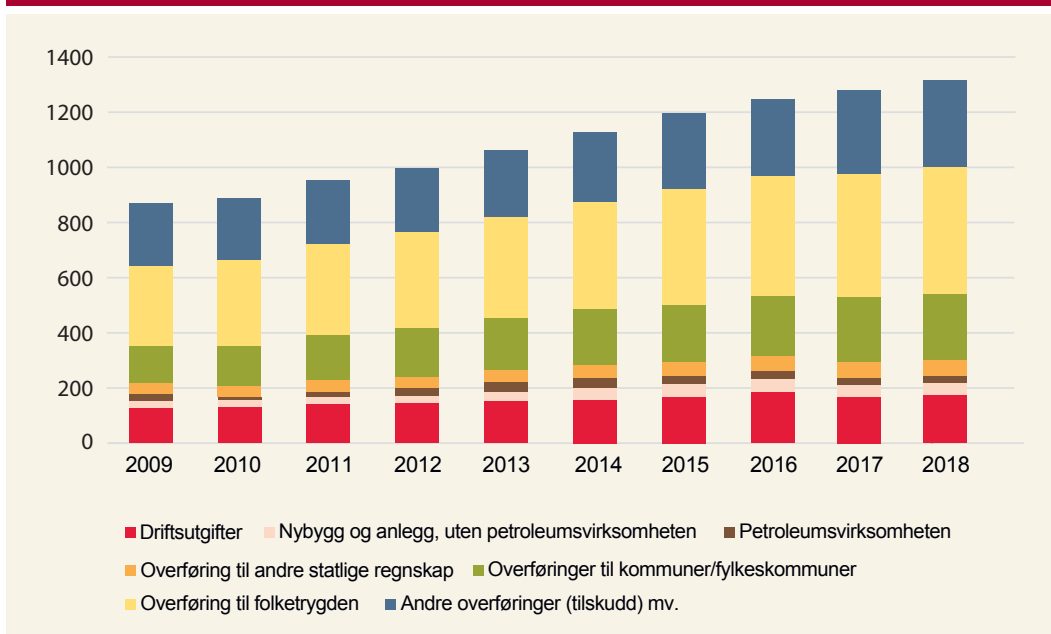
3) Se Meld. St. 3 (2018-2019) Statsregnskapen 2018, Vedlegg 1, tabell 1.14 Samanhengen mellom finansieringsbehovet og faktisk endring i kontantbeholdninga.

Figur 1.1 Statens inntekter uten SPU og lånetransaksjoner (i milliarder kroner)



Figur 1.1 viser at statens inntekter hovedsakelig kommer fra skatter og avgifter⁴. Inntektene fra skatt på formue og inntekt (255 milliarder kroner) har ligget relativt stabilt, mens inntektene fra arbeidsgiveravgift og trygdeavgift (327 milliarder kroner) og merverdiavgift (295 milliarder kroner) har økt over perioden. Petroleumsinntektene (274 milliarder kroner) var på sitt høyeste nivå i 2012 og sitt laveste nivå i 2016, men har igjen økt de siste to årene. Andre inntekter og overføringer (57 milliarder kroner) består av statens forretningsdrift, renteinntekter og utbytte og overføringer fra Norges Bank.

Figur 1.2 Statens utgifter uten SPU og lånetransaksjoner (i milliarder kroner)



Figur 1.2 viser at hoveddelen av statens utgifter går til overføring til andre⁵: folketrygden (460 milliarder kroner), tilskudd mv. (319 milliarder kroner), kommuner/

4) 2018-tall i parentes.

5) 2018-tall i parentes.

fylkeskommuner (238 milliarder kroner) og overføringer til andre statlige regnskap (61 milliarder kroner). De største utgiftspostene til folketrygden er alderspensjoner, uføretrygd, sykepenger og arbeidsavklaringspenger. Nesten halvparten av andre overføringer (tilskudd) mv. gjelder overføringer til regionale helseforetak og spesialisthelsetjenestene.

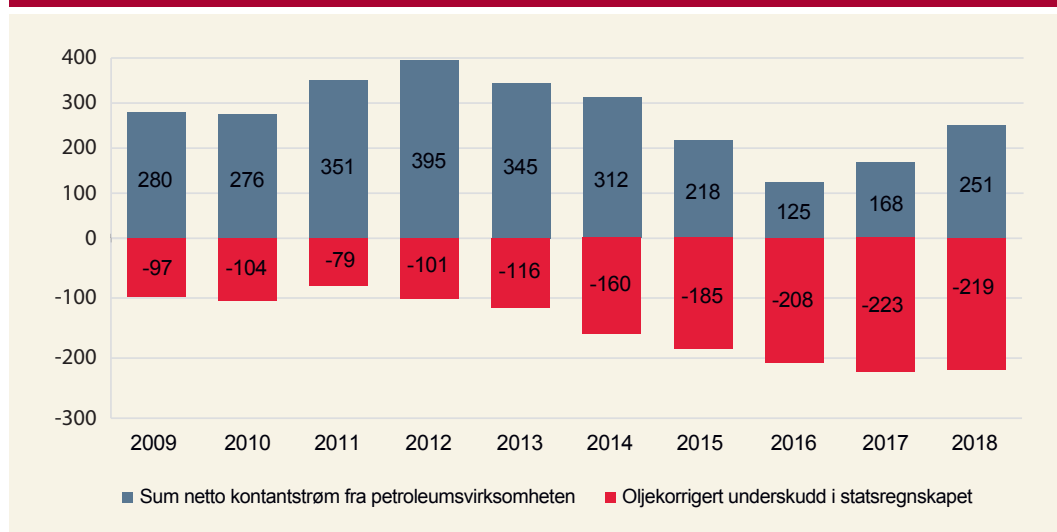
Petroleumsvirksomheten

Tabell 1.3 Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten 2018 (i millioner kroner)

Inntekter fra petroleumsvirksomheten	273 513
Skatt og avgift på utvinning av petroleum	112 093
Avgift på utslipp av CO2 og NOx i petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen	5 194
Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten	141 242
Utbytte Equinor ASA	14 984
Utgifter til petroleumsvirksomheten	22 555
Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten	22 555
Sum netto kontantstrøm	250 959

Tabell 1.3 viser hva petroleumsinntektene og petroleumsutgiftene består av. Inntekter fratrasket utgifter (netto kontantstrøm) fra petroleumsvirksomheten overføres hvert år via statsbudsjettet til Statens pensjonsfond utland (SPU).

Figur 1.3 Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og oljekorrigert underskudd i statsregnskapet (i milliarder kroner)



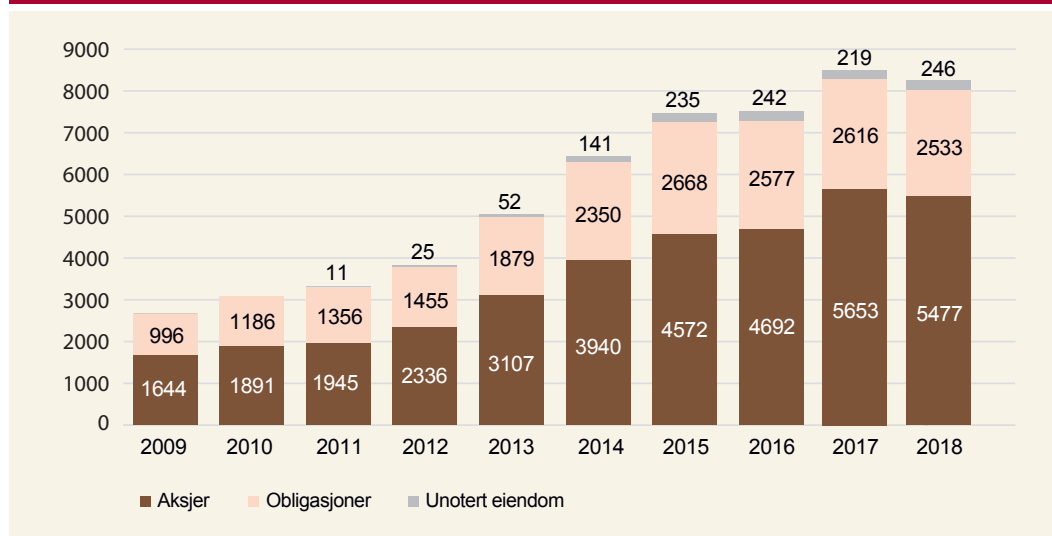
Figur 1.3 viser utviklingen i netto kontantstrøm fra petroleumssektoren (overført til fondet) og utviklingen i oljekorrigert underskudd i statsregnskapet (finansiert med overføring fra fondet) de siste 10 årene. Netto avsetning til SPU var positiv fram til og

med 2015. For årene 2016 og 2017 var det negativ avsetning til SPU, mens det i 2018 igjen er netto tilførsel av oljepenger til fondet.

Statens balanse (kapitalregnskapet)⁶

Statens balanse er ved utgangen av året 9 767 milliarder kroner, en nedgang på 293,8 milliarder kroner fra fjoråret. Den største eiendelen er i kontogruppe 61 Spesielle fond og forsikringer, der Statens pensjonsfond inngår. Statens pensjonsfond består av Statens pensjonsfond Norge som forvalter, og Statens pensjonsfond utland som Norges Bank Investment Management forvalter.⁷

Figur 1.4 Statens pensjonsfond utland. Markedsverdi før påløpt forvaltningsgodtgjøring (i milliarder kroner)



Figur 1.4 viser utvikling i markedsverdien i SPU og forholdet mellom de ulike aktivaklassene fondet har investert i.⁸

I 2009 bestod SPU av om lag 62 prosent aksjer og 38 prosent obligasjoner. I 2017 sluttet Stortinget seg til en økning i aksjeandelen fra 62,5 prosent til 70 prosent. Dette skal skje etter en plan som er fastsatt i samråd med Norges Bank. Ved utgangen av 2018 er andelen aksjer økt til 66,3 prosent, andelen obligasjoner utgjør 30,7 prosent, og 3 prosent er investert i unotert eiendom.

Fra og med 1. januar 2017 ble Finansdepartementets regulering av eiendomsinvesteringene i SPU lagt om. Den nye reguleringen innebærer at Norges bank bestemmer omfang, innretning og finansiering av eiendomsinvesteringene, innenfor blant annet en øvre grense for unotert eiendom på 7 prosent av fondets kapital.

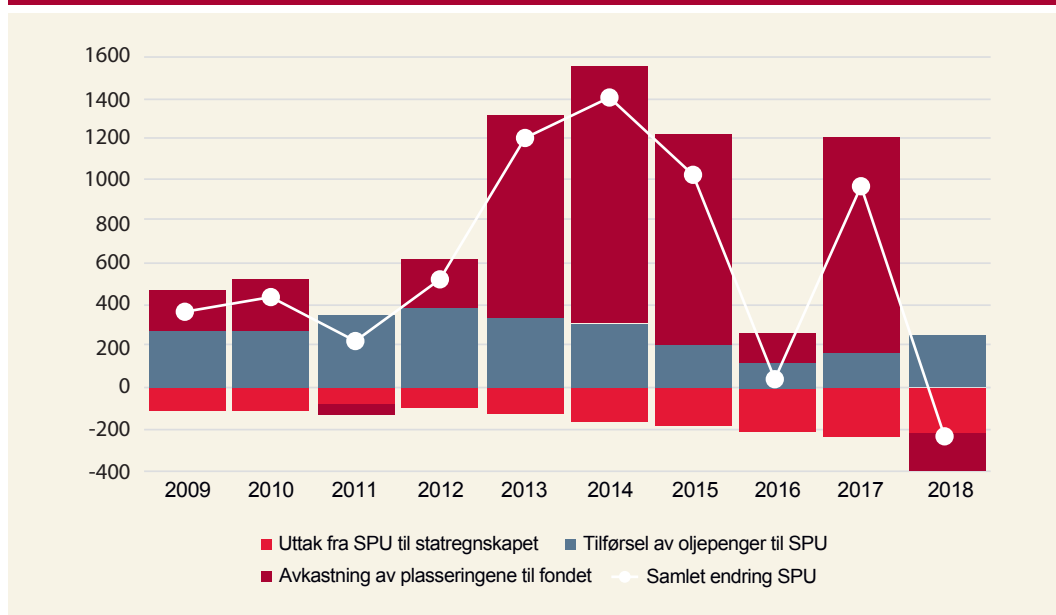
Markedsverdien ble i løpet av 2018 redusert for første gang det siste tiåret. Målt i norske kroner falt markedsverdien med 232 milliarder kroner. Den negative avkastningen skyldes i hovedsak svak utvikling i aksjemarkedene. En svekkelse av kronekursen bidro isolert sett til å dempe fallet i fondets verdi.

6) Se Meld. St. 3 (2018–2019) *Statsrekneskapen 2018* kapittel 4 Statens balanse med kommentarer til finansposter m.m.

7) Se Meld. St. 3 (2018–2019) *Statsrekneskapen 2018* kapittel 3 Statens pensjonsfond for informasjon om hvordan Statens pensjonsfond aktiveres i kapitalregnskapet.

8) Slik markedsverdien av eiers kapital presenteres i Årsmelding til Statens pensjonsfond utland for årene 2009–2018 og <https://www.nbim.no/en/the-fund/marketvalue/>. Det er som oftest en mellomregning mellom eiers kapital og saldoen i kontogruppe 61, jf. forklaring i tabell 3.4, i kapittel 3, Meld. St. 3 (2018–2019). Tallene for unotert eiendom inkluderer børsnoterte eiendomsinvesteringer i perioden 1. november 2014 til utgangen av 2016. I øvrige perioder ligger de i aksjer.

Figur 1.5 Samlet endring i Statens pensjonsfond utland (i millioner kroner)



Figur 1.5 viser endringen i markedsverdien av SPU de siste 10 årene.⁹

I begynnelsen av perioden kom verdiøkningen først og fremst fra tilførsel av midler fra petroleumssektoren, samtidig som det ikke ble brukt så mye oljepenger over statsbudsjettet som i de siste årene. Fra 2013 til 2017 har avkastningen på fondets plasseringer gitt det største bidraget til verdiøkningen i fondet, men i 2018 var avkastningen negativ.

For 2016 og 2017 var bruken av oljepenger over statsbudsjettet større enn tilførselen av oljepenger til fondet. Avkastningen av fondet i 2017 var imidlertid høy slik at det var en sterk økning i markedsverdien på slutten av året. I 2018 var netto tilførsel av oljepenger over statsbudsjettet positiv, men siden avkastningen av plasseringene var negativ (–266,1 milliarder kroner) er også samlet endring i fondet negativ på –240,7 milliarder kroner.

9) Se Meld. St. 3 *Statsregnskapen 2018*, kapittel 3 Statens pensjonsfond, årene 2009–2018. Merk at i 2010 omfattet markedsverdien også midler på ca. 20 millioner kroner fra Statens petroleumsforsikringsfond som ikke er medtatt her.

3 Riksrevisjonens hovedfunn

Presentasjonen av Riksrevisjonens hovedfunn er inndelt i tre deler, der den første og andre gir en oversikt over henholdsvis revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard og finansiell revisjon. Til slutt presenteres oppsummeringer av gjennomførte revisjoner av saksforhold (forvaltnings- og etterlevelsesrevisjoner).

3.1 Revisjon av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard

Statsregnskapet med bevilgningsregnskapet og kapitalregnskapet samt tilhørende oversikter er i det vesentlige korrekt avlagt og presentert, jf. *Erklæring om revisjon av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard*.

Riksrevisjonen anser de fleste årsregnskapene til departementene og deres underliggende virksomheter for å være uten vesentlige feil eller mangler. Tabell 1.5 viser en oversikt over de virksomhetene der Riksrevisjonen har konkludert med at det foreligger vesentlige feil i årsregnskapet og/eller brudd på administrativt regelverk som har medført at det er avgitt en modifisert uttalelse. I tillegg er det avvik fra bevilgningsreglementets bestemmelser under Landbruks- og matdepartementet og under Helse- og omsorgsdepartementet. Samlet sett vurderes ikke disse feilene som vesentlige feil i statsregnskapet, og de påvirker derfor ikke erklæringen om revisjon av statsregnskapet. Revisjonen viser til punkt 3.x.4 i de respektive departementsrapportene i Del II.

3.2 Finansiell revisjon

Statlige virksomheter kan ha ulike tilknytningsformer til staten. Det er først og fremst budsjettfullmaktene fra Stortinget som skiller dem. De fleste virksomhetene er ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte) hvor utgifter og inntekter budsjetteres og rapporteres til statsregnskapet hver for seg etter kontantprinsippet. For forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte) vedtas en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. De nettobudsjetterte virksomhetene fører sitt regnskap etter de *statlige regnskapsstandardene* (SRS). De bruttobudsjetterte virksomhetene kan etter avtale med overordnet departement velge å føre periodisert regnskap etter SRS i tillegg til kontantregnskapet.

Tabell 1.4 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS	Lov om årsregnskap mv.
Ordinære forvaltningsorgan (bruttobudsjettert)	128	23	
Forvaltningsorgan med særskilt fullmakt (nettobudsjettert)	1	35	2
Forvaltningsbedrifter		3	1
Totalt	129	61	3

*Se Del II punkt 3.x.2 for *Virksomhetsregnskap* under hvert departementsområde.

I tillegg reviderer Riksrevisjonen regnskapet til 34 fond som statlige virksomheter forvalter. En av forvaltningsbedriftene i tabellen over er et særlovselskap.

Årsregnskapene for statlige virksomheter og departementer er viktige for å sikre at det er tillit til offentlige myndigheter, for at statlige midler skal bli brukt etter hensikten, og for at man skal utnytte budsjettene effektivt.

Statlige regnskapsstandarder (SRS) er et rammeverk for periodiserte regnskaper, utviklet som et supplement til de prinsippene som ligger til grunn for statsregnskapet. Formålet med SRS er å bidra med et mer omfattende og standardisert informasjonsgrunnlag for styring i statlige virksomheter og å gi et dekkende kostnadsbilde av virksomhetens aktiviteter. For å oppnå dette målet er det viktig at standardene anvendes konsistent på tvers av virksomhetene og over år.

Riksrevisjonen er positiv til utviklingen av SRS-rammeverket, men har tidligere pekt på at det er viktig at standardene så langt som mulig bygger på anerkjente prinsipper for periodiserte regnskaper. Den finansielle revisjonen for 2018 viser at sammenlignbare transaksjoner blir behandlet og rapportert ulikt.¹⁰ Videre har Riksrevisjonen gjennom flere år observert at Direktoratet for økonomistyring (DFØ) i utstrakt grad gir unntak fra ett eller flere krav i SRS-standardene for virksomheter som søker om dette. Riksrevisjonen påpeker betydningen av at tilpasningene som gjøres, og valgmulighetene som gis ikke reduserer informasjonsverdien av regnskapene.

Regnskap av høy kvalitet er et viktig virkemiddel for å sikre tilliten til bruken av offentlige midler. SRS skal anvendes i statlige virksomheter og departementer. Disse standardene forvaltes og fortolkes av DFØ og Finansdepartementet. Det er Riksrevisjonens vurdering at forvaltningen av det finansielle rammeverket bør legges til et bredere sammensatt organ på lik linje med det som skjer i kommunal sektor. Dette kan bidra til økt tillit til regnskapene i offentlig sektor, gjennom at sammenlignbare transaksjoner så langt som mulig presenteres og rapporteres enhetlig og i tråd med felles prinsipper, uavhengig av sektor.

Riksrevisjonen har avgitt totalt 227 revisjonsberetninger til statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten. I tillegg har Riksrevisjonen revidert 5 nordiske virksomheter. En oversikt over alle som har mottatt revisjonsberetning, går fram av vedlegg 2.

10) Se omtale i egen sak under Kunnskapsdepartementet under Del II

Tabell 1.5 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Virksomhet	Modifisering regnskap	Modifisering administrativt regelverk
Forsvaret	Forbehold	X
Forsvarets forskningsinstitutt	Forbehold	X
Ombudsmannen for forsvaret	Forbehold	
Fond for offentlig helsetjeneste	Negativ	
Fond for privat helsetjeneste	Negativ	
Forsvarsdepartementet		X
Helsedirektoratet		X
Mattilsynet		X
Skatteetaten		X
Statens vegvesen		X
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet		X
Forsvarsmateriell		X

Tabell 1.5 viser en oversikt over de virksomhetene der Riksrevisjonen har konkludert med at det er vesentlige feil i årsregnskapet og/eller brudd på administrativt regelverk. Av totalt 232 reviderte årsregnskaper har 227 fått en umodifisert beretning.

5 virksomheter har fått en modifisert uttalelse om regnskapet. Forsvaret er en stor statlig virksomhet og har fått en modifisert uttalelse om regnskapet for tredje år på rad. Revisjonen kunne ikke uttale seg om Forsvarets regnskap i 2016. Forsvarets regnskap viser forbedringer i 2017 og 2018, men fortsatt er det vesentlige feil i regnskapet. To fond under Helse- og omsorgsdepartementet har fått en negativ uttalelse om regnskapet fordi fondene ikke har avlagt årsregnskapet etter kontantprinsippet som er rammeverket for finansiell rapportering for disse fondene.

9 virksomheter har fått en modifisert uttalelse om administrativt regelverk. Av disse fikk Forsvarsdepartementet og tre underliggende virksomheter en modifisering på bakgrunn av Forsvarsdepartementets feiltolkning av *lov om merverdiavgift* (merverdiavgiftsloven).

Se en oversikt og ytterligere beskrivelse av sakene for hvert enkelt departement under Del II punkt 3.x.4.

3.3 Revisjon av saksforhold (forvaltnings- og etterlevelsesrevisjoner)

Oppsummeringene av saksforholdene blir presentert etter fallende kritikkform og ellers i alfabetisk rekkefølge etter departement. Hvert saksforhold blir presentert i mer detalj i del II, mens den underliggende rapporten for hvert saksforhold kan leses i sin helhet på Riksrevisjonens nettsider.

Angrep mot IKT-systemer i politi- og lensmannsetaten (Justis- og beredskapsdepartementet)

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at politi- og lensmannsetaten (politiet) ikke har sikret kritiske IKT-systemer mot etterretning og angrep i henhold til krav i *lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten* (politiregisterloven).

Politiet arbeider ikke systematisk med å planlegge og følge opp sikkerhet, og kompleks organisering og fragmenterte ansvarsforhold gjør arbeidet vanskeligere. Riksrevisjonen har blant annet tatt opp mangler ved styringssystemet for informasjonssikkerhet i politiet i flere år, og årets revisjon viser at mye av arbeidet med å få etablert et styringssystem fortsatt gjenstår.

Politiet har de seneste årene gjennomført tekniske tiltak for å forbedre sin evne til å forebygge og oppdage angrep mot sine IKT-systemer. Revisjonen viser imidlertid at det fortsatt er vesentlige svakheter i politiets tekniske sikkerhetstiltak. Flere av sikkerhetstiltakene er ikke gjennomført slik Nasjonal sikkerhetsmyndighet anbefaler i sine grunnprinsipper for IKT-sikkerhet.

Politiet utfører viktige oppgaver og behandler store mengder sensitiv informasjon, noe som gjør etaten til et attraktivt mål for etterretning og angrep i det digitale rom. Dersom politiet rammes av et alvorlig dataangrep, kan dette få konsekvenser for liv og helse, politiets operative evne og personvernet. God informasjonssikkerhet er derfor en forutsetning for at politiet kan løse sine oppgaver på en effektiv og sikker måte.

Sikring mot dataangrep i Oljedirektoratet (Olje- og energidepartementet)

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at Oljedirektoratets (OD) vurdering av IKT-systemer, med påfølgende risikovurdering og sikkerhetsplanlegging, ikke er kommet lenger, og at IKT-systemene har svakheter som uvedkommende kan utnytte. Riksrevisjonen finner det videre sterkt kritikkverdig at direktoratet i sin rapportering om IKT-sikkerhet til Olje- og energidepartementet feilinformerer departementet om sikkerhetstilstanden. Direktoratet har imidlertid etablert et grunnlag for systematisk arbeid med informasjonssikkerhet, men har ikke i tilstrekkelig grad arbeidet systematisk med å forhindre dataangrep og oppdage urettmessig tilgang til IKT-systemene. Oljedirektoratet har dermed i begrenset grad etterlevd blant annet *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen* (eForvaltningsforskriften) § 15 og anbefalinger fra den internasjonale standardiseringsorganisasjonen.

Riksrevisjonen har også tidligere funnet vesentlige svakheter knyttet til informasjonssikkerheten i OD (Dokument 1 (2014–2015) og Dokument 1 (2017–2018)). OD har en sentral rolle i forvaltningen av olje- og gassressursene på norsk kontinentalsokkel, og direktoratet behandler informasjon som ikke bør komme på avveie. Det er derfor viktig at OD beskytter informasjonen det forvalter, og sørger for at nettverk og systemer til enhver tid er sikre og stabile. De påviste svakhetene kan medføre at uvedkommende får tilgang til uberettiget informasjon.

Anskaffelser og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak i arbeids- og velferdsetaten (Arbeids- og sosialdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at arbeids- og velferdsetaten ikke i tilstrekkelig grad kontrollerer at de forhåndsgodkjente leverandørene av arbeidsmarkedstiltak oppfyller kravene i *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften). Dette gjelder krav til organisasjonsform, primærvirksomhet, disponering av overskudd, uttak av utbytte og at tiltaksplasser ikke skal virke konkurransevridende. Det er også viktig å etterleve kravene i tiltaksforskriften for å overholde kravene i EØS-avtalen til offentlig støtte.

Arbeidsmarkedstiltak er et sentralt nasjonalt virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken og skal styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid. I 2018 har arbeids- og velferdsetaten anskaffet arbeidsmarkedstiltak for 5,8 milliarder kroner. I gjennomsnitt deltok 72 348 personer i et arbeidsmarkedstiltak hver måned i 2018. Tiltakene omfatter for eksempel kurs som skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiserer seg til ledige jobber, avklaring av den enkeltes arbeidsevne og oppfølging i form av å motivere og veilede.

Riksrevisjonen konstaterer at arbeids- og velferdsetaten i all hovedsak følger kravene i anskaffelsesregelverket ved kjøp av arbeidsmarkedstiltakene avklaring, oppfølging og arbeidsrettet rehabilitering. Etaten anskaffer derimot tiltaket opplæring med liten grad av konkurranse.

Riksrevisjonen mener også at det er kritikkverdig at arbeids- og velferdsetaten ikke har systemer for å sikre nødvendig styringsinformasjon og tilstrekkelig internkontroll når den betaler tiltaksleverandørene. Etaten har ikke oversikt over hvor mye som er utbetalt per avtale, og det er mangelfull sporbarhet mellom priser og tjenester spesifisert i avtalene og spesifiseringene i fakturaene/refusjonskravene fra tiltaksarrangørene.

Rett hjelpemiddel til boligtilpasning for personer med nedsatt funksjonsevne (Arbeids- og sosialdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at arbeids- og velferdsetaten ikke sikrer brukerne like rettigheter til tilrettelegging av boligen. Etaten tolker vilkåret for å få hjelp ulikt, noe som fører til at bosted kan avgjøre om brukeren får tilpasset boligen. Arbeids- og velferdsetatens arbeid med hjelp til å tilpasse boligen er et viktig virkemiddel for at flere med nedsatt funksjonsevne skal kunne bli boende hjemme. Få boliger i Norge er tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne. Den største utfordringen på hjelpemiddelområdet er at det blir flere eldre brukere med behov for bolighjelpemidler.

Det varierer hvordan etaten involverer brukerne i arbeidet med å vurdere hvilken løsning for å tilrettelegge boligen som er best for den enkelte. Ulik brukerinvolvering gir ulikt grunnlag for å vurdere alternative løsninger og ulikt resultat. Etaten underretter brukerne om hjelpemiddelsentralens vurdering på forskjellig måte, også på måter som ikke sikrer klageadgang. Dette reduserer brukerens mulighet til å medvirke i egen sak, og det ivaretar ikke brukerens rettssikkerhet.

Som alternativ til utlån av et hjelpemiddel kan arbeids- og velferdsetaten gi brukere tilskudd til å bygge om boligen. Tilskudd gir brukere en varig tilrettelagt bolig, men etaten innvilger få tilskudd. Årsaken til dette er blant annet kravene til brukerens egeninnsats og andre vilkår i regelverket. Brukerne må ofte delfinansiere ombyggingen med andre midler. Regelverket inneholder også krav om å administrere ombyggingen selv, noe som kan være krevende for en som har en funksjonsnedsettelse.

Departementenes styringsinformasjon og rapportering til Stortinget på et tverrsektorielt område med barnefattigdom som eksempel (Finansdepartementet)

Riksrevisjonen vurderer det som kritikkverdig at departementene i sine budsjettproposisjoner ikke gir bedre oversikt over den tverrsektorielle innsatsen mot barnefattigdom og tilhørende bevilgninger og resultater. Etter Riksrevisjonens vurdering er det også kritikkverdig at departementene ikke har gitt tydeligere styringssignaler til aktuelle direktorater om forventede resultater, framdrift og tilhørende rapportering for tiltakene som inngår i arbeidet mot barnefattigdom. Revisjonen viser at

Prop. 1 S ikke gir oversikt over hvilke bevilgninger som inngår i den tverrsektorielle strategien mot barnefattigdom, og hvilke resultater som er oppnådd. Rapporteringen om resultater i budsjettproposisjonene for 2019 er i hovedsak rettet mot aktiviteter og tjenesteleveranser og gir lite informasjon om effekter på bruker- og samfunnsnivå. Revisjonen viser at årsrapportene og andre kilder for styringsinformasjon ikke har gitt departementene tilstrekkelig informasjon om resultatene av strategien mot barnefattigdom.

Med bakgrunn i de påviste svakhetene for et svært aktuelt og relevant eksempel på en tverrsektoriell satsing er Riksrevisjonens anbefalinger rettet mot Finansdepartementet som følge av departementets overordnede ansvar for økonomistyring i statsforvaltningen.

Omorganisering av anskaffelsesområdet (Helse- og omsorgsdepartementet)

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at departementet ikke har sørget for at omorganiseringen av anskaffelsesområdet har medført mer effektiv ressursbruk, eller sørget for at vurderingen av omorganiseringen var realistisk.

Bakgrunnen for omorganiseringen var å få en mer effektiv forvaltning, jf. Prop. 1 S for Helse- og omsorgsdepartementet for budsjettåret 2016. Departementet la til grunn Norsk Helsenett SF sin rapport av 30. mai 2016 der det står at gevinster ved omorganisering av anskaffelsesområdet skulle realiseres fra 1. januar 2017, jf. *Protokoll fra ekstraordinært foretaksmøte i Norsk Helsenett SF 22. juni 2016*.

Revisjonen viser at omorganiseringen av anskaffelsesområdet ved blant annet å opprette et tjenestesenter i Norsk Helsenett SF samlet sett har medført økt ressursbruk og økte kostnader for virksomhetene. Departementet har i liten grad sørget for grunnlag for å vurdere om kvaliteten er blitt bedre. Videre er beregningen av de potensielle gevinstene ikke egnet til å vurdere om selve omorganiseringen gir lavere anskaffelseskostnader for virksomhetene, og departementet har heller ikke etablert et system for å følge opp om virksomhetene faktisk realiserer gevinstene.

Oppstartskostnadene som påløp da Norsk Helsenett SF etablerte tjenestesenteret, var ikke bevilget i statsbudsjettet, og ble derfor finansiert av Norsk Helsenett SF sin egenkapital. Egenkapitalen er delvis innbetalt fra private aktører til Norsk Helsenett SF. Departementet har ikke opplyst når eller hvor mye av oppstartskostnadene virksomhetene skal tilbakebetale til Norsk Helsenett SF.

Anskaffelser er en vesentlig del av virksomhetenes administrative tjenester og er regulert av anskaffelsesregelverket, som skal sikre effektive offentlige innkjøp. Høye administrative kostnader vil redusere virksomhetenes evne til å løse sitt samfunnsoppdrag.

Bruken av digitale løsninger ved etablering av restaurant (Kommunal- og moderniseringsdepartementet)

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at lite gjenbruk av informasjon bidrar til at arbeidsprosessene for etablererne og saksbehandlingen i de offentlige virksomhetene ikke blir så rask og enkel som digitale løsninger gir muligheter for. Etablerere som skal starte restaurant som aksjeselskap, savner informasjon om hvilke søknader som er nødvendige, i hvilken rekkefølge de må søke, og hvilken dokumentasjon de må levere. Riksrevisjonen vurderer det som kritikkverdig at de digitale løsningene ikke dekker etablerernes behov for informasjon og veiledning når de skal starte en restaurant som aksjeselskap.

Eksisterende informasjons- og veiledningstiltak er heller ikke godt nok tilpasset kompleksiteten i *lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven). Det er et mål i Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling* å ta i bruk de mulighetene som ligger i digitale verktøy som kan hjelpe brukere med å fylle ut søknader og simulere vedtak (regelsjekk) før de sender søknadene. Riksrevisjonen vurderer det som kritikkverdig at regelverket fortsatt ikke legger godt nok til rette for utvikling av gode selvbetjeningsløsninger og digitale verktøy for etablererne og saksbehandlerne.

At det mangler digital og søkbar informasjon om styrer og stedfortreder på tvers av kommunegrensene, gjør det vanskelig å kontrollere at ikke samme person har slike verv flere steder, og dette fører også til mindre effektiv saksbehandling og lengre ventetid for etablererne. Riksrevisjonen mener at det er kritikkverdig at korrespondansen mellom kommunene og staten i en del tilfeller er unødvendig tidkrevende fordi noen statlige virksomheter, for eksempel politi- og lensmannsetaten, i liten grad bruker digital postformidling.

Ubrukte budsjettmidler ved universiteter og høyskoler (Kunnskapsdepartementet)

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet ikke har fastsatt rammer for universitets- og høyskolesektorens avsetninger av ubrukte budsjettmidler. Riksrevisjonen finner det videre kritikkverdig at utviklingen i avsetningene ikke kommer fram på en samlet og entydig måte i Kunnskapsdepartementets rapportering til Stortinget.

Bevilgningsreglementet stiller krav om at det skal gis opplysninger om oppnådde resultater og annen regnskapsinformasjon for siste regnskapsår. Dette er av betydning for vurderingen av bevilgningsforslagene for neste års statsbudsjett.

Universitets- og høyskolesektorens akkumulerte avsetninger av ubrukte budsjettmidler ved utgangen av 2018 var 3,3 milliarder kroner. Dette tilsvarer nær 10 prosent av bevilgningen på 35 milliarder kroner til statlige universiteter og høyskoler i 2018, hvor avsetningsnivået per virksomhet varierte fra 4 til 28 prosent.

Revisjonen viser at omfanget av ubrukte budsjettmidler ikke påvirker utmålingen av nye årlige bevilgninger gjennom det finansieringssystemet som er fastsatt for statlige universiteter og høyskoler. Dette kan føre til at en vesentlig andel av bevilgningene til høyere utdanning og forskning fortsatt blir stående ubenyttet dersom bevilgningene til sektoren fortsetter å øke, slik de har gjort i de senere årene.

Revisjonen viser videre at Kunnskapsdepartementets årlige rapportering til Stortinget ikke gir et samlet og entydig bilde av universitets- og høyskolesektorens økonomiske situasjon, eller hvordan avsetningene av ubrukte budsjettmidler påvirker virksomhetenes måloppnåelse og ressursbehov.

Balanseføring av eiendeler og opprettelse av åpningsbalanse (Kunnskapsdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at virksomhetene under Kunnskapsdepartementet i varierende grad etterlever de *statlige regnskapsstandardene* (SRS)¹¹ når det gjelder å balanseføre og kostnadsføre programvare. Videre finner Riksrevisjonen det kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet har gitt føringer til underliggende

11) *Statlige regnskapsstandarder* (SRS) er et rammeverk for periodiserte regnskaper, utviklet som et supplement til de prinsippene som ligger til grunn for statsregnskapet.

virksomheter, blant annet om å opprette en åpningsbalanse, som medfører at virksomhetenes regnskap ikke fullt ut følger kravene i de statlige regnskapsstandardene.

Virksomhetens balanse skal gi et dekkende bilde av virksomhetens eiendeler, i samsvar med SRS. Åpningsbalansen skal danne et grunnlag for framtidig måling av kostnader knyttet til å utføre samfunnsoppdraget. Uensartet regnskapsføring gir ulik informasjon og reduserer mulighetene for å sammenligne regnskapene mellom perioder og virksomheter.

Myndighetenes saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket (Landbruks- og matdepartementet)

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Landbruks- og matdepartementet ikke har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å håndtere svakheter ved saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. Svakheterne gjelder brudd på *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) og manglende etterlevelse av *forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket* (forskrift om produksjonstilskudd mv. i jordbruket) og *Regelement om økonomistyring i staten* (økonomiregelementet).

For 2018 ble det utbetalt om lag 9,8 milliarder kroner i tilskudd til ca. 39 500 jordbruksforetak. Landbruksdirektoratet har det overordnende ansvaret for forvaltningen av produksjonstilskuddet. Kommunen fatter vedtak om tilskudd på vegne av staten. Fylkesmannen kontrollerer kommunenes saksbehandling, og Landbruksdirektoratet følger opp fylkesmannens kontroller. Kvalitet i saksbehandlingen, korrekt utbetaling av tilskudd og likeverdig behandling av jordbruksforetakene som søker tilskudd, forutsetter at de kommunale landbrukskontorene får faglig støtte og veiledning fra Landbruksdirektoratet og fylkesmannen.

Revisjonen viser manglende etterlevelse av kravet til gjennomføring av kontroller og manglende oppfølging av kommunenes saksbehandling både hos fylkesmannen og Landbruksdirektoratet. Mangelfullt grunnlag for å vurdere kvaliteten i kommunenes saksbehandling gir risiko for at eventuelle feil i kommunenes saksbehandling ikke blir oppdaget eller korrigert. Departementet får dermed ikke nødvendig informasjon om svakheter i forvaltningen av tilskuddet.

Myndighetenes innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven i landbruket (Landbruks- og matdepartementet)

Revisjonen viser at Mattilsynet mangler gode verktøy og systemer for å fange opp de dyreholderne som har størst risiko for å bryte *lov om dyrevelferd* (dyrevelferdsloven). Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Mattilsynet ikke har systematisert tilgjengelige data fra ulike kilder, som for eksempel kjøttkontrollen. Konsekvensen er at risikobildet ikke blir dekkende, og grunnlaget for å risikobasere tilsynsvirksomheten blir dermed svakere.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at det tar for lang tid før kronisk dårlige dyrehold med fare for å bryte dyrevelferdsloven flere ganger, får ny inspeksjon av Mattilsynet. Det er etter Riksrevisjonens vurdering også kritikkverdig at kronisk dårlige dyrehold får pågå for lenge. En gjennomgang av saker der Mattilsynet har fattet vedtak om aktivitetsforbud, viser at til tross for alvorlige funn og gjentatte pålegg tok det i gjennomsnitt sju år fra første inspeksjon til Mattilsynet vedtok aktivitetsforbud. I mange tilfeller har Mattilsynet gitt gjentatte pålegg om samme forhold over flere år. Dette gjelder også akutte forhold, som eksempelvis hastevedtak om mangel på fôr og vann. Mattilsynet har ikke trappet opp virkemiddelbruken nok i disse sakene. Riksrevisjonen vil påpeke at konsekvensene kan være at dyr, ofte over tid, utsettes for lidelser.

Revisjonen viser videre at det ikke er mulig å hente ut statistikk og oversikter som gir et dekkende bilde av arbeidet med dyrevelferdsområdet, fra Mattilsynets saksbehandlingssystem MATS. Riksrevisjonen vil påpeke at Mattilsynet dermed ikke har systemer for å sikre seg nødvendig styringsinformasjon på en effektiv måte.

Etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet (Nærings- og fiskeridepartementet)

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementets ikke har utarbeidet et mål- og resultatstyringssystem som gir tilstrekkelig informasjon om Havforskningsinstituttet utnytter ressursene sine effektivt. Havforskningsinstituttet har ikke etablert et godt nok system for å følge opp måloppnåelse, effektiv ressursutnyttelse og internkontroll i virksomheten. Havforskningsinstituttet har ikke tilstrekkelig kunnskap om ressursene utnyttes effektivt, og svakheter i risikoarbeidet kan føre til at instituttet mangler grunnlag for å prioritere.

Etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet (Samferdselsdepartementet)

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at viktige forutsetninger for effektiv drift i Luftfartstilsynet fremdeles ikke er på plass selv om Luftfartstilsynet i lang tid har arbeidet med å forbedre virksomhetsstyringen og omorganiserte i 2017. Staten utnytter ikke informasjon om flysikkerhetsrisikoen godt nok. Luftfartstilsynet har heller ikke fått på plass et ressursstyringssystem som gir oversikt over hvor mye ressurser som brukes til ulike oppgaver, og etaten dokumenterer i for liten grad hvor effektivt det utnytter ressursene. For at Luftfartstilsynet skal være i stand til å levere mer enhetlige tjenester med mer effektiv ressursutnyttelse, mener Riksrevisjonen at det fortsatt er behov for å standardisere etatens godkjennings-, tilsyns- og regelverksprosesser. For at Samferdselsdepartementet skal kunne forbedre kontrollen med Luftfartstilsynets mål og resultater, mener Riksrevisjonen at det er behov for bedre styringsinformasjon og oppfølging av måloppnåelse, effektivitet og resultater.

Utenriksdepartementets etterlevelse av anskaffelsesregelverket (Utenriksdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Utenriksdepartementet ikke i tilstrekkelig grad etterlever sentrale bestemmelser i *forskrift om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesforskriften) og dermed ikke ivaretar *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven) grunnleggende prinsipper. Det er kritikkverdig at departementet har foretatt flere ulovlige direkteanskaffelser.

I tillegg til flere ulovlige direkteanskaffelser viser revisjonen at det mangler eller er mangelfull dokumentasjon, særlig for anskaffelser under en terskelverdi på 1,3 millioner kroner, at kontraktsoppfølgingen er mangelfull, og at det mangler strategiske føringer for hvordan departementet skal ivareta kravene til miljø- og samfunnsansvar i sine anskaffelser.

Revisjonen viser videre at Utenriksdepartementet har etablert rutiner og iverksatt kompetansehevingstiltak som har redusert risikoen for at departementet tildeler og utbetaler tilskudd som helt eller delvis skulle vært behandlet etter anskaffelsesregelverket.

Gjennom innkjøp av varer og tjenester for omtrent 1 milliard kroner årlig er Utenriksdepartementet en stor offentlig aktør. Utenriksdepartementet skal sikre at fellesskapets midler brukes best mulig, og at departementet bidrar til et konkurransedyktig næringsliv og til at sentrale samfunnshensyn blir ivaretatt, slik anskaffelsesregelverket forutsetter. Hvis Utenriksdepartementet ikke etterlever

regelverket, vil det kunne redusere allmennhetens tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Sikring mot dataangrep i Utenriksdepartementet (Utenriksdepartementet)

Riksrevisjonen finner det er kritikkverdig at Utenriksdepartementet på flere områder ikke etterlever krav og anbefalinger til styringssystem for informasjonssikkerhet og til sikkerhetstiltak for å forhindre dataangrep. De sentrale kildene til revisjonskriterier har vært *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen* (eForvaltningsforskriften) og internasjonale standarder for styringssystem for informasjonssikkerhet (NS-ISO/IEC 27001 og 27002).

Utenriksdepartementets system for risikovurderinger gir ikke departementet en fullstendig oversikt over risikobildet for informasjonssikkerheten i systemer og teknisk infrastruktur. Dette kan medføre at departementet ikke identifiserer kritisk risiko, og at det derfor ikke planlegger og iverksetter nødvendige sikkerhetstiltak for å beskytte informasjon mot dataangrep og andre trusler. Riksrevisjonen har også avdekket svakheter i gjennomføringen av flere forebyggende sikkerhetstiltak, som gjør systemene sårbare ved dataangrep mot Utenriksdepartementet. Dette gjelder særskilt for eldre systemer og maskiner. Departementet har utfordringer med å få kontroll på brukerkontoer og begrense disse til tjenstlig behov. Videre har departementet ikke fullt ut tatt i bruk tilgjengelige overvåkningsverktøy som skal fange opp eventuelle dataangrep.

Revisjonen viser også at departementet lagrer sensitive personopplysninger på ulike filområder i nettverket og ikke har rutiner på plass for å sikre at slike opplysninger slettes når det ikke lenger er nødvendig å oppbevare dem.

Utenriksdepartementets system for å følge opp informasjonssikkerheten har svakheter som reduserer muligheten for helhetlig oppfølging av området.

Utenriksdepartementet behandler informasjon som ikke bør komme på avveie i flere av sine datasystemer. Denne informasjonen kan eksterne aktører være interessert i. Dette kan for eksempel være politisk sensitiv informasjon, sensitive personopplysninger eller grunnlaget for saksbehandlingen i Utenriksdepartementet. Mangler i sikkerhetstiltak som skal forebygge dataangrep, gir risiko for at departementets informasjon kan bli eksponert. Det er derfor viktig at Utenriksdepartementet beskytter informasjonen de forvalter, og sørger for at nettverk og systemer til enhver tid er sikre og stabile.

4 Orientering om Riksrevisjonens revisjon av sametingsrådets styringssystem for måloppnåelse

4.1 Riksrevisjonens funn, merknader og anbefalinger

Riksrevisjonen har revidert sametingsrådets styringssystem for måloppnåelse for budsjettåret 2018. Målet med revisjonen var å vurdere om sametingsrådet har et styringssystem med rutiner og praksis som er hensiktsmessig for å sikre måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger.

Revisjonen er rapportert til sametingsrådet og Sametingets kontrollkomité. Riksrevisjonen finner det hensiktsmessig at også Stortinget orienteres om revisjonen og Riksrevisjonens funn.

Sametinget er ikke et underordnet organ av departementene, og er ikke underlagt instruksjons- og kontrollmyndighet fra regjeringen. Sametinget er delegert myndighet til

å forvalte midlene som stilles til disposisjon for Sametinget over det årlige statsbudsjettet, jf. *lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold* (sameloven) § 2-1 tredje ledd. Sametinget mottok i 2018 bevilgninger over seks ulike departementers budsjetter. Midlene Sametinget disponerer, fordeles av Sametinget i plenum og forvaltes ut fra Sametingets vedtak og forutsetninger. Bevilgningene til Sametinget utgjorde i 2018 i underkant av 487 millioner kroner.

Riksrevisjonens konklusjon er at sametingsrådet ikke har et styringssystem med rutiner som er hensiktsmessig for å sikre måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger. Økonomireglement for Sametinget beskriver ikke styringsprosessene på en systematisk måte, og det framstår som uklart hvilke mål som er styrende for virksomheten. Det årlige budsjettokumentet, som også er sametingsrådets virksomhetsplan, omfatter bare deler av Sametingets oppgaver og inneholder i liten grad konkrete mål å vurdere måloppnåelse mot. Verken rådet eller avdelingene konkretiserer målene ytterligere som utgangspunkt for styring. Det benyttes ikke risikovurderinger for å styre og prioritere ressurser ut fra Sametingets egenart. Det mangler krav til og rutiner for resultatrapportering som kunne gitt grunnlag for å vurdere måloppnåelse i tråd med målene i plenums vedtak.

Sametinget gjennomfører flere tiltak for å utbedre avdekkede svakheter. Det er blant annet utarbeidet en oppfølgingsplan etter tilskuddsrevisjonene som ble gjennomført i 2016 og 2017 og satt i gang et arbeid med å forbedre regelverkene. Både medarbeidere og ledere i Sametinget viser stor evne til læring og utvikling og bidrar til oppgaveløsningen gjennom erfaringsbasert kunnskap og stort engasjement for Sametinget som parlament.

Riksrevisjonen anbefaler 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.

Det anbefales at det utarbeides et styringssystem som underbygger en effektiv ressursbruk i Sametinget.

4.2 Sametingsrådets oppfølging

Sametingspresidenten tar revisjonsfunnene og anbefalingene videre i sitt arbeid og er positiv til at Riksrevisjonen har brukt ressurser til å revidere Sametinget de siste årene.

Sametingspresidenten opplyser at sametingsrådet allerede har iverksatt enkelte forbedringstiltak og har gjennomført en rekke tiltak for å møte anbefalingene fra tidligere revisjoner. Blant annet er arbeidet med å etablere ett felles styringssystem i hele administrasjonen iverksatt. Her er målet å sikre at Sametinget når målene sine, i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger. Sametinget har også planlagt å revidere og omarbeide økonomireglementet for Sametinget i henhold til Riksrevisjonens anbefalinger, slik at det blir et operativt styrende dokument som inngår i en hierarkisk modell av styringsdokumenter.

Videre opplyser sametingspresidenten at det er satt i gang et arbeid med å revidere og oppdatere internkontrollsystemet i Sametinget for å sikre at gjeldende krav blir etterlevd, og at kravet til risikovurderinger blir ivaretatt. Sametingsrådet vurderer behovet for å omorganisere med mål om tydeligere styrings- og ansvarslinjer. Sametingspresidenten er svært glad for at Riksrevisjonen også har sett at Sametingets ansatte er svært engasjerte, og at det er stor gjennomføringsevne i organisasjonen.

4.3 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Dokumentet er i sin helhet vedtatt i Riksrevisjonens møte 1. oktober 2019

Per-Kristian Foss

Per Rune Henriksen

Anne Tingelstad Wøien

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Jens Gunvaldsen

Del II Resultat av revisjon av departementene og underliggende virksomheter

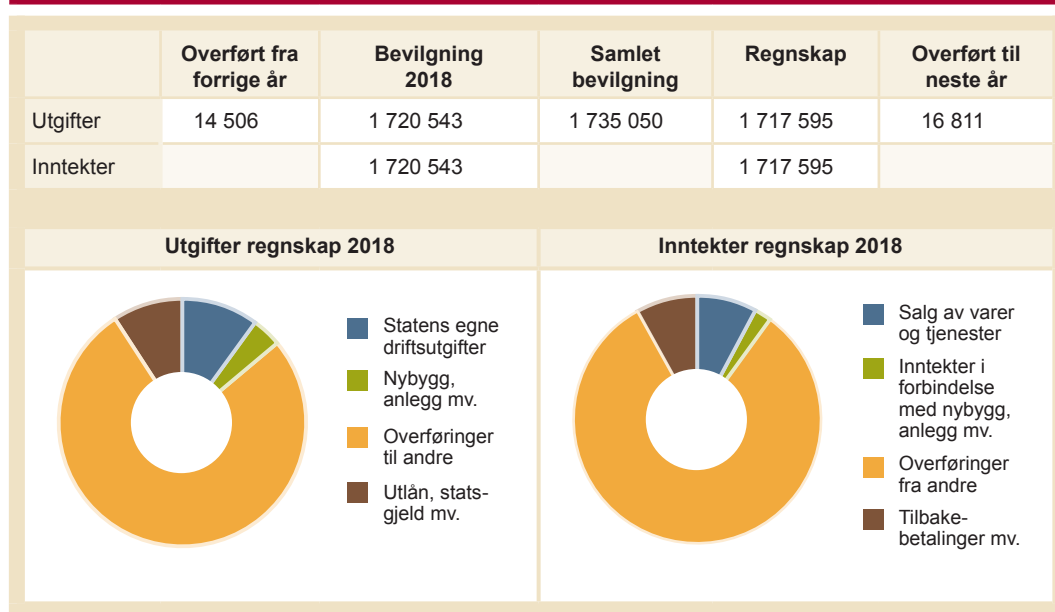
Dokument 1 (2019–2020)

1.1 Innledning

Denne delen presenterer først budsjett- og regnskapstall samlet for alle departementene, Stortinget og underliggende institusjoner, samt overføringer til og fra Statens pensjonsfond utland (SPU) og statslånemidler. De departementsvise delene som følger etterpå, gir en oversikt over departementets ansvarsområde, budsjett- og regnskapstall¹ og underliggende virksomheter. Departementsdelene fortsetter med en oversikt over utviklingstrekk/oppfølging av tidligere revisjoner innenfor departementets ansvarsområde før hovedfunn for alle revisjonstypene presenteres. Departementene blir presentert i alfabetisk rekkefølge.

1.1.1 Budsjett og regnskapstall – samlet

Figur 1.1 Budsjett og regnskap for 2018 (tall i millioner kroner)



Utgiftene og inntektene i statsbudsjettet og statsregnskapet inndeles i fire korresponderende avdelinger. På utgiftssiden er dette:

- *Post 01–29 Statens egne driftsutgifter*
- *Post 30–49 Nybygg, anlegg mv.*
- *Post 50–89 Overføringer til andre*
- *Post 90–99 Utlån, statsgjeld mv.*

Tilsvarende for inntektssiden er:

- *Post 01–29 Salg av varer og tjenester*
- *Post 30–49 Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.*
- *Post 50–89 Overføringer fra andre*
- *Post 90–99 Tilbakebetalinger mv.*

Hovedtyngden av statens utgifter er *Overføringer til andre* og utgjør for 2018 over 1 328 milliarder kroner. Av dette er overføring til SPU 251 milliarder kroner.

1) Budsjett og regnskapstall inkluderer også statsbankene, statlig petroleumsvirksomhet, statens forretningsdrift og folketrygden, som har egne kapitelsier i statsregnskapet.

På inntektssiden utgjør *Overføringer fra andre* 1 410 milliarder kroner, av dette er 225,5 milliarder kroner som SPU overfører.

Det er overført en ubrukt bevilgning på 16,8 milliarder kroner fra 2018 til 2019. Dette er en økning på 2,3 milliarder kroner sammenlignet med fjoråret. Det er Samferdselsdepartementet som har den største overføringen med 1,7 milliarder kroner. Deretter følger Helse- og omsorgsdepartementet med 0,7 milliarder kroner og Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet med 0,4 milliarder hver.

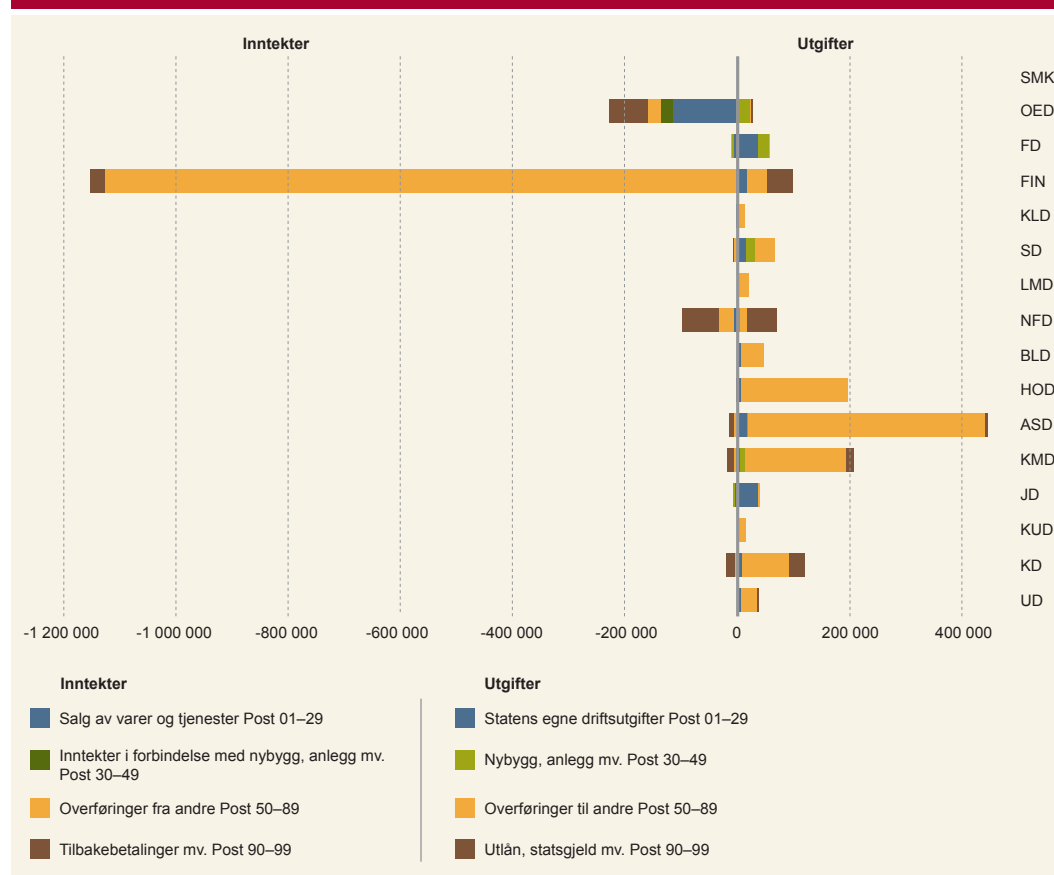
2.1 Departementenes inntekter og utgifter

Inntekter

Departementene med de største inntektene er Finansdepartementet, Olje- og Energidepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. I *Overføringer fra andre* ligger skatter og avgifter på 1 121 milliarder kroner under Finansdepartementet, inklusive 117 milliarder kroner i petroleumsrelaterte skatter og avgifter, mens 15 milliarder kroner i utbytte fra Equinor ligger under Olje- og energidepartementet.

Under Olje- og energidepartementet finner vi også driftsinntekter og inntekter fra nybygg og anlegg gjennom Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE) på 114,5 milliarder kroner. Tilbakebetalinger under Olje- og energidepartementet på 69,5 milliarder kroner gjelder i hovedsak kapitalinnskudd for energiomlegging og energi- og klimateknologi. Under Nærings- og fiskeridepartementet er 64,6 milliarder kroner innbetaling av avdrag på lån og salg av aksjer.

Figur 2.2 Oversikt over departementenes inntekter og utgifter (tall i millioner kroner)



Utgifter

På utgiftssiden er de største departementene med *Overføringer til andre* Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Arbeids- og sosialdepartementets overføringer gjelder utbetaling av pensjoner og ytelser fra arbeids- og velferdsetaten med 421,4 milliarder kroner, mens Helse- og omsorgsdepartementet overfører 191,2 milliarder kroner til de

regionale helseforetakene og til refusjoner gjennom HELFO. Kommunal- og moderniseringsdepartementet overfører 181,2 milliarder kroner, hovedsakelig i form av rammeoverføringer til kommuner og fylkeskommuner.

Statens egne driftsutgifter omfatter lønn, varer og tjenester inklusiv husleie og spesielle driftsutgifter. Dette utgjorde 172 milliarder kroner i 2018. De største departementsområdene med slike utgifter er Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet og Samferdselsdepartementet. Finansdepartementet har også betydelige beløp på denne gruppen, men her inngår utbetalinger av merverdiavgift knyttet til nettoordningen for merverdiavgift på 6,7 milliarder kroner.

Nybygg og anlegg mv. utgjør 69 milliarder kroner. De tre største investeringsdepartementene er Olje- og energidepartementet, Forsvarsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Under Olje- og energidepartementet inngår utgifter til SDØE med 22,6 milliarder kroner.

Utlån, statsgjeld mv. utgjør 148 milliarder kroner, hvorav Nærings- og fiskeridepartementet er største aktør på grunn av ansvaret for viktige generelle rammebetingelser for næringslivet. Utgiftene gjelder utlån, kjøp av aksjer og kapitalinnskudd. Deretter følger Finansdepartementet som har ansvaret for statsgjelden, og Kunnskapsdepartementet som har ansvaret for Statens lånekasse.

3.1 Statsministerens kontor

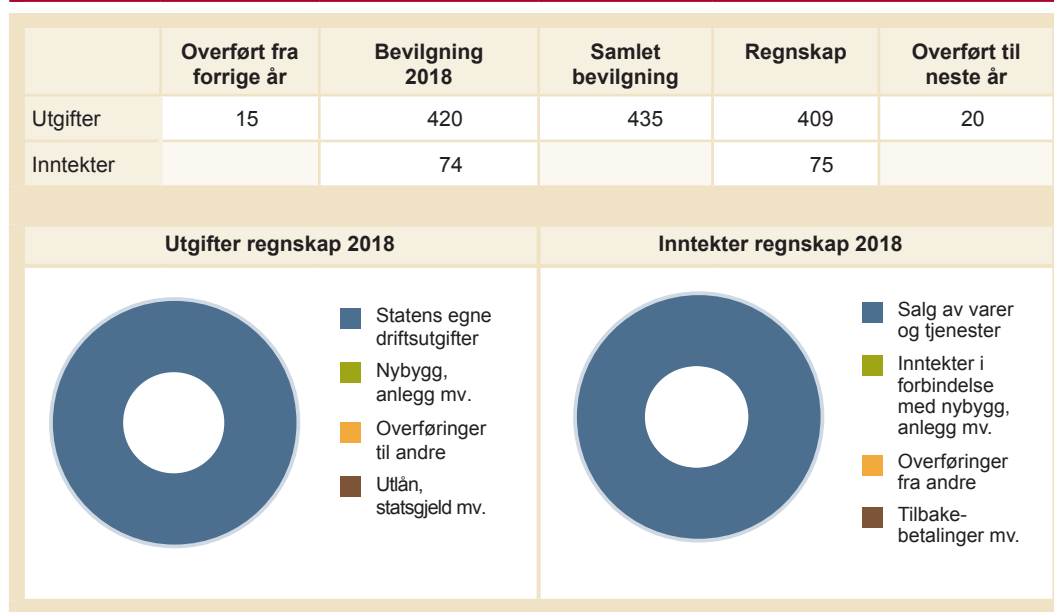
Statsministerens kontor er sekretariat for statsministeren. Kontorets hovedoppgave er å bistå statsministeren i å samordne arbeidet i regjeringen og å ivareta sekretariatsoppgaver for statsministeren. Kontoret sørger for den formelle kontakten mellom regjeringen og Stortinget og samordner regjeringsmedlemmenes deltakelse i Stortingets debatter og spørretimer. Kontoret har arbeidsgiverfunksjoner for samtlige regjeringsspolitikere ved Statsministerens kontor og i departementene.

Kontoret er også sekretariat for statsrådet, noe som betyr at det utfører sekretariatsarbeid i samband med statsråd på Slottet. En viktig del av kontorets samordningsoppgaver er å forberede, gjennomføre og følge opp regjeringsskonferansene.

Statsministerens kontor har én underliggende virksomhet, Regjeringsadvokaten, som fører sivile rettsaker for staten og gir råd i juridiske spørsmål. Oppdragsgiverne for Regjeringsadvokaten er regjeringen og den øvrige statsforvaltningen.

3.1.1 Departementets budsjett og regnskap for 2018

Figur 3.1 Budsjett og regnskap for 2018 (tall i millioner kroner)



Figuren gir en oversikt over utgifter og inntekter på departementets ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*. Tallene er hentet fra statsregnskapet 2018.

Statsministerens kontor kan bare i begrenset utstrekning planlegge virksomheten sin. Dette henger sammen med at de til enhver tid må utføre oppgavene som statsministeren og den politiske ledelsen har behov for. Det må derfor tas høyde for at aktiviteter kan bli utsatt eller ikke gjennomført.

Den største delen av *Statens egne driftsutgifter* for Statsministerens kontor er lønn og godtgjørelser. *Salg av varer og tjenester* består hovedsakelig av erstatning for saksomkostninger til Regjeringsadvokaten. Betalingen kommer først ved rettskraftig dom og er uforutsigbar og utfordrende å budsjettere.

Det er overført 20 millioner kroner fra 2018 til 2019. Mindreutgiftene er på 26 millioner kroner.

3.1.2 Virksomhetsregnskap

Statsministerens kontor har én underliggende virksomhet. I tillegg regnes Statsministerens kontor som en virksomhet.

Statlige virksomheter kan ha ulike tilknytningsformer til staten. Det er først og fremst budsjettfullmaktene fra Stortinget som skiller dem. De fleste virksomheter er ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte) hvor utgifter og inntekter budsjetteres og rapporteres til statsregnskapet hver for seg. For forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte) vedtas en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. De nettobudsjetterte virksomhetene fører regnskapet etter *statlige regnskapsstandarder* (SRS). De bruttobudsjetterte kan etter avtale med overordnet departement velge å føre periodisert regnskap etter SRS i tillegg til kontantregnskapet.

Tabell 3.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettert)	2	0

Både Statsministerens kontor og Regjeringsadvokaten fører regnskapet sitt etter kontantprinsippet.

3.1.3 Utviklingstrekk

Regjeringsadvokaten vedtok i 2015 i samråd med Statsministerens kontor en treårig strategisk opptrappingsplan for embetet. Den viktigste enkeltfaktoren i planen var å øke antall ansatte for å opprettholde en profesjonell og fleksibel organisasjon med tilstrekkelig kapasitet. Denne prosessen har gått senere enn først antatt, og vil fortsette i 2019.

3.1.4 Finansiell revisjon – hovedfunn

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt to revisjonsberetninger. Av disse er én til Statsministerens kontor og én til Regjeringsadvokaten.

Virksomheter med modifisert revisjonsberetning

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen til årsregnskapet for noen av virksomhetene under Statsministerens kontors ansvarsområde.

Virksomheter med modifisering av uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene under Statsministerens kontors ansvarsområde.

3.1.5 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 ble det ikke gjennomført revisjon av saksforhold innenfor Statsministerens kontors ansvarsområde som rapporteres i Dokument 1.

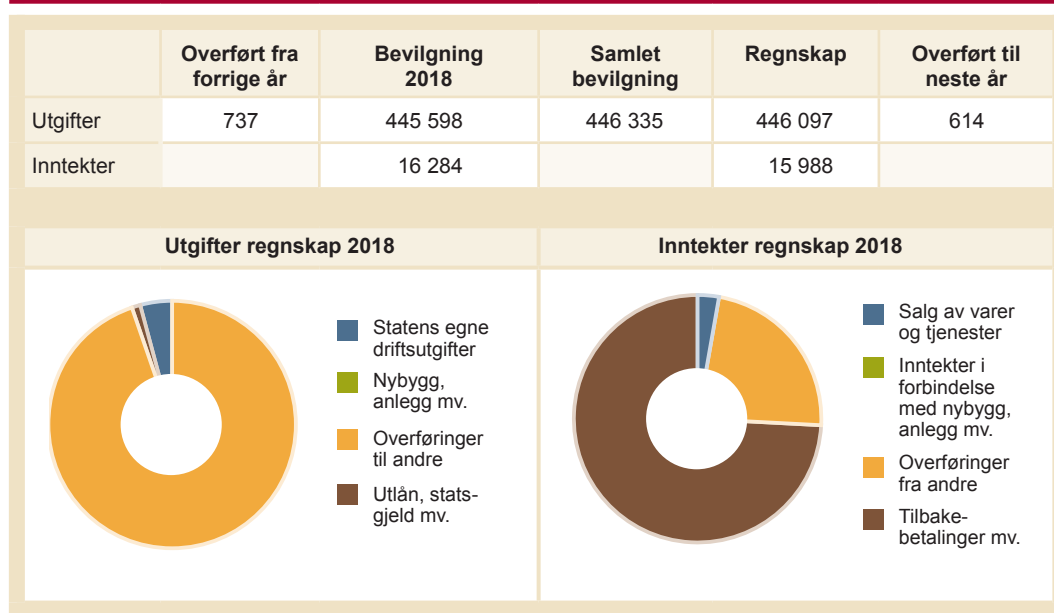
3.2 Arbeids- og sosialdepartementet

Arbeids- og sosialdepartementet har ansvar for utviklingen av store reformer og viktige politikkområder, og disponerer en stor andel av statsbudsjettet. Departementet har det overordnede ansvaret for politikken som gjelder arbeidsmarked, arbeidsmiljø og sikkerhet, velferd og pensjoner og skal blant annet legge til rette for et velfungerende arbeidsmarked og et arbeidsliv som passer for alle.

Departementet har ni underliggende virksomheter.

3.2.1 Departementets budsjett og regnskap for 2018

Figur 3.2 Budsjett og regnskap for 2018 (tall i millioner kroner)



Figuren gir en oversikt over utgifter og inntekter på departementets ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*. Tallene er hentet fra statsregnskapet 2018.

Arbeids- og sosialdepartementets ansvarsområde i statsregnskapet kjennetegnes av store utgifter i form av *overføringer til andre*. Overføringene gjelder i hovedsak utbetaling av pensjoner og ytelser fra arbeids- og velferdsetaten. Disse utbetalingene utgjør 420,2 milliarder kroner. De største utbetalingene gjelder alderdom med 221 milliarder kroner, uførhet med 88 milliarder kroner, sykepengen med 40 milliarder kroner og arbeidsavklaringspenger med 33 milliarder kroner.

Statens egne driftsutgifter for departementet med underliggende virksomheter utgjør 18,6 milliarder kroner.

Tilbakebetalinger mv. beløper seg til 11,8 milliarder kroner og gjelder boliglansordningen i Statens pensjonskasse.

Overføringer fra andre utgjør til sammen 3,6 milliarder kroner. Disse inntektene gjelder i hovedsak innkreving av feilutbetalinger, renter av boliglansordningen i Statens

pensjonskasse og arbeidsgiveres finansiering av erstatningsutbetalinger ved yrkesskade.

3.2.2 Virksomhetsregnskap

Det er ni virksomheter under Arbeids- og sosialdepartementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet.

Statlige virksomheter kan ha ulike tilknytningsformer til staten. Det er først og fremst budsjettfullmaktene fra Stortinget som skiller dem. De fleste virksomheter er ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte) hvor utgifter og inntekter budsjetteres og rapporteres til statsregnskapet hver for seg. For forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte) vedtas en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. De nettobudsjetterte virksomhetene fører regnskap etter *statlige regnskapsstandards* (SRS). De bruttobudsjetterte kan etter avtale med overordnet departement velge å føre periodisert regnskap etter SRS i tillegg til kontantregnskapet.

Tabell 3.2 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettert)	6*	1**
Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettert)	0	2***
Forvaltningsbedrifter	0	1****

* Arbeids- og sosialdepartementet, Arbeids- og velferdsetaten, Arbeidsretten, Arbeidstilsynet, Riksmekleren, Trygderetten

** Petroleumsstilsynet

*** Statens arbeidsmiljøinstitutt og Pensjonstrygden for sjømenn (følger regnskapsloven i påvente av vurdering av tilknytningsform til staten).

**** Statens pensjonskasse

3.2.3 Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner

I Dokument 1 (2018–2019) for regnskapsåret 2017 fant Riksrevisjonen det sterkt kritikkverdig at IKT-systemene i arbeids- og velferdsetaten hadde vesentlige svakheter som kunne utnyttes i dataangrep og hadde følgende hovedfunn:

- Arbeids- og velferdsetaten har ikke dokumentert oversikt over risikobildet for dataangrep.
- Etaten har etablert flere sterke sikkerhetstiltak, men etatens IKT-systemer har likevel vesentlige svakheter som kan utnyttes av interne og eksterne aktører.
- Kompleksiteten i etatens IKT-systemer gjør det vanskelig å etterleve *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven).

I kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 1, jf. Innst.125 S (2018–2019) understreket komiteen at mangelfull styring og oppfølging av informasjonssikkerhet er sterkt kritikkverdig. Sensitiv informasjon, også personopplysninger, kan komme på avveie. Viktige tjenester for samfunnet kan settes ut av funksjon. Komiteen ba om å bli holdt orientert om framdriften gjennom Dokument 1 for regnskapsåret

2018. Riksrevisjonen har bedt Arbeids- og sosialdepartementet redegjøre for status i arbeidet med å sikre mot dataangrep i arbeids- og velferdsetaten.

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i brev av 26. april 2019 at det har fulgt opp temaet i etatsstyringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet, og at det blant annet har presisert departementets krav til direktoratets arbeid med IKT-sikkerhet i *instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Departementet opplyser videre at direktoratet har styrket systematiseringen og økt kompetansen og kapasiteten på informasjonssikkerhetsarbeidet. For å ivareta kravene i personvernforordningen har arbeids- og velferdsetaten utviklet og iverksatt en modell for vurdering av personvern som sikrer at alle krav blir vurdert og dokumentert.

For øvrig opplyser departementet følgende i forbindelse med de enkelte hovedfunnene:

Arbeids- og velferdsetaten har ikke dokumentert oversikt over risikobildet for dataangrep

Direktoratet har utarbeidet en samlet risiko- og sårbarhetsvurdering som ligger til grunn for ledelsens gjennomgang av informasjonssikkerhet og personvern. Ansvar og tidsfrister for oppfølging av tiltakene er fordelt. Departementet opplyser at arbeids- og velferdsetaten i tillegg har styrket sitt arbeid med risikovurderinger og gjennomfører en rekke risikoanalyser av infrastruktur, plattform og applikasjoner som er under utvikling. Etaten har også etablert et sikkerhetsteam som håndterer sårbarheter.

Etaten har etablert flere sterke sikkerhetstiltak, men etatens IKT-systemer har likevel vesentlige svakheter som kan utnyttes av interne og eksterne aktører
Departementet opplyser at systemenes alder og beskaffenhet er årsaken til en del av de påpekte manglene. Arbeids- og velferdsdirektoratet iverksetter derfor tiltak som gjør at risikoen er på et nivå som direktoratet vurderer som akseptabelt i påvente av nye IKT-systemer. Direktoratet har blant annet laget rutiner for å korrigere for manglende kvalitet i loggene og har iverksatt manuelle gjennomganger som skal sikre at ansatte ikke har tilganger utover tjenstlige behov. Tiltak som dette blir iverksatt og gjennomført slik at risikoen på områdene kan aksepteres inntil permanente endringer er på plass.

Flere alvorlige avvik ble rettet opp mens revisjonen pågikk. Enkelte avvik blir rettet ved at det blir innført nye versjoner av mobilitetsløsning og Citrix-løsning. Ytterligere arbeid med å rette opp avvik pågår løpende.

Kompleksiteten i etatens IKT-systemer gjør det vanskelig å etterleve personopplysningsloven

Arbeids- og sosialdepartementet viser til direktoratets risiko- og sårbarhetsanalyse og opplyser at Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider systematisk med å sikre at alle krav til personvern og informasjonssikkerhet blir ivaretatt ved endringer i foreliggende systemer og ved nyutvikling. Departementet opplyser at utviklingen av nye løsninger i direktoratet gjøres på grunnlag av anerkjente utviklingsmetoder, Datatilsynets veileder for innebygget personvern og etatens styringssystem for informasjonssikkerhet som er basert på ISO 27001.

3.2.4 Finansiell revisjon – hovedfunn

Generelle forhold

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Arbeids- og sosialdepartementet, de underliggende virksomhetene, og for Jernbanens Pensjonskassefond som avlegges av Statens pensjonskasse. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet årsrapport i

tråd med kravene i *regelverk for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket). Departementet og fondet utarbeider ikke årsrapport.

Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen har avgitt elleve revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet, ni til underliggende virksomheter og én til fondet.

Virksomheter med modifisert revisjonsberetning

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Arbeids- og sosialdepartementets ansvarsområde.

Virksomheter med modifisering av uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Arbeids- og sosialdepartementets ansvarsområde.

3.2.5 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 ble det gjennomført to revisjoner av saksforhold innenfor Arbeids- og sosialdepartementets ansvarsområde.

Anskaffelser og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak i arbeids- og velferdsetaten

1 Revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om arbeids- og velferdsetaten anskaffer arbeidsmarkedstiltak og følger opp tiltaksleverandørene i samsvar med tiltaksforskriften og anskaffelsesregelverket.

Arbeidsmarkedstiltak er et sentralt nasjonalt virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken og skal styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid. Tiltakene omfatter for eksempel kurs som skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiserer til ledige jobber, avklaring av den enkeltes arbeidsevne og oppfølging i form av motivering og veiledning.

I 2018 har arbeids- og velferdsetaten anskaffet arbeidsmarkedstiltak for 5,8 milliarder kroner. Halvparten av beløpet gjelder de skjermede tiltakene som arrangeres av forhåndsgodkjente leverandører, og den andre halvparten gjelder tiltakene som er anskaffet etter regelverket om offentlige anskaffelser. I gjennomsnitt deltok 72 348 personer i et arbeidsmarkedstiltak hver måned i 2018.

Kravene til arbeids- og velferdsetatens ulike arbeidsmarkedstiltak er nedfelt i tiltaksforskriften. Forskriften angir hvilke tiltak etaten skal anskaffe etter anskaffelsesregelverket, og hvilke den skal kjøpe av forhåndsgodkjente bedrifter (skjermet virksomhet). Kravene til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er også regulert i tiltaksforskriften. Forskriften setter krav til organisasjonsform, primærvirksomhet, disponering av overskudd og uttak av utbytte. Den stiller også krav om at tiltaksplasser ikke skal virke konkurransevridende.

Revisjonen har tatt utgangspunkt i:

- *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven)
- *forskrift om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesforskriften)
- Innst. 358 L (2015–2016), jf. Prop. 51 L (2015–2016) *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven)
- *lov om arbeidsmarkedstjenester* (arbeidsmarkedsloven)
- *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften)
- *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet)

Revisjonen er gjennomført ved dokument- og regnskapsanalyser. Analysene er fulgt opp med intervju av fire utvalgte fylkesenheter i arbeids- og velferdsetaten og med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Utkast til revisjonsrapport ble lagt fram for Arbeids- og sosialdepartementet i brev av 12. april 2019. Departementet har i brev av 8. mai 2019 gitt kommentarer til rapporten. Departementets kommentarer er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Undersøkelsesperioden er budsjettåret 2018.

2 Hovedfunn

- Det er mangelfull kontroll av at de forhåndsgodkjente leverandørene av arbeidsmarkedstiltak oppfyller kravene i tiltaksforskriften.
- Arbeids- og velferdsetaten følger i all hovedsak kravene i anskaffelsesregelverket ved kjøp av tiltakene *avklaring*, *oppfølging* og *arbeidsrettet rehabilitering*. Anskaffelsene av tiltaket *opplæring* gjennomføres derimot ofte som direktekjøp med lite konkurranse.
- Det er svakheter i IKT-støtten som skal sikre god internkontroll ved utbetalinger til tiltaksleverandørene. Etaten har ikke oversikt over hvor mye som er utbetalt per avtale, og det er mangelfull sporbarhet mellom priser og tjenester spesifisert i avtalene og spesifiseringene i fakturaene/refusjonskravene fra tiltaksarrangørene.

3 Riksrevisjonens merknader

Det er mangelfull kontroll av at de forhåndsgodkjente leverandørene av arbeidsmarkedstiltak oppfyller kravene i tiltaksforskriften.

Hovedregelen i tiltaksforskriften er at de forhåndsgodkjente leverandørene skal organiseres som aksjeselskap med kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet. Arbeids- og velferdsetaten kan godta annen organisering dersom det anses hensiktsmessig ut fra hensynet til gjennomføringen av tiltaket i det enkelte tilfellet. Ideelle organisasjoner som har som sin primære virksomhet å drive sosiale aktiviteter for vanskeligstilte personer, kan også godkjennes som tiltaksarrangør.

Revisjonen viser at 90 prosent av de totalt 301 tiltaksarrangørene som etaten har forhåndsgodkjent, har kommunalt eller fylkeskommunalt eierskap. Disse er organisert i tråd med tiltaksforskriftens hovedregel om at virksomhetene skal organiseres som aksjeselskap med kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet. Revisjonen viser videre at etaten i 2017 og 2018 har godkjent 24 tiltaksbedrifter som er eid av stiftelser eller ideelle organisasjoner, og sju tiltaksarrangører med privat eierskap.

For å bli godkjent som tiltaksarrangør er det videre et krav i tiltaksforskriften at utføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet. Det er

også krav om at overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og tiltaksdeltakerne til gode, og at det ikke skal utbetales utbytte. En virksomhet som er arrangør av flere arbeidsmarkedstiltak, eller driver ordinær forretningsdrift, skal blant annet dokumentere at subsidiering ikke forekommer på tvers av de enkelte tiltakene eller fra tiltaket til annen virksomhet som for eksempel forretningsdrift.

Flere av de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene er i de siste årene omorganisert til konsern ved at attføringsvirksomheten er skilt ut i en egen juridisk enhet (datterselskap). Med det oppnår bedriften å oppfylle vilkåret om at attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksbedriftens primærvirksomhet. Revisjonen viser at 54 av de 301 forhåndsgodkjente leverandørene inngår i konsern.

Med konsernmodellen følger det flere problemstillinger som etaten må ta stilling til. Når etaten godkjenner en tiltaksarrangør, har den ansvar for å kontrollere at overskudd/egenkapital som er opparbeidet i bedriften, forblir i den delen av virksomheten som skal videreføre attføringsvirksomheten. Revisjonen viser at etaten har godkjent tiltaksbedrifter som ikke har framlagt planer for hvordan overskudd skal disponeres.

Revisjonen viser også at etaten i liten grad dokumenterer begrunnelser og vurderinger knyttet til om tiltaksbedriftene oppfyller sentrale krav i tiltaksforskriften om organisering, primærvirksomhet, overskuddsdisponering, utbytte og eierskapsbegrensing.

Alle fylkesenhetene som er intervjuet, opplyser at det å godkjenne tiltaksarrangører er et utfordrende område som krever en spesialistkompetanse som de ikke besitter. Det ble etterlyst kompetanse på dette området også i direktoratet, og noen av enhetene har innhentet ekstern kompetanse fra for eksempel revisor eller jurister for å kunne vurdere om tiltaksbedrifter bør godkjennes.

Direktoratet opplyser i intervju at det er fylkesvise forskjeller i godkjenningsprosessen. Direktoratet besluttet i slutten av 2018 at godkjenningen av leverandører skal sentraliseres i direktoratet fra 2019.

EFTAs overvåkingsorgan (ESA) er ansvarlig for å overvåke at norske myndigheter overholder EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Nye støttetiltak eller endringer skal ikke settes i verk før ESA har godkjent dem. ESA har godkjent de skjermede tiltakene blant annet med forutsetning om at det gjennomføres årlige stikkprøver for å kontrollere at tiltaksbedriftene oppfyller kravet om at attføring eller varig tilrettelagt arbeid er tiltaksbedriftens primærvirksomhet. Arbeids- og sosialdepartementet har i tildelingsbrev i både 2017 og 2018 bedt direktoratet gjennomføre årlige stikkprøver for å kontrollere at kravet til primærvirksomhet er oppfylt. Revisjonen viser at direktoratet ikke har gjennomført disse kontrollene. Direktoratet opplyser at stikkprøvekontroller vil bli gjennomført i 2019.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at arbeids- og velferdsetaten ikke gjennomfører tilstrekkelig kontroll av at de forhåndsgodkjente leverandørene av arbeidsmarkedstiltak oppfyller kravene i tiltaksforskriften. Dette gjelder krav til organisasjonsform, primærvirksomhet, disponering av overskudd, uttak av utbytte og at tiltaksplasser ikke skal virke konkurransevridende.

Arbeids- og velferdsetaten følger i all hovedsak kravene i anskaffelsesregelverket ved kjøp av tiltakene *avklaring, oppfølging og arbeidsrettet rehabilitering*. Anskaffelsene av tiltaket *opplæring* gjennomføres derimot ofte som direktekjøp med lite konkurranse.

Arbeids- og velferdsetaten har i 2018 anskaffet tiltakene *opplæring, oppfølging, avklaring* og *arbeidsrettet rehabilitering* for 2,9 milliarder kroner. Disse tiltakene anskaffes etter regelverket for offentlige anskaffelser, og etaten skal ifølge anskaffelsesloven opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse og etterprøvbarhet.

Anskaffelsesloven legger til grunn at alle offentlige anskaffelser skal sikre konkurranse. Det gjelder alle anskaffelser som er omfattet av lov og forskrift, både over og under terskelverdiene. Revisjonen viser at anskaffelsene av arbeidsmarkedstiltakene *avklaring, oppfølging* og *arbeidsrettet rehabilitering* i all hovedsak er anskaffet etter kravene i anskaffelsesregelverket. Anskaffelsene er kunngjort, de er dokumentert i form av anskaffelsesprotokoller, og det er flere tilbydere i anskaffelsene.

Anskaffelsene av opplæringstiltaket gjennomføres imidlertid i stor grad som direktekjøp uten at etaten utnytter konkurransen i markedet. Dette gjelder blant annet anskaffelser av kjøreopplæring for ca. 60 millioner kroner i 2018. Her mangler det også dokumentasjon i form av anskaffelsesprotokoller i flere tilfeller. Dette svekker etterprøvbarheten i anskaffelsesprosessen.

Revisjonen viser at arbeids- og velferdsetaten ikke har oversikt over hvor mye som er påløpt per avtale, og at den ikke har systemstøtte for å ta ut rapporter fra etatens saksbehandlingssystem eller økonomisystem som kan gi en slik oversikt. Foretas det kjøp som i sum er vesentlig høyere enn anslått i kunngjøringen, kan det bli regnet som en vesentlig endring av avtalen, som dermed ikke er tillatt etter anskaffelsesregelverket. Revisjonen viser at etaten i enkelte tilfeller har utbetalt større beløp i 2018 enn verdien som i kunngjøringen var anslått for hele avtaleperioden på fire år.

Riksrevisjonen konstaterer at arbeids- og velferdsetaten i all hovedsak følger kravene i anskaffelsesregelverket ved kjøp av arbeidsmarkedstiltakene *avklaring, oppfølging* og *arbeidsrettet rehabilitering*. Anskaffelsene av tiltaket *opplæring* gjennomføres derimot med liten grad av konkurranse. Dette er kritikkverdig.

Det er svakheter i IKT-støtten som skal sikre god internkontroll ved utbetalinger til tiltaksleverandørene. Etaten har ikke oversikt over hvor mye som er utbetalt per avtale og det er mangelfull sporbarhet mellom priser og tjenester spesifisert i avtalene og spesifiseringene i fakturaene/refusjonskravene fra tiltaksarrangørene.

Ifølge *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) skal alle virksomheter etablere en internkontroll. Det er ledelsens ansvar at denne fungerer på en tilfredsstillende måte. Kontroll av utgifter er et element i internkontrollen. Kontrollen skal blant annet sikre at anskaffelser, tilskudd og stønader blir håndtert i samsvar med gjeldende lover, regler og avtaler. Virksomheten skal etablere systemer og rutiner som sikrer kontroll med transaksjonene (transaksjonskontroller). I tillegg til transaksjonskontrollene skal virksomheten utføre kontroller på aggregert nivå samt etterkontroll.

Ifølge økonomireglementet skal den som attesterer en faktura, påse at varen eller tjenesten er mottatt i samsvar med bestillingen eller avtalen, og at fakturaen inneholder opplysninger som viser hva anskaffelsen gjelder, og opplysninger for riktig betaling, registrering og kontroll.

Totalt har etaten mottatt i underkant av 40 000 faktura og refusjonskrav i 2018 og det er utbetalt 5,8 milliarder kroner. Tiltakene faktureres på timesbasis for hver deltaker, pris per hele kurs eller etter faste satser per tiltaksplass. Det er få krav i avtalene til hvordan faktura og vedlegg skal spesifiseres og det er vanskelig å kontrollere at fakturaen er i samsvar med tjenestene som er levert. Det er mangelfull sporbarhet mellom priser og tjenester spesifisert i avtalene og spesifiseringene i fakturaene. Mangelen på systemstøtte for automatisering av fakturakontrollen medfører at etaten må gjennomføre omfattende manuelle kontroller.

Revisjonen viser at det er mangelfull sporbarhet mellom priser og tjenester spesifisert i avtalene og spesifiseringene i fakturaene/refusjonskravene fra tiltaksarrangørene. Etaten mangler systemstøtte for automatisering av fakturakontrollen, og det medfører at etaten må gjennomføre omfattende manuelle kontroller. Riksrevisjonen vil påpeke at arbeids- og velferdsetaten heller ikke har systemstøtte for å ta ut rapporter fra etatens saksbehandlingssystem eller økonomisystem som gir en oversikt over hvor mye som er påløpt per avtale. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at arbeids- og velferdsetaten dermed ikke har systemer for å sikre nødvendig styringsinformasjon og tilstrekkelig internkontroll på en effektiv måte.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Revisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet

- følger opp at arbeids- og velferdsetaten sikrer at de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene oppfyller tiltaksforskriftens krav til organisasjonsform, primærvirksomhet, disponering av overskudd, uttak av utbytte og krav til at tiltaksplasser ikke skal virke konkurransevridende.

5 Departementets oppfølging

Statsråden opplyser at hun vil følge opp Riksrevisjonens merknader til Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene. For å overholde reglene om offentlig støtte er det viktig at tiltaksbedriftene etterlever kravene i tiltaksforskriften og de krav ESA har satt. Statsråden opplyser at direktoratet i løpet av vinteren 2019 gjennomførte stikkprøvekontroll av primærvirksomheten til 31 bedrifter. Dette tilsvarer 10 prosent av alle de forhåndsgodkjente bedriftene. Disse stikkprøvekontrollene vil bli gjennomført årlig, og statsråden vil be direktoratet vurdere å øke antallet stikkprøvekontroller.

Statsråden opplyser videre at hun er kjent med at direktoratet den senere tid har iverksatt flere tiltak for å sikre at de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene oppfyller kravene i tiltaksforskriften. Statsråden legger til grunn at disse tiltakene på sikt vil føre til at bedriftene oppfyller tiltaksforskriftens krav, og hun vil følge dette opp i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Statsråden opplyser videre at hun også vil sette i gang en ekstern evaluering av godkjenningsordningen og se nærmere på hvordan etaten skal ivareta kravene i tiltaksforskriften til kontroll av forhåndsgodkjente leverandører.

Konkurranse er et godt og viktig virkemiddel for å sikre effektiv ressursbruk i det offentlige. Statsråden merker seg at Riksrevisjonen har funnet at Arbeids- og velferdsetaten i all hovedsak følger kravene i anskaffelsesregelverket ved kjøp av tiltakene avklaring, oppfølging og arbeidsrettet rehabilitering. Statsråden er ikke tilfreds

med at det blir foretatt direktekjøp uten dokumentasjon. Det er også uheldig at etaten mangler verktøy til å følge opp utbetalinger og kostnader på de ulike avtalene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at de er i gang med å utvikle veiledninger, verktøy og maler som fylkene kan benytte både ved planlegging og anskaffelse av kurs. Når Arbeids- og velferdsetaten går over til nytt regelverk for opplæringstiltakene i etaten fra 1. juli i år, vil den gå gjennom alle inngåtte avtaler. Statsråden legger til grunn at disse tiltakene vil bidra til at etaten gjennomfører og dokumenterer anskaffelsene bedre.

Statsråden finner det uheldig at Arbeids- og velferdsetaten mangler verktøy for å følge med på påløpte kostnader i avtalene. Direktoratet opplyser at det i løpet av 2019 blant annet vil innføre elektronisk faktura. På lengre sikt skal etaten utvikle et system hvor den kan bruke digitale løsninger til å få oversikt over utbetalte midler per avtale.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Rett hjelpemiddel til boligtilpasning for personer med nedsatt funksjonsevne

1 Revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å vurdere arbeids- og velferdsetatens arbeid for å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne får hjelpemidler eller tilskudd til boligtilpasning som bidrar til at de kan bli boende hjemme.

Det er bred politisk enighet om at flest mulig skal kunne leve og bo selvstendig, og bo hjemme lengst mulig. Det er vanskelig for personer med redusert fysisk funksjonsevne å bo i boliger med sentrale rom som kjøkken, stue, soverom og bad på ulike plan. Det samme gjelder hvis det er trapper for å komme inn i hjemmet. Hensiktsmessige boliger er avgjørende for å lykkes med at flere med nedsatt funksjonsevne skal bli boende hjemme.

Den største utfordringen på hjelpemiddelområdet vil være den økende saksmengden, som i hovedsak skyldes at det blir flere eldre brukere med behov for bolighjelpemidler. Utredning av tilpasninger i boligen er både kompetanse- og tidskrevende. Flesteparten av boligene er ikke tilpasset personer med nedsatt funksjonsevne.

Arbeids- og velferdsetatens arbeid med hjelp til tilpasning av boligen er et viktig virkemiddel for å bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne kan bli boende hjemme. Folketrygden skal kompensere for utgifter til tiltak som er nødvendige og hensiktsmessige for å bedre brukerens funksjonsevne i dagliglivet. Arbeids- og velferdsetaten gir bistand til utlån av hjelpemidler som skal bedre tilgjengeligheten i boligen. Det kan for eksempel installeres rampe som gjør det mulig med trinnfri adkomst til boligen eller monteres en trappeheis i trappa mellom etasjene.

Etaten kan alternativt yte økonomisk tilskudd til ombygging av boligen slik at nødvendige funksjoner kommer på samme plan. Tilskuddet kan også brukes til å tilrettelegge terrenget ved inngangspartiet for å utligne høydeforskjell mellom bakkenivå og inngangsparti. Tilskudd gir en varig tilrettelagt bolig.

Revisjonen har analysert utviklingen i utlån av hjelpemidler og bruken av tilskudd til ombygging, og undersøkt hvordan hjelpemiddelsentralene arbeider med saker om tilpasning av boligen. Revisjonen er gjennomført ved analyse av registerdata over utlån og tilskudd og ved gjennomgang av dokumenter. Det er også gjennomført en spørreundersøkelse blant alle rådgiverne ved hjelpemiddelsentralene som arbeider med boligtilpasningssaker, og det er gjennomført intervjuer ved tre utvalgte hjelpemiddelsentraler. Funnene er fulgt opp i intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Revisjonen har tatt utgangspunkt i:

- *lov om folketrygd* (folketrygdloven) kapittel 10 med forskrifter
- *forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar*
- Innst. 506 S (2012–2013) til Meld. St. 17 (2012–2013) *Byggje – bu – leve*
- Innst. 43 S (2018–2019) til Meld. St. 15 (2017 – 2018) *Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre*

Utkast til revisjonsrapport ble lagt fram for Arbeids- og sosialdepartementet i brev av 10. april 2019. Departementet har i brev av 8. mai 2019 gitt kommentarer til rapporten. Departementets kommentarer er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Hovedfunn

- Vilkåret i folketrygdloven for å få hjelp til tilpasning av boligen praktiseres ulikt.
- Brukerens rett til medvirkning i egen sak gjennomføres ulikt.
- Bruk av tilskudd begrenses av krav til brukerens egeninnsats og vilkår i regelverket.
- Brukeren underrettes om hjelpemiddelsentralens vurdering på en måte som begrenser klageadgangen.

3 Riksrevisjonens merknader

Vilkåret i folketrygdloven for å få hjelp til tilpasning av boligen praktiseres ulikt

For å ha rett på et hjelpemiddel etter folketrygdloven kapittel 10 må brukerens funksjonsnedsettelse være vesentlig for hvordan hun eller han er i stand til å utføre de daglige gjøremålene.

NAV Klageinstans har i sin årlige kvalitetsrapport for 2018 pekt på at brukerne forskjellsbehandles. Brukere har fått avslag på hjelpemiddel som andre i samme situasjon har fått innvilget.

Som en del av revisjonen ble rådgiverne ved tre hjelpemiddelsentraler vist det samme eksemplet på en søknad om trappeheis. Eksemplet gjaldt en eldre mann som hadde opplyst at han hadde problemer med å gå i trappa. Svarene intervjuobjektene ga, viser at disse tre sentralene har ulik vurdering av om vilkåret om nedsatt gangfunksjon var oppfylt i det aktuelle eksemplet. To av sentralene ville ha innvilget mannen trappeheis, mens den tredje ville ha avslått søknaden med den begrunnelsen at funksjonsnedsettelsen ikke var vesentlig nok. Denne hjelpemiddelsentralen har strammet inn fortolkningen av kravet, og utlånet av trappeheiser har gått markant ned.

Arbeids- og velferdsdirektoratet legger til grunn at hvis brukeren har store problemer med å gå i trappa, fyller hun eller han kriteriene for å få innvilget hjelpemiddel. Departementet opplyser at det er behov for å se nærmere på hva som kan gjøres for å sikre en likere praksis.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at arbeids- og velferdsetaten ikke sikrer brukerne like rettigheter til tilpasning av boligen. Vilåret om graden av funksjonsnedsettelse fortolkes ulikt mellom hjelpemiddelsentralene. Det fører til at om brukeren får hjelp, avhenger av hvor hun eller han bor.

Brukerens rett til medvirkning i egen sak gjennomføres ulikt

Det følger av *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (NAV-loven) § 15 at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med brukeren. Brukermedvirkning er viktig i boligtilpasningssaker for at alle mulige løsninger skal bli utredet og vurdert. Det er avgjørende at brukeren får god og riktig informasjon for å ha godt nok grunnlag til å vurdere alternative løsninger.

Både kommunen og hjelpemiddelsentralen gjennomfører utredning. Når en person har behov for å få tilpasset boligen, tar hun eller han kontakt med hjemkommunen. Kommunen har ansvaret for å gi brukeren råd og vurdere hans eller hennes funksjonsnivå og behov for hjelp. Hjelpemiddelsentralen opptre som kompetanseorgan og skal ved behov hjelpe kommunen med å vurdere ulike løsninger.

Ettersom det er hjelpemiddelsentralen som tar stilling til om brukeren oppfyller vilkårene i folketrygdloven, og hvilken hjelp som vil være mest riktig for brukeren, må sentralen vurdere behovet for ytterligere utredning. Involvering av brukeren er en viktig del av utredningen.

Revisjonen viser at arbeidet med boligtilpasninger gjennomføres og prioriteres ulikt i hjelpemiddelsentralene. De fleste hjelpemiddelsentralene forholder seg til at kommunen har kontakten med brukeren, og involverer i liten grad brukerne direkte.

Ved én av de tre hjelpemiddelsentralene som revisjonen har intervjuet, har boligrådgiverne aktivt involvert brukeren i utredningen av saken. Rådgiverne prioriterer å informere og involvere brukeren for å motivere ham eller henne til å vurdere tilskudd til ombygging av boligen som alternativ til utlån av et hjelpemiddel. Denne hjelpemiddelsentralen anser motivasjon av brukeren som viktig for at hun eller han skal vurdere alle alternative løsninger. Involvering av brukeren kommer som en følge av en bevisst satsing fra hjelpemiddelsentralen.

På landsbasis er tilskudd fra folketrygden innvilget i bare 1 av 14 boligtilpasningssaker. Det er enighet blant hjelpemiddelsentralene om at tilskudd kan brukes mer. Hjelpemiddelsentralen som har satset på å informere brukeren om muligheten for tilskudd til ombygging av boligen, har derimot økt bruken av tilskudd. Denne sentralen innvilget i 2018 tilskudd i én av fem saker om tilpasning av boligen.

Revisjonen viser at hjelpemiddelsentralenes innsats har betydning for om tilskudd velges i stedet for utlån av hjelpemidler. Hjelpemiddelsentralene har god kunnskap om ulike alternativer som brukeren kan ha nytte av. God og tilstrekkelig informasjon gir brukeren mulighet til å velge den beste løsningen. Riksrevisjonen konstaterer at når brukeren får tilstrekkelig informasjon til å kunne ta en vurdering, øker bruken av tilskudd til ombygging.

Revisjonen viser at arbeids- og velferdsetaten i variende grad involverer brukeren i arbeidet med tilpassing av egen bolig. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at arbeids- og velferdsetaten ikke sikrer brukerne like muligheter til å vurdere hvilken løsning som er best for den enkelte. Ulik brukerinvolvering gir ulikt grunnlag for å vurdere alternative løsninger og gir ulikt resultat.

Bruk av tilskudd begrenses av krav til brukerens egeninnsats og vilkår i regelverket

Tilskudd til ombygging av bolig er av forvaltningen og i eksterne utvalg ansett som et godt alternativ til utlån. I motsetning til midlertidig utlån gir tilskudd til ombygging en varig tilpasning av boligen.

Det er en forutsetning at brukeren kan nyttiggjøre seg tilskuddsordningen. Ordningen stiller store krav til brukeren. Tilskuddet fra folketrygden er begrenset til hva hjelpemidlet ville ha kostet hvis dette i stedet var blitt installert, og det dekker sjelden alle kostnadene forbundet med en ombygging. Brukeren må ofte delfinansiere ombyggingen med andre midler. Brukeren må også administrere ombyggingen selv, noe som kan være krevende for en som allerede har en funksjonsnedsettelse. Kravene til brukerens egeninnsats er så store at de begrenser brukerens mulighet til å velge tilskudd.

Folketrygden skal virke reparerende og ikke forebyggende. For å ha rett på et hjelpemiddel eller på tilskudd til ombygging etter folketrygdloven, må brukeren ha en faktisk funksjonsnedsettelse. Et suksesskriterium for å finne gode løsninger gjennom ombygging og tilskudd er at hjelpemiddelapparatet blir involvert tidlig i prosessen. Det tar tid å utrede mulighetene for ombygging og å gjennomføre selve ombyggingen. Det er derfor viktig å starte arbeidet tidligst mulig. Dette gjelder også hvis brukeren har en sykdom som utvikler seg, og hun eller han etter hvert vil ha behov for tilrettelegging. Kravet i regelverket til faktisk funksjonsnedsettelse kan i disse tilfellene være til hinder for at hjelpemiddelsentralen kommer tidlig nok inn i saken til å utrede alternative varige løsninger.

Revisjonen viser at det er få som innvilges tilskudd til varig tilpasning av boligen. Riksrevisjonen konstaterer at kravene til brukerens egeninnsats og vilkår i regelverket begrenser bruken av tilskudd som virkemiddel for å tilrettelegge boligen.

Brukeren underrettes om hjelpemiddelsentralens vurdering på en måte som begrenser klageadgangen

Underretning om resultatet av hjelpemiddelsentralens vurdering er en rettssikkerhetsgaranti for brukeren, og kunnskap er en forutsetning for at hun eller han skal kunne ivareta sine interesser. Et vedtak skal gi skriftlig informasjon til brukeren om resultatet, om begrunnelsen for dette og om klageadgangen, jf. *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) kapittel V. Det kan i visse tilfeller være uklart når en sak i lovens forstand oppstår, men kravene til enkeltvedtak i forvaltningsloven gir føring for hva som er god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling.

Hjelpemiddelsentralens utredning av hjelpebehovet og tilbakemelding til brukeren gjøres ofte før en eventuell søknad sendes inn. Dersom hjelpemiddelsentralen vurderer at brukeren ikke oppfyller vilkårene for hjelp, eller at det ikke er mulig å finne en hensiktsmessig løsning, får brukeren beskjed om dette. Brukeren får imidlertid ikke et vedtak som kan påklages.

Dersom brukeren søker og innvilges tilskudd som alternativ til utlån av hjelpemidler, varierer det hvordan hun eller han blir orientert. Noen fatter vedtak hvor brukeren informeres om hvilke krav som stilles for at tilskuddet skal utbetales, og hvilken sum hun eller han maksimalt kan få utbetalt gjennom folketrygden. Andre hjelpemiddelsentraler fatter ikke vedtak, men gir informasjonen på annen måte. I disse tilfellene har ikke brukeren klageadgang på for eksempel de vurderingene som er gjort om tilskuddets størrelse, eller de kravene som er satt til hvordan utbyggingen skal være.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at saksbehandlingen fører til at brukeren kan bli underrettet om hjelpemiddelsentralens vurdering uten klageadgang. Riksrevisjonen påpeker at dette reduserer brukerens mulighet for å medvirke i egen sak, og det ivaretar ikke brukerens rettssikkerhet.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Revisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet

- påser at arbeids- og velferdsetaten sikrer likeverdige tjenester til dem som har behov for tilpasning av boligen sin
- påser at arbeids- og velferdsetaten gjennomfører saksbehandlingen om tilpasning av bolig på en måte som gir brukeren klageadgang

5 Departementets oppfølging

Statsråden uttaler at det er viktig med en velfungerende hjelpemiddelforvaltning som ivaretar brukernes rettssikkerhet. Hun viser til at det alltid vil kunne foreligge skjønnsmessige forhold i sakene, som vil kunne medføre at forvaltningen vurderer dem forskjellig, men at det er uheldig om brukere med like behov ikke mottar likeverdig bistand.

Statsråden legger til grunn at Arbeids- og velferdsdirektoratet iverksetter nødvendige tiltak for å sikre likebehandling og ensartet praksis i vurderingen av likeartede saker.

Statsråden viser til Riksrevisjonens kritikk av at saksbehandlingen fører til at brukerne kan bli underrettet om hjelpemiddelsentralens vurdering uten klageadgang. Hun ser det som uheldig at det i disse tilfellene ikke foreligger et vedtak som brukeren kan påklage. Statsråden legger derfor til grunn at Arbeids- og velferdsetaten iverksetter tiltak for å sikre brukeren klageadgang.

Statsråden vil gjennom styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet bidra til å sikre at brukerne har likeverdige tjenester, og at etaten sikrer brukerne klageadgang.

Statsråden er enig i Riksrevisjonens vurdering av at det er viktig med en god dialog med brukerne for å motivere dem til å bruke tilskudd mer. Hun peker på at kommunen også har et ansvar for å ivareta brukermedvirkningen i sakene om boligtilpasning. Statsråden understreker at det vil være viktig å vurdere tiltak som kan bidra til en mer likeartet gjennomføring av brukerens rett til medvirkning i egen sak, herunder systemrettet arbeid som opplæringstiltak og informasjon rettet mot kommunalt ansatte veiledere på boligområdet.

Statsråden gjør oppmerksom på at tilskuddet fra Arbeids- og velferdsetaten kan inngå i finansieringsplanen sammen med midler fra Husbanken, kommunen og eventuell privat finansiering. Statsråden ser likevel at det kan være behov for å vurdere om dagens regelverk eller retningslinjer stiller urimelige krav til egeninnsats for brukere som er i en vanskelig situasjon, og om kravene er til hinder for at arbeidet med å tilrettelegge boligen starter tidlig nok.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

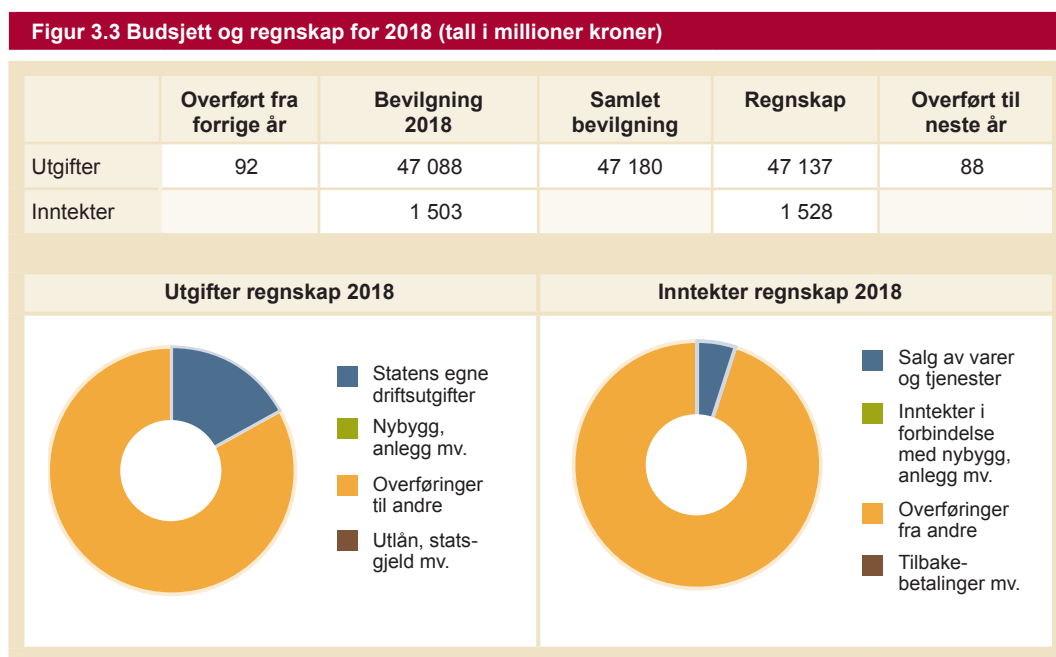
Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

3.3 Barne- og familiedepartementet²

Barne- og familiedepartementet med underliggende virksomheter har i 2018 hatt et overordnet ansvar for familie og samliv, barn og unges oppvekst og levekår, barnevern, likestilling, ikke-diskriminering og forbrukerpolitikk. Departementet har blant annet arbeidet med tiltak mot vold og overgrep mot barn, med styrking av tilbudet i familievernnet, med barns medvirkning, med barnevernreformen og med tiltak for å styrke samarbeidet mellom barnevernet og helsetjenestene for å sikre et helhetlig tilbud til barn.

Barne- og familiedepartementet har i 2018 åtte underliggende virksomheter.

3.3.1 Departementets budsjett og regnskap for 2018



Figuren gir en oversikt over utgifter og inntekter på departementets ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf., rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*. Tallene er hentet fra statsregnskapet 2018.

Figuren viser at *Overføringer til andre* er den klart største utgiftskategorien under departementets område. Dette utgjør 39 milliarder kroner. Omlag 34,4 milliarder er overføringer som utbetales via NAV og omfatter barnetrygd med 14,9 milliarder kroner og foreldrepenger ved adopsjon og fødsel med 19,5 milliarder kroner.

Statens egne driftsutgifter utgjør 8,2 milliarder kroner. Her inngår Barne- ungdoms- og familieetatens (Bufetats) kjøp av private barneverntjenester med 2,7 milliarder kroner.

Overføringer fra andre er den viktigste inntektskategorien. Dette gjelder refusjon fra kommuner for deres egenandel når barn er plassert i tiltak som Bufetat drifter eller betaler, og det utgjør nesten 1,5 milliarder kroner.

2) Barne- og likestillingsdepartementet endret navn til Barne- og familiedepartementet i mai 2019.

3.3.2 Virksomhetsregnskap

Det er åtte virksomheter under Barne- og familiedepartementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet.

Statlige virksomheter kan ha ulike tilknytningsformer til staten. Det er først og fremst budsjettfullmaktene fra Stortinget som skiller dem. De fleste virksomheter er ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte) hvor utgifter og inntekter budsjetteres og rapporteres til statsregnskapet hver for seg. For forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte) vedtas en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. De nettobudsjetterte virksomhetene fører regnskapet etter *statlige regnskapsstandarder* (SRS). De bruttobudsjetterte kan, etter avtale med overordnet departement, velge å føre periodisert regnskap etter SRS i tillegg til kontantregnskapet.

Tabell 3.3 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettert)	7*	0
Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettert)	0	2**

* Barne- og familiedepartementet, Barne-, ungdoms og familiedirektoratet, Barneombudet, Diskrimineringsnemnda, Forbrukertilsynet, Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker og Sekretariatet for Markedsrådet og- Forbrukerklageutvalget

** Forbrukerrådet og Likestillings- og diskrimineringsombudet

Barne- og familiedepartementet og seks underliggende virksomheter fører regnskapet etter kontantregnskapet, mens to underliggende virksomheter fører regnskapet etter periodisert prinsipp for *statlige regnskapsstandarder* (SRS).

3.3.3 Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner

I Dokument 1 (2018–2019) rapporterte Riksrevisjonen om utfordringer med å sikre at Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker har et styringssystem for informasjonssikkerhet i samsvar med *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen* § 15 og anerkjente standarder.

Fylkesnemndene hadde drifts- og vedlikeholdsavtale med Barne- ungdoms- og familieetaten for IKT-tjenester og vedlikehold av saksbehandlingssystemet ProSak. Styringssystemet sikret ikke at avtaleforholdene ble fulgt opp i tråd med krav i *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven) og anerkjente standarder. Avtalene ble sagt opp av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i juni 2018. I brev til Riksrevisjonen 3. mai 2019 opplyser departementet at anbud på ny driftsleverandør for IKT-tjenester er kunngjort, og at det vil bli inngått databehandleravtale etter mal fra Datatilsynet. Fylkesnemndenes styringssystem vil oppdateres slik at oppfølgingen av ny driftsleverandør skjer i henhold til regelverket. Departementet opplyser også at det er inngått rammeavtale med et eksternt firma for utvikling og vedlikehold av saksbehandlingssystemet ProSak.

3.3.4 Finansiell revisjon – hovedfunn

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt ni revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet og åtte til underliggende virksomheter.

Virksomheter med modifisert revisjonsberetning

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Barne- og familiedepartementets område.

Virksomheter med modifisering av uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Barne- og familiedepartementets område.

3.3.5 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 har Riksrevisjonen ikke gjennomført revisjon av saksforhold innenfor Barne- og familiedepartementets ansvarsområde som rapporteres i Dokument 1.

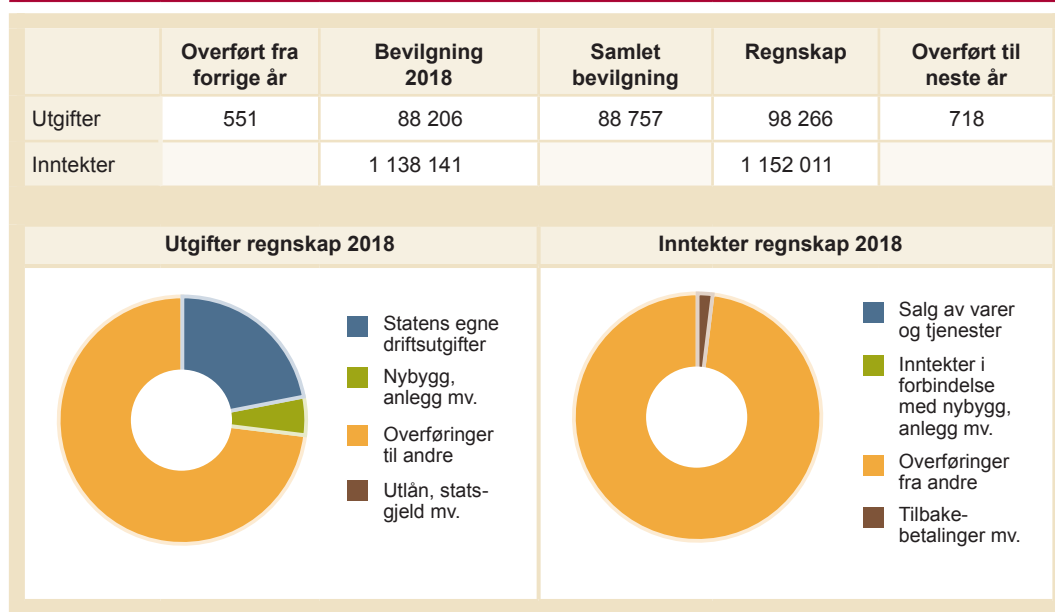
3.4 Finansdepartementet

Finansdepartementet har blant annet ansvar for å legge til rette for vedtak i den økonomiske politikken og i budsjettarbeidet, sikre finansieringen av offentlig virksomhet, gjennom skatter og avgifter, og forvalte statlig gjeld og formue. Videre skal departementet sørge for å samordne arbeidet med statsbudsjettet og økonomistyringen i staten, og det skal bidra til et offisielt statistikk- og datagrunnlag til bruk i offentlig og privat virksomhet og til velfungerende finansmarkeder.

Finansdepartementet har fem underliggende virksomheter.

3.4.1 Departementets budsjett og regnskap for 2018

Figur 3.4 Budsjett og regnskap for 2018 (tall i millioner kroner)³



Figuren gir en oversikt over utgifter og inntekter på departementets ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*. Tallene er hentet fra statsregnskapet 2018.

Finansdepartementets ansvarsområde kjennetegnes av store skatte- og avgiftsinntekter. Disse inntektene inngår i *Overføringer fra andre* og er på 1 121 milliarder kroner.

Finansdepartementets utgifter gjelder *Overføringer til andre*; 26,5 milliarder kroner til kompensasjonsordningen for merverdiavgift og 10,6 milliarder kroner i renter og provisjon på innenlandsk statsgjeld. *Utlån, statsgjeld mv.* er avdrag på statsgjeld på nær 44 milliarder kroner. *Statens egne driftsutgifter* under Finansdepartementets ansvarsområde utgjør 17 milliarder kroner inkludert felleskapittel for nettoordningen for statlig betalt merverdiavgift på 6,7 milliarder kroner.

Det er overført 718 millioner kroner fra 2018 til 2019.

3) Overføring til og fra Statens pensjonsfond utland inngår ikke i oversikten. I tillegg er avslutningspostereringen av bevilgningsregnskapet som er postert mot statslånemidler, tatt ut av oversikten.

Det er merutgifter på 9,5 milliarder kroner. Dette skyldes i hovedsak et ekstraordinært avdrag på statsgjelden på slutten av året som ikke kom med i nysaldering av budsjettet. Merutgiftene må sees i sammenheng med merinntekter på 8 milliarder kroner i forbindelse med avdrag på egenbeholdning statsobligasjoner. Det er også merutgifter innen regelstyrte ordninger som kompensasjon for merverdiavgift og nettoordning for statlig betalt merverdiavgift. Alt merforbruket er overslagsbevilgninger som gir hjemmel til å overskride bevilgningen mot etterfølgende framlegg for Stortinget.

Utenom ordninger med overslagsbevilgninger er det mindreutgifter på nesten 780 millioner. Disse gjelder i hovedsak Skatteetaten og tolletaten, hvor det er overført beløp både på driftsutgifter, større IT-prosjekter og større utstyrskjøp og vedlikehold.

3.4.2 Virksomhetsregnskap

Statlige virksomheter kan ha ulike tilknytningsformer til staten. Det er først og fremst budsjettfullmaktene fra Stortinget som skiller dem. De fleste virksomheter er ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte) hvor utgifter og inntekter budsjetteres og rapporteres til statsregnskapet hver for seg. For forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte) vedtas en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. De nettobudsjetterte virksomhetene fører regnskapet etter *statlige regnskapsstandards* (SRS). De bruttobudsjetterte kan, etter avtale med overordnet departement, velge å føre periodisert regnskap etter SRS i tillegg til kontantregnskapet.

Tabell 3.4.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettert)	3*	3**

* Finansdepartementet, Finanstilsynet og tolletaten

** Direktoratet for økonomistyring (DFØ), Skatteetaten og Statistisk sentralbyrå

I 2018 gikk Skatteetaten over til å føre regnskapet etter SRS og det er nå tre ordinære forvaltningsorganer på departementsområdet som fører regnskapet etter periodisert prinsipp. Skatteetaten overtok ansvaret for NAV innkreving fra 1. april 2018. Virksomheten krever inn barnebidrag og feilutbetalte ytelser. På overføringstidspunktet hadde NAV innkreving 170 ansatte og fordringer på vel 6 milliarder kroner som ble overført fra arbeids- og velferdsetatens til Skatteetatens regnskap.

3.4.3 Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner

Det er tidligere gjennomført etterlevelses- og forvaltningsrevisjoner på Finansdepartementets ansvarsområde som er rapportert i Dokument 1. Under følger en oppsummering av disse.

Forvaltningen av informasjonssikkerhet i valutaregisteret (budsjettåret 2016)

Målet med revisjonen var å kontrollere om Skattedirektoratet som behandlingsansvarlig og Tolldirektoratet, Politidirektoratet og Skattedirektoratet som de største brukerne sørger for at informasjonssikkerheten i valutaregisteret er i samsvar med *lov om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge* (valutaregisterloven) og *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven) med tilhørende forskrifter. Revisjonen viste at Skattedirektoratet som behandlingsansvarlig for valutaregisteret ikke etterlevde

valutaregisterloven og personopplysningsloven med forskrifter på flere punkter. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte at statsråden fulgte opp saken, slik at Skattedirektoratet som behandlingsansvarlig etterlever kravene til informasjonssikkerhet i lov og forskrift.

Finansdepartementet opplyser i brev av 16. mai 2019 at det er iverksatt en rekke tiltak for å etterleve kravene til informasjonssikkerhet i valutaregisteret, blant annet er det gjennomført risikovurderinger, sikkerhetstest og forbedret styring og analysemuligheter. Når det gjelder rekkevidden av Skattedirektoratets behandleransvar knyttet til bruken av valutaregisteropplysningene mener departementet at det er mest hensiktsmessig at dette arbeidet skjer i forbindelse med den pågående revisjon av valutaregisterloven.

Om skatteoppkreverfunksjonen – Finansdepartementets og Skattedirektoratets faglige styring og oppfølging (budsjettåret 2017)

Målet med revisjonen var å undersøke om Finansdepartementet og Skattedirektoratet bruker virkemidlene de har til rådighet for faglig styring og oppfølging av de kommunale skatteoppkreverne, og hva som eventuelt er årsaken til at de ikke bruker dem.

Revisjonen viste at bruken av organisatoriske og pedagogiske virkemidler i styringen og oppfølgingen av skatteoppkreverfunksjonen i hovedsak fungerer. I oppfølgingen av mål og krav kan det likevel være en iboende konflikt mellom det fastsatte resultatkravet for arbeidsgiverkontrollen om en årlig kontrolldekning på fem prosent og kravet om at kontrollene skal være risikobasert. Videre viste revisjonen at Finansdepartementet og Skattedirektoratet ikke benytter instruksjonsmyndigheten i *lov om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav* (skattebetalingsloven) § 2-3 andre ledd.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen forventet at manglende resultater i skatteoppkreverfunksjonen rapporteres til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og at departementet følger dette opp dersom kommuner ikke retter seg etter gjentatte pålegg fra Skatteetaten.

Finansdepartementet opplyser i brev av 16. mai 2018 at oppfølgingen av Riksrevisjonens anbefalinger krever grundige vurderinger og avklaringer. Dette gjelder juridiske vurderinger knyttet til instruksjonsmyndigheten og avklaring mot Kommunal- og moderniseringsdepartementet om rapportering av kommuner som ikke retter seg etter gjentatte pålegg. Departementet er i gang med disse vurderingene.

Sikring av personopplysninger i Direktoratet for økonomistyring (budsjettåret 2017)

Målet med revisjonen var å kontrollere om Direktoratet for økonomistyring (DFØ) sørger for tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger i lønns- og personalsystemet SAP.

Revisjonen avdekket svakheter ved flere sider av DFØs arbeid med å sikre personopplysninger. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forventer at DFØ etterlever kravene i personopplysningsloven og *EUs personvernforordning* (GDPR), og at kun de som har tjenstlig behov for å sikre effektiv oppgaveløsning får de nødvendige tilgangene.

I brev av 16. mai 2019 opplyser Finansdepartementet at DFØ har gjennomført flere tiltak i etterkant av revisjonen, blant annet i forbindelse med iverksettingen av GDPR. Videre opplyser departementet følgende:

- DFØ har igangsatt arbeid som har gitt god oversikt over det samlede risikobildet, og de er godt i gang med å oppdatere styringsdokumenter knyttet til informasjonssikkerheten.

- DFØ har gjennomført flere tiltak når det gjelder behandling av personopplysninger i SAP.
- DFØ rapporterer at direktoratet i tråd med lovkravene legger opp til å jevnlig gjennomgå og rapportere om hele sikkerhetsområdet.

3.4.4 Finansiell revisjon – hovedfunn

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt syv revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet, fem til underliggende virksomheter og én til et statlig fond.

Tabellen gir en oversikt over virksomhetene der Riksrevisjonen har funnet vesentlige feil i årsregnskapet og/eller brudd på administrativt regelverk som medfører at det må avgis en modifisert uttalelse.⁴

Tabell 3.4.2 Revisjonsberetninger med modifiserte uttalelser

Virksomhetens navn	Modifisering regnskap	Modifisering administrativ regelverk
Skatteetaten		x

Virksomheter med modifisert revisjonsberetning

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Finansdepartementets ansvarsområde.

Virksomheter med modifisering av uttalelse om administrativt regelverk

Skatteetaten

Bakgrunnen for dette er at Skatteetaten fortsatt ikke har etablert tilstrekkelige systemer og rutiner for å sikre kontroll med skatteregnskapets transaksjoner fra utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere, medregnet kontroll med at forutsatte inntekter fra disse blir innbetalt. Revisjonen viser uidentifiserte a-meldinger som berører over 48 000 inntektsmottakere. Over 14 000 a-meldinger med innbetalt forskuddstrekk er ikke identifisert på riktig skattyter og har dermed ikke blitt godskrevet ved skatteoppgjøret. I tillegg foreligger det inntektsgrunnlag på over 3,6 milliarder kroner uten at det er foretatt skattetrekk for 33 000 uidentifiserte inntektsmottakere. Årsaken er at Skatteetaten ikke har tilstrekkelige kontroller for å kunne vurdere om disse har skatteplikt. Videre viser revisjonen at 28 prosent av utenlandske oppdragstakere som har oppdrag på land eller på kontinentalsokkelen, ikke har oppfylt opplysningsplikten sin etter *lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m.* (a-opplysningsloven), og at skattemyndighetene ikke har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre disse inntektene. Disse forholdene medfører tappt skatteinntekt. Dersom skattemelding blir innlevert, vil uidentifiserte forskuddstrekk for skattyter kunne medføre at det blir innkrevd for høy skatt. Slike tilfeller er påvist.

Utover uttalelsen om administrativt regelverk i Skatteetaten, har ikke Riksrevisjonen kommentarer til etterlevelsen av administrativt regelverk i virksomhetene under Finansdepartementets ansvarsområde.

Departementets oppfølging

Statsråden viser til at Skatteetaten har iverksatt en rekke tiltak som en oppfølging av Riksrevisjonens modifisering av regnskapet for 2017. I 2018 ble det sendt inn om lag

4) Når en av rutene er blank, betyr det at det bare er en av uttalelsene der Riksrevisjonen har funnet vesentlige feil eller brudd på regelverket.

70 000 a-meldinger uten norsk identifikator. En betydelig andel av disse er senere identifisert med bakgrunn i eget initiativ fra arbeidsgivere og brev fra Skatteetaten til arbeidsgivere. Etaten vil i 2019 og 2020 etablere maskinelle løsninger for oppfølging av arbeidsgiveres rapporteringsplikt, som vil redusere antall uidentifiserte a-meldinger noe.

Statsråden viser til en analyse fra Skatteetaten av gjenstående uidentifiserte a-meldinger med innrapportert inntekter og forskuddstrekk for 2018, der det fremkommer at flesteparten av de uidentifiserte a-meldingene er innrapportert på personer med begrenset skatteplikt til Norge. Ifølge Skattedirektoratet er det lav sannsynlighet for tapt skatteproveny også for a-meldinger hvor det ikke er foretatt forskuddstrekk og viser til en analyse av tre av de fire virksomhetene med høyest innrapporterte inntekter på uidentifiserte a-meldinger i 2018. Bakgrunnen for at det ikke foreligger skatteplikt er eksempelvis skatteavtaler med andre land, korte arbeidsforhold og at personer arbeider i utlandet for private stiftelser.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at det i gruppen som både har fått innrapportert inntekt og gjennomført skattetrekk kan forekomme tilfeller der personer har betalt inn for mye skatt som følge av manglende godskriving av forskuddstrekket. Ifølge Skatteetaten vil det være svært ressurskrevende å anslå hvor mange personer dette gjelder eller hvor store beløp det er snakk om, da hvert enkelt tilfelle i så fall må undersøkes.

Ifølge Skattedirektoratet vil en vesentlig reduksjon i antall uidentifiserte a-meldinger utover nivået for 2018, være svært ressurskrevende, uten at det får større skattemessig effekt. Statsråden sier at Skatteetaten bør prioritere sine ressurser ut fra risiko og vesentlighet, noe som tilsier at disse ressursene bør anvendes på områder hvor innsatsen har større skattemessig effekt og større effekt på etterlevelsen.

Departementet vil vurdere om det skal stilles krav om påføring av gyldig norsk identifikator, men har tidligere ikke vurdert at et absolutt krav om at a-meldingene påføres norsk identifikator er hensiktsmessig.

Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen ser at Skatteetaten har gjort flere analyser enn de Riksrevisjonen ble gjort kjent med i forbindelse med revisjonen av 2018-regnskapet. Riksrevisjonen merker seg at Finansdepartementet vil følge opp de maskinelle løsningene for oppfølging av utenlandske arbeidsgiveres rapporteringsplikter i styringsdialogen med Skatteetaten. Vi merker oss også at Statsråden tar sikte på å orientere Stortinget nærmere. Riksrevisjonen vil følge saken videre.

3.4.5 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 er det gjennomført en revisjon av saksforhold innenfor Finansdepartementets ansvarsområde som rapporteres i Dokument 1. Nedenfor følger en oppsummering av denne.

Departementenes styringsinformasjon og rapportering til Stortinget på et tverrsektorielt område med barnefattigdom som eksempel

1 Revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å vurdere om departementene har tilstrekkelig styringsinformasjon på området barnefattigdom og om departementene rapporterer om oppnådde resultater av bevilgningsvedtakene på området for siste regnskapsår i Prop. 1 S. Undersøkelsen dekker regnskapsåret 2017, med tilhørende budsjettvedtak i 2016 og rapportering i 2018.

I 2015 lanserte regjeringen strategien *Barn som lever i fattigdom – Regjeringens strategi (2015–2017)*. Strategien omfattet sju departementer, seks direktorater, kommunene og frivillig sektor, og er et eksempel på et tverrsektorielt politikkområde. Barne- og likestillingsdepartementet har hatt det overordnede ansvaret for å koordinere oppfølgingen av strategien. De øvrige involverte departementene var Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

Difi-rapport 2014:07 *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning* fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) peker på at behov for og krav til vertikal samordning bidrar til å gjøre de horisontale samordningsutfordringene større. Difi viser til at departements- og virksomhetskulturer er sektororienterte og at systemet gir lite motivasjon for å søke tverrsektorielle løsninger. Difi framhever at mål- og resultatstyringssystemet er godt innrettet for å sikre en effektiv sektorstyring, men at det slik det vanligvis praktiseres kan føre til for stor vekt på sektorhensyn.

DFØ-rapport 1/2018 *Status for og utvikling av innholdet i statlige virksomheters årsrapport til departementene* fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ) peker på forbedringspotensial i statlige virksomheters rapportering om og vurdering av oppnådde resultater i virksomhetenes årsrapporter til departementene. Som et sentralt bidrag til departementenes styringsinformasjon er resultatbeskrivelsene i årsrapportene viktige for forståelsen av effekten av budsjettbevilgningene på et politikkområde.

Riksrevisjonen pekte i Dokument 3:11 (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkning av barnefattigdom* på at den statlige innsatsen for å redusere konsekvensene av fattigdom blant barn og unge ikke var godt nok koordinert. I 2018 ble det gjennomført en treårsoppfølging av saken som er rapportert i Dokument 3:1 (2018–2019). Etter Riksrevisjonens vurdering krever området fortsatt stor oppmerksomhet og saken ble ikke avsluttet.

Revisjonen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *Bevilgningsreglement* vedtatt av Stortinget i mai 2005.
- *Reglement om økonomistyring i staten* med tilhørende *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, fastsatt i desember 2003 med endringer, senest i november 2015.
- Finansdepartementets hovedbudsjettsskriv for 2017 og 2019.

Revisjonsrapporten ble forelagt Barne- og likestillingsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kulturdepartementet og Finansdepartementet i brev av 12. april 2019. Departementene har i brev fra 10. til 16. mai 2019 gitt kommentarer til rapportutkastet, og kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten.

2 Hovedfunn

- Prop. 1 S gir ikke oversikt over bevilgningene til og resultatene av den tverrsektorielle strategien mot barnefattigdom.
- Departementene har ikke tilstrekkelig informasjon om resultatene av strategien mot barnefattigdom gjennom årsrapportene og andre kilder for styringsinformasjon.

3 Riksrevisjonens merknader

Prop. 1 S gir ikke oversikt over bevilgningene til og resultatene av den tverrsektorielle strategien mot barnefattigdom

Av bevilgningsreglementet § 9 følger det at departementene skal redegjøre for innholdet av og begrunnelsen for bevilgningsforslagene som legges fram for Stortinget. I henhold til annet ledd skal de resultater som tilsiktes oppnådd beskrives. Det skal også gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår. Av hovedbudsjettsskrivene for 2017 og 2019 framgår det at resultatrapporteringen først og fremst skal vise til, og henge sammen med, målene slik de allerede er presentert for Stortinget. Rapporteringen skal være strukturert og poengtert, og departementene må unngå lange aktivitetsskildringer. Det understrekes at resultatinformasjonen om oppnådde virkninger bør være overordnet. Videre framgår det av hovedbudsjettsskrivene at kravene i § 9 i bevilgningsreglementet til mål og resultatrapportering gjelder for både satsinger og mål på tvers av sektorer og virksomhetsområder, og satsinger og mål for de enkelte virksomhetene og tilskuddsordningene i staten.

Arbeidet mot barnefattigdom var i perioden 2015–2017 omfattet av en tverrsektoriell strategi som inkluderte sju departementer og seks underliggende virksomheter. Barne- og likestillingsdepartementet hadde koordineringsansvaret for arbeidet med strategien mot barnefattigdom, mens Arbeids- og sosialdepartementet har ansvaret for det samlede arbeidet mot fattigdom.

Fem av de sju departementene involvert i strategien mot barnefattigdom omtaler strategien i sine budsjettproposisjoner for 2017. Budsjettproposisjonene for 2017 gir imidlertid ikke informasjon om hvilke tiltak og bevilgningsforslag som angår strategien mot barnefattigdom. Dette gjelder også for budsjettproposisjonen til Barne- og likestillingsdepartementet, som hadde koordineringsansvaret for strategien. Barne- og likestillingsdepartementet viser i den innledende delen av budsjettproposisjonen for 2017 til strategien mot barnefattigdom og i den sammenheng sju av de totalt 64 tiltakene. Det gis ikke noen samlet oversikt over tiltakene eller aktørene involvert i strategien. I innledningen av budsjettproposisjonen blir også enkelte andre tiltak i strategien omtalt, men uten at det for disse blir vist til sammenheng med strategien mot barnefattigdom. Totalt er bevilgningene for 2017 til de 64 tiltakene som inngår i strategien mot barnefattigdom fordelt på 16 programkategorier i budsjettproposisjonene

til de sju involverte departementene. I presentasjonen av bevilgningsforslagene i del II av budsjettproposisjonene blir alle de 64 tiltakene i strategien omtalt av de respektive departementene, men for et flertall av tiltakene er det verken i del I eller del II av budsjettproposisjonene vist til at tiltakene utgjør en del av den tverrsektorielle strategien mot barnefattigdom.

Heller ikke resultatrapporteringen i budsjettproposisjonene for 2019 gir oversikt over det totale omfanget av bevilgninger og tiltak som var relatert til strategien. Det rapporteres om tiltakene i del II av budsjettproposisjonen, men det er kun i et fåtall tilfeller vist til at tiltakene og resultatene skal støtte opp om formålet med strategien mot barnefattigdom. Rapporteringen i budsjettproposisjonene for 2019 gjaldt det siste året strategien pågikk.

Det varierer om og hvordan departementene som var involvert i strategien mot barnefattigdom presenterer mål for bevilgningene i budsjettproposisjonene. Flertallet av målene viser til ønsket effekt for brukere og samfunn. Både Barne- og likestillingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet har knyttet strategien opp til ett av sine overordnede mål. Begge målene viser til ønsket effekt på bruker- og samfunnsnivå. Enkelte av tiltakene i strategien er imidlertid knyttet opp til andre mål i budsjettproposisjonene.

Rapporteringen om resultater i budsjettproposisjonene for 2019 er i hovedsak rettet mot aktiviteter og tjenesteleveranser. Den gir lite informasjon om effekter på bruker- og samfunnsnivå. For enkelte av tiltakene blir det imidlertid vist til at departementene har planlagt med, og venter på, resultatene av eksterne evalueringer som skal gi informasjon om bruker- og samfunnseffekter av tiltakene og at disse da vil bli omtalt i Prop.1 S. Dette gjelder blant annet for to av tiltakene Arbeids- og sosialdepartementet har ansvaret for. Selv om barnefattigdom er gitt mye plass i rapporteringen i budsjettproposisjonen for Barne- og likestillingsdepartementet for 2019 viser innholdet i stor grad til pågående aktiviteter og framtidige, forventede resultater framfor oppnådde effekter. Barne- og likestillingsdepartementet har i budsjettproposisjonen for 2019 endret målformuleringene for å legge bedre til rette for samsvar mellom mål og innholdet i resultatrapporteringen.

Andelen barn som lever i lavinntektsfamilier økte i strategiperioden. Relevansen av regjeringens innsats på området er derfor fortsatt høy. Strategien mot barnefattigdom er et eksempel på én av flere tverrsektorielle satsinger. Finansdepartementet understreker i brev at det i hovedbudsjettskrivet definerer rammene for departementenes arbeid med budsjettproposisjonene, men at det ikke koordinerer omtalen av strategien mot barnefattigdom eller andre tverrsektorielle strategier i budsjettproposisjonene. Finansdepartementet viser til at det generelt har vært restriktivt med å stille krav om omtale av tverrsektorielle strategier i budsjettproposisjonene, men latt det være opp til det enkelte departement å vurdere dette. Finansdepartementet understreker i brev til Riksrevisjonen at verken bevilgningsreglementet eller hovedbudsjettskrivet kan forstås slik at departementene i budsjettproposisjonene skal gjengi eller rapportere på alle tiltak i en tverrsektoriell strategi. Departementene må ifølge Finansdepartementet ha en viss handlingsfrihet til å vurdere relevans og vesentlighet med hensyn til hva som omtales både av tiltak og resultater. Tiltakene i strategien blir i dette tilfellet imidlertid omtalt i budsjettproposisjonene uten at sammenhengen mellom tiltakene og strategien framkommer. Med dette underkommuniseres deler av den overordnede begrunnelsen for bevilgningsforslagene og den sammenhengen resultatene det rapporteres om må forstås innenfor. En mulighet til å gjenfinne bevilgningsforslagene og oppnådde resultater for tverrsektorielle satsinger i budsjettproposisjonene er sentralt for at

proposisjonene skal kunne utgjøre et godt grunnlag for prioriteringer og vurderinger av bevilgningsforslagene. Riksrevisjonen vurderer det som kritikkverdig at budsjettproposisjonene ikke gir bedre oversikt over regjeringens arbeid mot barnefattigdom og tilhørende bevilgninger og resultater.

Departementene har ikke tilstrekkelig informasjon om resultatene av strategien mot barnefattigdom gjennom årsrapportene og andre kilder for styringsinformasjon

I henhold til økonomireglementet § 4, grunnleggende styringsprinsipper, skal alle statlige virksomheter sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Ifølge økonomibestemmelsene punkt 1.2 har departementene overordnet ansvar for at virksomhetene rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon. Av økonomibestemmelsene punkt 2.3.3 framgår det at virksomhetenes årsrapporter skal gi et dekkende bilde av virksomhetenes resultater og gi departementene grunnlag for å vurdere måloppnåelse og ressursbruk.

Sentrale styringsdokumenter som tildelingsbrevene og årsrapportene for 2017 gir ikke oversikt over tildelingene til, og resultatene av, arbeidet mot barnefattigdom. Virksomhetene har i virksomhetsplanene i varierende grad operasjonalisert tildelingsbrevenes styringssignaler av relevans for strategien mot barnefattigdom. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), som koordineringsansvarlig direktorat, forklarer den begrensede rapporteringen om strategien i årsrapporten med at det var et eget rapporteringsløp om tiltakene i strategien fra arbeidsgruppen for oppfølging av strategien til Barne- og likestillingsdepartementet. Undersøkelsen viser imidlertid at rapporteringen fra arbeidsgruppen ga informasjon om framdrift og status for tiltakene, men ikke grunnlag for å vurdere om tiltakene bidro til å nå målene for strategien.

Undersøkelsen viser at resultatrapporteringen i årsrapportene for 2017 i første rekke gir informasjon om aktiviteter og tjenesteleveranser og lite informasjon om effekter på bruker- og samfunnsnivå av innsatsen mot barnefattigdom. Blant årsakene som oppgis for dette, av blant andre Barne- og familiedepartementet og Bufdir, er måleutfordringer på området. Departementene peker for øvrig på at årsrapportene er én av flere kilder til styringsinformasjon og at det er nødvendig å supplere resultatinformasjonen fra årsrapportene med informasjon som framkommer i den øvrige styringsdialogen og større gjennomganger som evalueringer og forskning. Flere av departementene framhever at det er planlagt med evalueringer som først vil foreligge på et senere tidspunkt og som skal gi informasjon om effekter. Undersøkelsen viser at måleutfordringene på området barnefattigdom i enkelte tilfeller også påvirker muligheten til å få supplerende informasjon om effekter for målgruppen gjennom evalueringer og annen styringsinformasjon.

Barne- og likestillingsdepartementet viser i brev til at utfordringene knyttet til å måle effektene av forebyggende tiltak er godt kjent fra forskning, og at det er utfordrende å isolere strategiens tiltak fra andre påvirkninger i et barns liv. Samtidig vil departementet i det videre arbeidet legge enda større vekt på å finne hensiktsmessige måter å omtale resultater på bruker- og samfunnsnivå der det er mulig. Departementet peker videre på at selv om departementet ikke har mottatt rapportering om effekter av samtlige tiltak, mener det at det har fått tilstrekkelig informasjon til å vite om aktiviteter og tjenester har hatt den nødvendige framdriften.

Riksrevisjonen merker seg at departementene og direktoratene som var involvert i strategien mot barnefattigdom har iverksatt enkelte tiltak for å ha relevant styringsinformasjon om den tverrsektorielle satsingen. Riksrevisjonen merker seg også at ett og samme tiltak i mange tilfeller inngår i flere satsinger med noe ulike formål.

Mangelfull kobling mellom tiltak og tilhørende strategier og formål i styringsdialogen kan medføre at formålet med tiltakene ikke belyses tilstrekkelig og gi risiko for at styringsinformasjonen og -dialogen i for liten grad ser aktiviteter og tjenesteleveranser i sammenheng med ønskede bruker- og samfunnseffekter. Etter Riksrevisjonens vurdering er det kritikkverdig at departementene ikke har gitt tydeligere styringssignaler om forventet framdrift, resultater og tilhørende rapportering for tiltakene som inngår i arbeidet mot barnefattigdom.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet

- beskriver i *reglement om økonomistyring i staten* hvordan det skal rapporteres på tverrsektorielle satsninger
- tydeliggjør og videreutvikler føringene for omtale av sammenhengen mellom sektorspesifikke bevilgninger og resultater av tverrsektorielle satsinger i budsjettproposisjonene
- tydeliggjør hvordan styringsdialogen mellom departementene og underliggende virksomheter kan legge til rette for en diskusjon om tiltakenes bidrag til overordnede mål, inkludert bidrag til resultatene av tverrsektorielle satsinger

5 Departementets oppfølging

Innledningsvis viser statsråden til at Riksrevisjonen har valgt arbeidet mot barnefattigdom som et generisk eksempel på et felles formål som krever innsats fra flere departementer. Statsråden viser også til at Riksrevisjonen på grunnlag av hovedfunnene gir tre anbefalinger til Finansdepartementet, med utgangspunkt i departementets ansvar for rammeverkene for regjeringens budsjettarbeid og for statlig økonomistyring.

Når det gjelder den første anbefalingen, opplyser statsråden at *reglement om økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og *bestemmelser om økonomiskstyring i staten* (bestemmelsene) er et overordnet rammeverk for styring i staten. Bestemmelsene er mer detaljerte enn selve reglementet, men også her er det lagt vekt på at den regelverket gjelder for, selv må vurdere risiko og vesentlighet og iverksette hensiktsmessige tiltak for å følge opp intensjonen i bestemmelsene på grunnlag av denne vurderingen.

Statsråden presiserer at hvert departement har et overordnet ansvar for at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon (bestemmelsene pkt. 1.2). Dette gjelder alle aktivitetene i virksomheten, også oppgaver som virksomheten utfører innenfor rammen av tverrsektorielle satsinger. Det er det overordnede departementet som fastsetter kravene til innholdet i årsrapporten og til annen rapportering (bestemmelsene pkt. 1.4). Dersom departementet har et hovedansvar på et tverrgående arbeidsfelt, kan det også be om rapportering fra andre departementer uten at dette er nedfelt i noe regelverk.

Ifølge statsråden ligger det en betydelig verdi i denne overordnede tilnærmingen, ikke minst fordi den åpner for en ressurseffektiv tilpasning til situasjonen og lokale forhold. Statsråden vurderer det derfor ikke som hensiktsmessig å fastsette mer detaljerte regler om rapportering på ett område – tverrsektorielle satsinger – enn det som er utgangspunktet for økonomiregelverket som helhet.

For den andre anbefalingen tar statsråden utgangspunkt i at Riksrevisjonen i merknadene henviser til hovedbudsjettsskrivet for 2017 og 2019, som anfører at kravene i § 9 i bevilgningsreglementet til mål- og resultatrapportering gjelder både satsinger og mål på tvers av sektorer og virksomhetsområder, og satsinger og mål for de enkelte virksomhetene og tilskuddsordningene i staten. Ifølge statsråden har Finansdepartementet generelt vært restriktivt med å stille ytterligere krav om omtale av tverrsektorielle strategier i budsjettproposisjonene. Departementene må selv vurdere hvor relevante og vesentlige de tiltakene og resultatene de omtaler, er.

Statsråden mener at kravene til omtale av tverrsektorielle satsinger og mål i budsjettproposisjonene er hensiktsmessig generelt utformet i hovedbudsjettsskrivet. Regjeringen har en rekke tverrgående satsinger og strategier som kan være av ulik størrelse og viktighet. Det er ikke hensiktsmessig å sette opp generelle krav til hvordan departementene skal omtale disse i budsjettproposisjonene. Departementer med koordineringsansvar i tverrgående satsinger vil ifølge statsråden vurdere behovet for helhetlig omtale og rapportering i tråd med vanlig forvaltningspraksis. For viktige politiske satsinger kan det være aktuelt at det koordinerende departementet innhenter rapportering om gjennomføring og status fra de øvrige involverte departementene, og omtaler mål og status for tverrgående satsinger og mål som Stortinget har sluttet seg til. Rapporteringen til Stortinget vil i noen tilfeller skje gjennom egne meldinger og i andre tilfeller i budsjettproposisjonen. Statsråden viser for øvrig til at det står fast at hvert enkelt departement rapporterer om mål og resultater på sine områder, både for tiltak som retter seg mot tverrgående satsinger og for sektortiltak.

For den tredje anbefalingen opplyser statsråden at styringsdialogen mellom departementene og underliggende virksomheter stadig er i utvikling og endrer karakter over tid. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har et delegert forvaltnings- og veiledningsansvar for økonomiregelverkets bestemmelser om god etatsstyring, og direktoratet har utviklet et omfattende faglig tilbud på dette området. Statsråden vil sørge for at spørsmålet om styring, rapportering og oppfølging av tverrsektorielle satsinger blir et tema i Finansdepartementets faglige dialog med DFØ.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at det etter statsrådens vurdering ikke er hensiktsmessig at økonomiregelverket for staten beskriver hvordan departementene skal rapportere på tverrsektorielle satsinger. Det framgår også at statsråden mener det ikke er behov for å tydeliggjøre og videreutvikle føringene for å omtale sammenhengen mellom sektorspesifikke bevilgninger og resultater av tverrsektorielle satsinger i budsjettproposisjonene.

Riksrevisjonen merker seg også at statsråden ikke har kommentarer til undersøkelsens hovedfunn og merknader, som er grunnlaget for anbefalingene. Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om departementene har tilstrekkelig styringsinformasjon på området barnefattigdom, og om departementene rapporterer om oppnådde resultater av bevilgningsvedtakene for siste regnskapsår i Prop. 1 S. Undersøkelsen viser at Prop. 1 S ikke gir oversikt over bevilgningene til og resultatene av den tverrsektorielle innsatsen mot barnefattigdom. Rapporteringen om resultater for de enkelte tiltakene omfatter hovedsakelig aktiviteter og tjenesteleveranser, og i liten grad effekter av innsatsen, til tross for at flertallet av målene for bevilgningene i budsjettproposisjonene for de berørte departementene viste til ønsket effekt for brukere og samfunn. Undersøkelsen viser også at departementene ikke har

tilstrekkelig informasjon om resultatene av strategien mot barnefattigdom gjennom årsrapportene og andre kilder for styringsinformasjon.

Riksrevisjonen konstaterer at statsråden mener at gjeldende rammeverk for regjeringens budsjettarbeid og for statlig økonomistyring er hensiktsmessig utformet, også for tverrsektorielle satsinger. Riksrevisjonen mener likevel at Finansdepartementet bør følge opp at departementene i større grad oppfyller bevilgningsreglementets krav til innholdet av og begrunnelsen for bevilgningsforslagene for tverrsektorielle satsinger som departementet legger fram for Stortinget, herunder opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår. Riksrevisjonen vil understreke at barnefattigdom er et svært aktuelt eksempel på én av flere tverrsektorielle satsinger hvor det er behov for informasjon til Stortinget om status og samlet effekt av innsatsen. Dette er viktig for å ivareta Stortingets behov for helhetlig resultatinformasjon som bidrag til Stortingets grunnlag for de bevilgningsvedtakene det fatter.

3.5 Forsvarsdepartementet

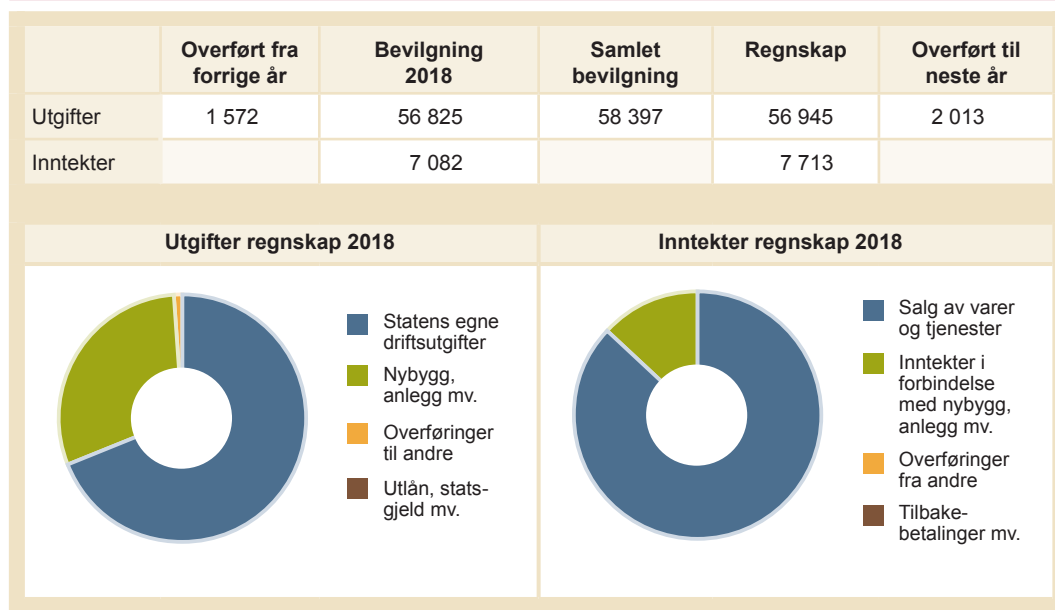
Forsvarsdepartementet med underliggende virksomheter har ansvar for å utforme og sette i verk norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Forsvarssektorens hovedoppgave er å vedlikeholde og utvikle Forsvarets operative evne til å forsvare landet innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar.

Stortinget vedtar Forsvarets langtidsplan. Langtidsplanen skal legge til rette for en styrking av Forsvarets operative evne, og gjeldende plan er for perioden 2017 til 2020. Norge har i 2018 vært vertskap for NATO-øvelsen Trident Juncture 2018, som er en milepæl i videreføringen av norsk politikk for alliert trening og øving i Norge. Øvelsen er også en viktig del av implementeringen av langtidsplanen for forsvarsektoren.

Forsvarsdepartementet har i 2018 fem underliggende virksomheter: Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg, Forsvarets forskningsinstitutt og Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

3.5.1 Departementets budsjett og regnskap for 2018

Figur 3.5 Budsjett og regnskap for 2018 (tall i millioner kroner)



Figuren gir en oversikt over utgifter og inntekter på departementets ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*. Tallene er hentet fra statsregnskapet 2018.

Forsvarsdepartementets ansvarsområde kjennetegnes av store driftsutgifter. Disse utgiftene utgjør 39,2 milliarder kroner, og de går i hovedsak til lønn og til kjøp av varer og tjenester. Om lag 17,1 milliarder kroner går til investeringer i materiell, eiendom, bygg og anlegg.

Inntektene er på totalt 7,7 milliarder kroner. Av dette utgjør *Salg av varer og tjenester* 6,7 milliarder kroner.

Det er overført 2 milliarder kroner fra 2018 til 2019 på driftsposter og poster merket *kan overføres*. Det er mindreutgifter på i underkant av 1,5 milliarder kroner, og 1,1 milliarder av disse skyldes utsettelse av kontrakter og utsatt fakturering i forbindelse med at det kjøpes inn nye kampfly og bygges baseløsninger for disse. Forsvarsdepartementet har en generell merinntektsfullmakt, og det er merinntekter på vel 600 millioner kroner i 2018.

Under Sjøforsvaret er det merutgifter på 81,7 millioner kroner, og disse gjelder i hovedsak hendelsen der fregatten KNM Helge Ingstad havarete. Merutgiftene er dekket av merinntekter.

3.5.2 Virksomhetsregnskap

Statlige virksomheter kan ha ulike tilknytningsformer til staten. Det er først og fremst budsjettfullmaktene fra Stortinget som skiller dem. De fleste virksomheter er ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte) hvor utgifter og inntekter budsjetteres og rapporteres til statsregnskapet hver for seg. For forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte) vedtas en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. De nettobudsjetterte virksomhetene fører regnskapet etter *statlige regnskapsstandarder* (SRS). De bruttobudsjetterte kan, etter avtale med overordnet departement, velge å føre periodisert regnskap etter SRS i tillegg til kontantregnskapet.

Tabell 3.5.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettert)	2*	3**
Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettert)	0	1***

* Forsvarsdepartementet, Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Fra 3 mai 2019 er Nasjonal sikkerhetsmyndighet overført til Justis- og beredskapsdepartementet

** Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg

*** Forsvarets forskningsinstitutt

Tabellen viser at fire virksomheter regnskapsfører etter *statlige regnskapsstandarder* (SRS). En av disse er nettobudsjettert og de tre andre bruttobudsjettert. To av seks virksomheter, deriblant departementet, regnskapsfører etter kontantprinsippet.

3.5.3 Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner

Det har ikke vært gjennomført oppfølgingsrevisjoner i 2018.

3.5.4 Finansiell revisjon – hovedfunn

Forsvarets og Forsvarsmateriells regnskaper

Riksrevisjonen kunne for regnskapsåret 2016 ikke ta stilling til om Forsvarets og Forsvarsmateriells regnskaper ga et rettviseende bilde av virksomhetenes aktiviteter, jf. Dokument 1 (2017–2018). Forholdet ble første gang omtalt i Dokument 1 for 2015 (2016–2017), da etableringen av Forsvarsmateriell var besluttet. I Innst. 144 S (2016–2017) la en samlet kontroll- og konstitusjonskomite til grunn at økonomireglementet skulle etterleves fra og med regnskapsåret 2016. Komiteen konstaterte at så ikke skjedde.

I Innst. 115 S (2017–2018), jf. Dokument 1 (2017–2018) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at det var sterkt kritikkverdig at Forsvaret og Forsvarsmateriell ikke framla reviderbare regnskaper i 2016 og 2017, og de ba statsråden orientere Stortinget om framdriften i arbeidet med å få rutinene på plass i løpet av våren 2018.

Både Forsvaret og Forsvarsmateriell fikk revisjonsberetninger med forbehold om flere av regnskapslinjene i årsregnskapene også for 2017, jf. Dokument 1 (2018–2019). Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 125 S (2018–2019) at komiteen hadde merket seg at Riksrevisjonen for 2017 hadde gitt modifiserte beretninger for Forsvaret og Forsvarsmateriell og de konstaterte at opprettelsen av Forsvarsmateriell framstod som svært dårlig forberedt. Komiteen forutsatte at de skulle bli holdt orientert om utviklingen.

Etter 2016 er det nedlagt et betydelig arbeid i begge virksomhetene for å å bedre regnskapskvaliteten. Fra 2018 var det for første gang mulig å skille regnskapsføringen for de to virksomhetene i det felles økonomisystemet. Regnskapsrapporteringen har fått bedre kvalitet.

Forsvarsmateriell har mottatt umodifisert revisjonsberetning om regnskapet for 2018.

Forsvaret har også for 2018 mottatt modifisert revisjonsberetning for regnskapet, men med færre forbehold enn forrige år.

Merverdiavgift på forsvarssektoren

Den finansielle revisjonen av Forsvarsdepartementet og underliggende virksomheter har avdekket brudd på *lov om merverdiavgift* (merverdiavgiftsloven). Ifølge merverdiavgiftsloven § 1-1 er merverdiavgift en avgift til staten som skal beregnes ved omsetning, uttak og innførsel av varer og tjenester. Etter merverdiavgiftsloven § 2-1 skal næringsdrivende *og offentlig virksomhet* registreres i Merverdiavgiftsregisteret når omsetning og uttak som er omfattet av loven til sammen har oversteget 50.000 kroner i en periode på tolv måneder.

Forsvarsdepartementet har tolket merverdiavgiftsloven slik at virksomhetene i forsvarssektoren er å anse som ett avgiftssubjekt, og har derfor gitt føringer om at de underliggende virksomhetene ikke er avgiftspliktige for sin interne samhandling. Som følge av dette har Forsvarsdepartementet, Forsvaret, Forsvarsmateriell og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) ikke beregnet merverdiavgift på avgiftspliktig salg til andre virksomheter i sektoren. Forholdet er gjennomgående for all omsetning. Manglende avgiftsberegning har imidlertid bare hatt konsekvens for revisjonsberetningen for regnskapet til FFI. For de andre virksomhetene har manglende beregnet utgående merverdiavgift ikke vært av en slik størrelse at det har fått konsekvenser for revisjonsberetningene.

Finansdepartementet, som er regelverksforvalter på området, har uttalt at de ulike enhetene i forsvarssektoren er selvstendige avgiftssubjekter. Riksrevisjonen legger Finansdepartementets forståelse til grunn for sin vurdering av kravet til etterlevelse av merverdiavgiftsloven. Forsvarsdepartementet har vært kjent med Finansdepartementets og Riksrevisjonens tolkning av regelverket.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Forsvarsdepartementets føringer om merverdiavgift på sektoren medfører at de underliggende virksomhetene bryter merverdiavgiftsloven. Dette får konsekvenser for revisjonsberetningen om regnskapet til en av seks virksomheter og administrativ uttalelse for fire av seks virksomheter i 2018.

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt seks revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet og fem til underliggende virksomheter.

Tabellen under gir en oversikt over de virksomhetene der Riksrevisjonen har funnet vesentlige feil i årsregnskapet og/eller brudd på administrativt regelverk som medfører at det må avgis en modifisert uttalelse.⁵

Tabell 3.5.2 Revisjonsberetninger med modifiserte uttalelser

Virksomhetens navn	Modifisering regnskap	Modifisering administrativ regelverk
Forsvarsdepartementet		x
Forsvaret	x	x
Forsvarets forskningsinstitutt	x	x
Forsvarsmateriell		x

Virksomheter med modifisert revisjonsberetning

Riksrevisjonen har avgitt modifiserte revisjonsberetninger for regnskapet for 2018 til Forsvaret og Forsvarets forskningsinstitutt.

Følgende forhold har ført til modifiseringene:

Forsvaret

Forsvarets ammunisjonsbeholdninger ble i åpningsbalansen for virksomhetsregnskapet i 2016 verdsatt for lavt. Ammunisjonsbeholdningene reflekterte ikke gjenanskaffelseskosten, det vil si hva det ville kostet å anskaffe tilsvarende ammunisjon i dag, slik *statlige regnskapsstandarder* (SRS) krever. Siden 2016 har Forsvaret arbeidet med å estimere gjenanskaffelseskost og korrigere åpningsbalansen. Det er ikke dokumentert hvordan estimatet er utarbeidet, og Riksrevisjonen kan ikke vurdere om estimatet er pålitelig eller rettvise. Det er videre foretatt prisjusteringer etter åpningsbalanse i strid med SRS, og det er avdekket et betydelig omfang av differanser mellom priser ført i lagersystemet og tilhørende dokumentasjon.

På grunn av dette har det ikke vært mulig å fastslå hvorvidt, og i så tilfelle hvor mye, den regnskapsførte verdien av *Beholdning av varer og driftsmateriell* skulle vært justert, og hvordan dette ville påvirket andre regnskapslinjer i virksomhetsregnskapet. Riksrevisjonen kan derfor ikke bekrefte regnskapslinjen *Beholdning av varer og driftsmateriell* i Forsvarets årsregnskap for 2018. Dette har betydning for det periodiserte virksomhetsregnskapet som bokføres etter SRS, men det påvirker ikke statsregnskapet, som bokføres etter kontantprinsippet.

Forsvarets forskningsinstitutt

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har ikke beregnet merverdiavgift på avgiftspliktig salg til andre virksomheter i forsvarssektoren og har heller ikke krevd fradrag for merverdiavgift på anskaffelser, som de har rett til.

5) Når en av rutene er blank, betyr det at det bare er en av uttalelsene der Riksrevisjonen har funnet vesentlige feil eller brudd på regelverket.

En betydelig andel av FFIs salgs- og leieinntekter består av salg til andre virksomheter i sektoren, og denne omsetningen burde i hovedsak vært fakturert med utgående mva. FFI vil også ha rett til fradrag for inngående merverdiavgift på anskaffelser av varer og tjenester til bruk i den avgiftspliktige virksomheten. En betydelig del av kostnadene i tilknytning til avgiftspliktig omsetning består imidlertid av arbeidstimer (lønn), som ikke er omfattet av merverdiavgiftsloven.

Riksrevisjonen har ikke hatt grunnlag til å fastsette hvor stort beløp manglende beregnet merverdiavgift utgjør, og kan dermed heller ikke beregne nøyaktig hvordan virksomhetens økonomiske stilling og regnskap ville fortonet seg dersom avgiften hadde vært behandlet riktig. Modifiseringen får ikke betydning for statsregnskapet siden FFI er nettobudsjettet.

Utover virksomhetene som er omtalt over, har ikke Riksrevisjonen kommentarer til de øvrige årsregnskapene under departementets ansvarsområde.

Virksomheter med modifisering av uttalelse om administrativt regelverk

Gjennom revisjonen av årsregnskapet og kontrollhandlinger som var nødvendige i henhold til ISSAI 4000-serien, er det avdekket brudd på merverdiavgiftsloven i Forsvarsdepartementet, Forsvaret, Forsvarsmateriell og Forsvarets forskningsinstitutt. Revisjonen viser at det ikke er beregnet merverdiavgift på omsetning til andre virksomheter i sektoren.

Ut over denne uttalelsen har Riksrevisjonen ikke kommentarer til etterlevelsen av administrativt regelverk i virksomheter under departementets ansvarsområde.

Departementets oppfølging

Forsvarets og Forsvarsmateriells regnskaper

Statsråden uttaler at det er positivt at Forsvarsmateriell nå har fått ren beretning. Forholdet som ligger til grunn for modifisert revisjonsberetning for 2018 for Forsvaret, vil følges særskilt opp i den tertialvise rapporteringen av etatens virksomhetsregnskap. Videre opplyser statsråden at Forsvarsdepartementet har hatt en tett oppfølging av Forsvarets og Forsvarsmateriells regnskap siden opprettelsen av Forsvarsmateriell i 2016. Departementet vil videreføre dialogen med Forsvaret og Forsvarsmateriell om kvaliteten på virksomhetsregnskapet, herunder om Forsvarets ammunisjonsforvaltning. Statsråden har kommunisert til forsvarsjefen at det er en ambisjon at konklusjonen for 2019-regnskapet er umodifisert, og forventer at Forsvaret får ryddet opp i gjenstående forhold slik at det ikke blir forbehold til innværende års regnskap.

Merverdiavgift på forsvarssektoren

Statsråden uttaler at Forsvarsdepartementet har tolket merverdiavgiftsloven slik at virksomhetene i sektoren er å anse som ett avgiftssubjekt. Forsvarsdepartementet anser at forsvarssektoren er å regne som en institusjon i merverdiavgiftslovens forstand og derfor ikke er avgiftspliktig for sin interne samhandel. Departementet har i alle fremlagte budsjettproposisjoner lagt denne praksisen til grunn. Statsråden opplyser videre at Forsvarsdepartementet er i dialog med Finansdepartementet, som er regelverksforvalter, med sikte på å komme til enighet om hvordan departementet skal tolke merverdiavgiftsloven.

Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen understreker at ved uenighet om lovanvendelsen må egelverksutsteder og -forvalters tolkning legges til grunn. Riksrevisjonen merker seg at Forsvarsdepartementet nå er i dialog med Finansdepartementet om tolkningen av merverdiavgiftsloven.

3.5.5 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 ble det ikke gjennomført revisjon av saksforhold innenfor Forsvarsdepartementets ansvarsområde som rapporteres i Dokument 1.

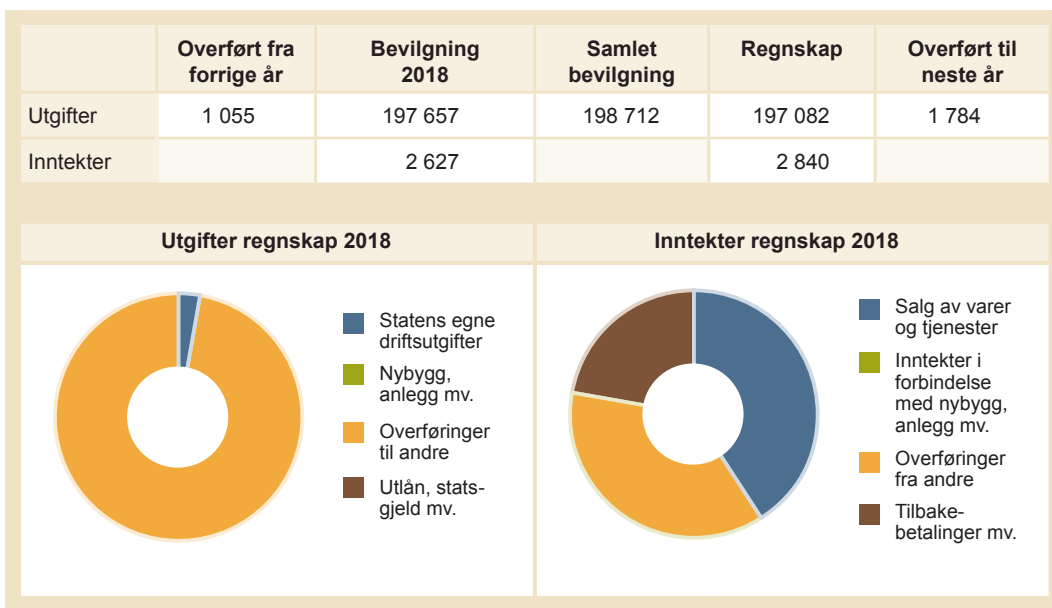
3.6 Helse- og omsorgsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvaret for at befolkningen får gode og likeverdige helse- og omsorgstjenester. Departementet har ansvar for følgende hovedområder: folkehelse, primærhelsetjeneste, spesialisthelsetjeneste, tannhelsetjeneste, psykisk helse, rusmidler, legemidler og pleie- og omsorgstjenester.

Helse- og omsorgsdepartementet har ni underliggende virksomheter i 2018.

3.6.1 Departementets budsjett og regnskap for 2018

Figur 3.6 Budsjett og regnskap for 2018 (tall i millioner kroner)



Figuren gir en oversikt over utgifter og inntekter på departementets ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*. Tallene er hentet fra statsregnskapet 2018.

Helse- og omsorgsdepartementets utgifter er i hovedsak *Overføringer* til de regionale helseforetakene med 147,5 milliarder kroner og refusjoner gjennom HELFO til behandlere med 36 milliarder kroner.

Omtrent halvparten av inntektene er renter og avdrag på investeringslån fra de regionale helseforetakene. Dette inngår i *Overføringer fra andre* og *Tilbakebetalinger mv.* *Salg av varer og tjenester* består i hovedsak av inntekter fra vaksinesalg, gebyrer for markedsføring av legemidler, behandling av autorisasjonssaker m.m.

Det er overført nesten 1,8 milliarder kroner til 2019. Helse- og omsorgsdepartementets område har et netto mindreforbruk på 1,6 milliarder kroner. Av dette utgjør mindreutgiftene 2,1 milliarder kroner, og merutgiftene er 492 millioner kroner.

Om lag 1,2 milliarder kroner er knyttet til investeringstilskudd til heldøgns omsorgsplasser. Ettersom det tar tid å bygge og rehabilitere omsorgsplasser, ble mindreutgiften overført i sin helhet.

3.6.2 Virksomhetsregnskap

Statlige virksomheter kan ha ulike tilknytningsformer til staten. Det er først og fremst budsjettfullmaktene fra Stortinget som skiller dem. De fleste virksomheter er ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte) hvor utgifter og inntekter budsjetteres og rapporteres til statsregnskapet hver for seg. For forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte) vedtas en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. De nettobudsjetterte virksomhetene fører regnskapet etter *statlige regnskapsstandarder* (SRS). De bruttobudsjetterte kan etter avtale med overordnet departement velge å føre periodisert regnskap etter SRS i tillegg til kontantregnskapet.

Departementet har ni underliggende virksomheter. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet.

Tabell 3.6.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettert)	9*	1**

* Helse- og omsorgsdepartementet, Bioteknologirådet, Direktoratet for e-helse, Helsedirektoratet (inkludert HELFO), Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage), Norsk pasientskadeerstatning, Statens helsetilsyn, Statens legemiddelverk og Direktoratet for strålevern og atomikkerhet

** Folkehelseinstituttet

3.6.3 Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner

Helse- og omsorgsdepartementet startet i 2016 en større omlegging av de administrative prosessene for virksomhetene sine. Driften av IKT, arkiv og deler av anskaffelsesområdet ble sentralisert, og virksomhetene ble pålagt å bruke Norsk Helsenett SF som tjenesteleverandør. Norsk Helsenett SF er et heleid statsforetak under Helse- og omsorgsdepartementet. Riksrevisjonen har gjennomført en revisjon av omorganiseringen av anskaffelsesområdet, jf. omtale under 3.6.5 Saksforhold.

Departementet har også pålagt de underlagte virksomhetene å bruke Direktoratet for økonomiforvaltning (DFØ) til regnskaps- og lønns tjenester. Omleggingen er fullført fra 2018 når også Folkehelseinstituttet fører hele regnskapet sitt hos DFØ.

Helsedirektoratet – utbetaling av helserefusjoner

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 1 (2017–2018) om sin undersøkelse av den automatiserte saksbehandlingen som utføres før utbetalingene av helserefusjoner skjer. Helsedirektoratet utbetaler helserefusjoner etter *lov om folketrygd* (folketrygdloven) kapittel 5 om stønader ved helsetjenester. Årlig blir det utbetalt om lag 36 milliarder kroner i helserefusjoner, i hovedsak til behandlere og apoteker. Halvparten av utbetalingene består av direkte oppgjør til behandlere som leger, psykologer, fysioterapeuter og tannleger. Behandlerne har ansvar for at kravene som sendes, er korrekte og i tråd med regelverk og avtaler. Om lag 98 prosent av kravene fra behandlere kontrolleres og utbetales helautomatisk.

Undersøkelsen for 2017 viser at refusjonene ble utbetalt til behandlerne selv om kravene i regelverket for de ulike refusjonskravene ikke var oppfylt. Departementet uttalte at det arbeides kontinuerlig med å klargjøre regelverket og legge til rette for automatisering, og at det må gjøres endringer i de elektroniske

pasientjournalssystemene (EPJ-systemer) som bygger opp under effektive og automatiske kontroller.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte⁶ blant annet at regelverk og avtaler i større grad må tilpasses automatisert saksbehandling, og forutsatte at statsråden vil ta nødvendige grep for å bedre forholdene. Komiteen viste videre til tilbakemeldingen fra statsråden, der han sier at han vil be Helsedirektoratet og Direktoratet for e-helse utrede nærmere hvilke helserefusjonsområder og hvilke tiltak for å forbedre EPJ-systemene som skal prioriteres.

Helsedirektoratet har i tildelingsbrevet for 2018 fått i oppdrag å utrede hvilke helserefusjonsområder som bør prioriteres med tanke på forbedringer i regelverket for at det skal være grunnlag for bedre automatiske kontroller. Direktoratet for e-helse har i tildelingsbrevet for 2018 fått i oppdrag å utrede tiltak for å forbedre behandlernes pasientjournalssystemer som bidrar til at automatiserte kontroller i større grad blir innebygd. Direktoratene skal samarbeide om oppdragene.

For 2018 har Riksrevisjonen gjort samme undersøkelse som i 2017. Den omfatter 16,6 milliarder kroner av de samlede utbetalingene til behandlere på 18 milliarder kroner. Riksrevisjonens undersøkelse for 2017 viste at utbetalinger på om lag 534 millioner kroner ikke direkte oppfylte alle krav i regelverket. Dette er for 2018 redusert til utbetalinger på om lag 360 millioner kroner. Undersøkelsen i 2018 omfattet også e-resept-ordningen, som står for en samlet utbetaling på om lag 18,3 milliarder kroner. Revisjonen viser at det i noen tilfeller er usikkert om utbetalingen er gyldig. Dette dreier seg blant annet om at det er utlevert flere pakninger av legemidler enn angitt på resepten, eller at det er usikkert om rekvirenten er lege og har autorisasjon i e-resept.

Helsedirektoratet gjennomfører etterkontroller av refusjonskravene og krever tilbakebetalt refusjoner som ikke er rettmessig utbetalt. I 2018 ble det krevd tilbake 42 millioner kroner for urettmessig utbetalte refusjonskrav, og i 2017 var tilsvarende beløp 38 millioner kroner.

Tilskuddsforvaltning i Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet
Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 1 (2018–2019) om revisjonen av tilskuddsforvaltningen i Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet. Revisjonen viste at direktoratet ikke hadde dokumentert kontrollen av at tilskuddsmidler ble brukt i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Videre viste revisjonen at rapporteringen om tilskuddsordningene som ble undersøkt, i begrenset grad omhandlet oppnådde resultater.

I 2018 har Helsedirektoratet foretatt en omorganisering. Dette har blant annet ført til at det har blitt etablert en egen avdeling for tilskuddsforvaltning, en egen enhet for virksomhetsstyring og en egen enhet for internrevisjon. For at det skal bli større trygghet for at midlene brukes i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, har Helse- og omsorgsdepartementet i tildelingsbrevet for 2019 presisert at Helsedirektoratet må forbedre kontrollrutinene sine, og at disse må være basert på en vurdering av risiko og vesentlighet.

Riksrevisjonen vil følge dette opp i revisjonen.

6) Innstilling 115 S (2017–2018), punkt 2.6.2 *Komiteens merknader*.

3.6.4 Finansiell revisjon – hovedfunn

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt tolv revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet, ni til underliggende virksomheter og to til statlige fond.

Tabellen gir en oversikt over virksomhetene der Riksrevisjonen har funnet vesentlige feil i årsregnskapet eller brudd på administrativt regelverk som medfører at det må avgis en modifisert uttalelse.⁷

Tabell 3.6.2 Revisjonsberetninger med modifiserte uttalelser

Navn	Modifisering regnskap	Modifisering administrativ regelverk
Helsedirektoratet		x
Fond for pasientskadeordningen – offentlig helsetjeneste	x	
Fond for pasientskadeordningen – privat helsetjeneste	x	

Virksomheter med modifisert revisjonsberetning

Norsk pasientskadeerstatning forvalter to fond, Fond for pasientskadeordningen – offentlig helsetjeneste og Fond for pasientskadeordningen – privat helsetjeneste. Regnskapene til fondene skal føres etter kontantprinsippet. De avlagte regnskapene for fondene er ikke satt opp etter kontantprinsippet, og Riksrevisjonen kan derfor ikke bekrefte at regnskapene gir et dekkende bilde av aktivitetene.

Utover kommentaren om regnskapene til Norsk pasientskadeerstatning, har ikke Riksrevisjonen kommentarer til årsregnskapene under departementets ansvarsområde.

Virksomheter med modifisering av uttalelse om administrativt regelverk

Helsedirektoratet har fått modifisert beretning fordi mye av dokumentasjonen for driftsutgiftene, som for eksempel avtaler, ikke kan gjenfinnes. Dermed kan Riksrevisjonen heller ikke vurdere om disse utgiftene er betalt i samsvar med avtalte vilkår.

Utover uttalelsen om administrativt regelverk over, har ikke Riksrevisjonen kommentarer til etterlevelsen av administrativt regelverk til virksomhetene under departementets ansvarsområde.

Andre forhold

Manglende gjennomføring av stortingsvedtak

Helsedirektoratet foretar oppgjør mellom aktører utenfor statsforvaltningen for bruk av fritt behandlingsvalg og for H-resept mellom apotek og helseforetak. For dette formålet har Stortinget gitt fullmakt til å føre utgifter på kapitler i statsbudsjettet uten bevilgning. I vedtaket er det forutsatt at aktørene skulle foreta akontoinnbetalinger, slik at staten ikke forskutterte utbetalingene. Det er ikke blitt gjennomført akontoinnbetalinger.

7) Når en av rutene er blank, betyr det at det bare er én av uttalelsene der Riksrevisjonen har funnet vesentlige feil eller brudd på regelverket.

Konsekvensen av dette er at staten ved utgangen av 2018 forskutterte 49 millioner kroner til apotekene for H-resept.

Merutgifter og mindreinntekter

Av merutgiftene på 492 millioner kroner er 227 millioner ikke dekket av merinntekter eller andre innsparinger. Dette gjelder hovedsakelig utbetalinger til blant annet spesialisthjelp, psykologhjelp, tannbehandling i spesialisthelsetjenesten, egenandeler, legemidler og helsetjenester i kommunene. Utbetalingene reguleres av takstforskrifter, og endringene i takstene har medført økte utbetalinger i forhold til budsjettet. Ifølge Helse- og omsorgsdepartementet fungerer budsjetteringen på disse postene som en overslagsbevilgning, uten at postene er merket med stikkordet *overslagsbevilgning*.

Departementet har i sine forklaringer til statsregnskapet om avvik mellom budsjettet og regnskapet i flere tilfeller opplyst at avvikene skyldes inkurier. Årsakene er blant annet budsjettering på feil post, utelatte stikkord, manglende overføring av overskuddsandel i Vinmonopolet og bruk av bevilgning under andre poster uten hjemmel.

3.6.5 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 ble det gjennomført én revisjon av saksforhold innenfor Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde som rapporteres i Dokument 1. Under følger en oppsummering av denne.

Omorganisering av anskaffelsesområdet

1 Revisjonens mål og revisjonskriterier

Basert på regjeringens ønske om å legge til rette for mest mulig effektiv ressursbruk innførte Helse- og omsorgsdepartementet en modell for felles produksjon av administrative tjenester i den sentrale helseforvaltningen. Dette medførte at de ti virksomhetene som er underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, skulle benytte et nyopprettet tjenestesenter i Norsk Helsenett SF til å gjennomføre alle anskaffelser omfattet av *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven). I Prop. 1 S for Helse- og omsorgsdepartementet for budsjettåret 2017 står det at tjenestesenteret skal etableres med virkning fra 2017, og at det skal være fullt etablert senest innen utgangen av 2017. Det går fram av foretaksmøte 22. juni 2016 at tjenestesenteret skal etableres i tråd med Norsk Helsenett SFs rapport av 30. mai 2016. I rapporten står det at tjenestesenteret skal være operativt for hele anskaffelsesområdet innen 31. desember 2016, og at gevinster ved omorganisering av anskaffelsesområdet skal realiseres fra 1. januar 2017.

Målet med revisjonen har vært å vurdere om Helse- og omsorgsdepartementets endring av ansvar for anskaffelser i virksomhetene underlagt departementet har ført til en mer effektiv ressursbruk. I målet om mer effektiv ressursbruk ligger det en forventning om forbedret kvalitet på anskaffelsesprosesser og avtaler, og redusert ressursbruk.

Anskaffelser er en vesentlig del av virksomhetenes administrative tjenester. For virksomhetene underlagt Helse- og omsorgsdepartementet utgjorde totale driftsutgifter om lag 35 prosent av virksomhetenes totale kostnader i 2017, og virksomhetene foretok innkjøp for over 2 milliarder kroner. Anskaffelsesregelverket legger premisser for hvordan en anskaffelsesprosess skal gjennomføres, og bruk av regelverket skal sikre effektive offentlige innkjøp. Bakgrunnen for revisjonen var indikasjoner på at Helse- og omsorgsdepartementets planlegging og tilrettelegging for omorganiseringen

ikke var god nok. Videre var det indikasjoner på manglende kompetanse, økte kostnader og uklarerhet rundt ansvar og roller innen anskaffelsesområdet.

Revisjonen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Prop. 119 S (2014–2015) fra Finansdepartementet om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015 med finanskomiteens innstilling
- Prop. 1 S fra Helse- og omsorgsdepartementet i perioden 2015 til 2018 med helse- og omsorgskomiteens innstillinger
- Prop. 122 S (2015–2016) fra Finansdepartementet om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016 med finanskomiteens innstilling
- *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet)
- *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene)

Revisjonen omhandler perioden rundt opprettelsen av tjenestesenteret i Norsk Helsenett SF 1. januar 2017 fram til utgangen av januar 2019. Det er gjennomført dokumentanalyse, analyse av svar i intervju og brev og analyse av regnskapsdata. Helse- og omsorgsdepartementet, Norsk Helsenett SF og de ti virksomhetene er omfattet av revisjonen.

2 Hovedfunn

- Kostnadene til gjennomføring av anskaffelser har blitt vesentlig høyere enn de var før omorganiseringen.
- Det er i liten grad målt om omorganiseringen har ført til bedre kvalitet innen anskaffelsesområdet.
- De potensielle gevinstene er overrapportert og metoden for gevinstberegningene er uegnet for å vurdere de faktiske gevinstene ved omorganiseringen.
- De faktiske gevinstene er i liten grad realisert.
- Kostnadene ved etableringen av tjenestesenteret i Norsk Helsenett SF er ikke kjent.

3 Riksrevisjonens merknader

Kostnadene til gjennomføring av anskaffelser har blitt vesentlig høyere enn de var før omorganiseringen

Etter at anskaffelsesområdet ble omorganisert, er virksomhetenes totale kostnader (inkludert lønnskostnader) for gjennomføring av anskaffelser doblet til i overkant av 23 millioner kroner. Den samlede ressursbruken på området er ikke redusert, selv om virksomhetene har redusert antallet årsverk. Ressursbruken vil trolig heller ikke reduseres på sikt ettersom Norsk Helsenett SF forventer å mer enn doble antallet ansatte til minimum 26 årsverk. Virksomhetene opplyser at de ikke har mulighet til å redusere antall årsverk knyttet til anskaffelser ytterligere. Gitt at prognosene til Norsk Helsenett SF realiseres, vil virksomhetene totalt sett få ytterligere økte kostnader til anskaffelsesområdet i 2019.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at omorganiseringen har medført betydelig kostnadsøkning for virksomhetene, og at den ikke har resultert i redusert ressursbruk som lå til grunn for omorganiseringen.

Det er i liten grad målt om omorganiseringen har ført til bedre kvalitet innen anskaffelsesområdet

Helse- og omsorgsdepartementet har uttalt at hovedmålet med omorganiseringen er effektivisering, men at det også er et mål å legge til rette for større og mer robuste kompetansemiljøer og for kvalitets- og kompetanseheving i gjennomføringen av blant annet anskaffelser.

Da tjenestesenteret ble vedtatt etablert, ba departementet om at Norsk Helsenett SF og virksomhetene skulle rapportere om realisering av gevinster som følger av omorganiseringen. Kvaliteten på anskaffelsestjenester er i liten grad målt, og verken Norsk Helsenett SF eller virksomhetene har rapportert til departementet om kvalitative gevinster. Virksomhetene har ulik oppfatning om hvorvidt Norsk Helsenett SFs anskaffelsestjenester dekker virksomhetenes behov. Jevnt over opplever ikke virksomhetene at avtalene Norsk Helsenett SF har inngått innebærer bedre kvalitet eller bedre priser.

En av grunnene til at Norsk Helsenett SF ble valgt som leverandør av anskaffelsestjenester var at foretaket, etter Helse- og omsorgsdepartementets vurdering, hadde betydelig kompetanse innen anskaffelser, jf. Prop. 122 S (2015–2016) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2016*. Revisjonen viser imidlertid at Norsk Helsenett SF bare hadde én ansatt som arbeidet innen dette området før omorganiseringen. Etter omorganiseringen har Norsk Helsenett SF hele tiden hatt langt færre ansatte som arbeider med anskaffelser enn forutsatt. En konsekvens av dette er at ved utgangen av 2018 manglet Norsk Helsenett SF både anskaffelsesstrategi og planer for når og hvilke anskaffelser som skulle gjennomføres.

Etter Riksrevisjonens vurdering medfører dette uforutsigbarhet for virksomhetene, blant annet når det gjelder hvilke anskaffelser Norsk Helsenett SF gjennomfører. I påvente av nye avtaler har noen virksomheter sett seg nødt til å gjennomføre anskaffelser selv, og én har forlenget opprinnelige kontrakter med tidligere leverandører utover den lovlige avtaleperioden for å sikre seg varer og tjenester.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Helse- og omsorgsdepartementet, til tross for at økt kvalitet er et mål, ikke har sørget for at kvaliteten på anskaffelsestjenestene eller avtalene måles systematisk.

De potensielle gevinstene er overrapportert og metoden for gevinstberegningene er uegnet for å vurdere de faktiske gevinstene ved omorganiseringen

Målet med omorganiseringen er en mer effektiv forvaltning. Mer effektiv forvaltning innebærer at det realiseres gevinster i form av reduserte kostnader, redusert kostnadsvekst eller økt kvalitet. Gevinstene fra omorganiseringen ligger i hovedsak i at Norsk Helsenett SF gjennomfører anskaffelser, og at virksomhetene har mulighet til å oppnå besparelser ved å ta i bruk avtaler.

Departementet la til grunn at gevinster ved omorganiseringen av anskaffelsesområdet skulle realiseres fra 1. januar 2017. I Norsk Helsenett SFs rapportering er hovedvekten av de potensielle gevinstene et resultat av anskaffelser gjennomført av Statens innkjøpssenter og Sykehusinnkjøp HF. Statens innkjøpssenter foretar anskaffelser på vegne av staten, og virksomhetene underlagt Helse- og omsorgsdepartementet vil, uavhengig av Norsk Helsenett SF, bruke avtaler inngått av Statens innkjøpssenter.

For en rekke anskaffelser har Norsk Helsenett SF beregnet potensielle gevinster utover kontraktsperioden. Dette medfører at de rapporterte potensielle gevinstene er langt høyere enn de ville vært dersom gevinstene ble beregnet for den gjeldende kontraktsperioden. Etter Riksrevisjonens vurdering er det ikke gitt at Norsk Helsenett SF får de samme vilkårene i nye avtaler tjenestesenteret eventuelt inngår når kontraktsperiodene utløper. Det er heller ikke gitt at Norsk Helsenett SF vil gjennomføre anskaffelsen på nytt.

Et av de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesregelverket er konkurranse, som vanligvis resulterer i tilbud med ulike priser. Norsk Helsenett SF beregner potensielle gevinster ved å sammenligne prisen i det valgte tilbudet med gjennomsnittet av prisene i de andre tilbudene. Gitt at det leveres tilbud med ulike priser og prisen til den valgte leverandøren er lavere enn gjennomsnittet, vil metoden Norsk Helsenett SF bruker alltid gi gevinst. Å motta tilbud med ulike priser er etter Riksrevisjonens vurdering et resultat av anskaffelsesregelverket, som alle virksomhetene var og er bundet av, og ikke en gevinst som følger av etableringen av tjenestesenteret. Både Sykehusinnkjøp HF og Statens innkjøpssenter beregner gevinster ved å sammenligne nye priser med gamle priser i tilsvarende avtaler. Norsk Helsenett SF har imidlertid benyttet denne metoden for bare én anskaffelse.

Helse- og omsorgsdepartementet har stilt krav om at Norsk Helsenett SF og virksomhetene skal rapportere om status for gevinstrealisering som følger av omorganiseringen. Basert på dette legger Riksrevisjonen til grunn at gevinster kun skal belyse effekten av omorganiseringen av anskaffelsesområdet.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at gevinstene er overrapportert, og at gevinstene er beregnet på en uhensiktsmessig måte.

De faktiske gevinstene er i liten grad realisert

De potensielle gevinstene realiseres først når virksomhetene tar avtalene i bruk. Verken Helse- og omsorgsdepartementet eller Norsk Helsenett SF har oversikt over virksomhetenes bruk av avtalene, og de har dermed ikke oversikt over om gevinstene av omorganiseringen blir realisert.

Ved beregning av potensielle gevinster tar Norsk Helsenett SF utgangspunkt i kontraktenes verdi. Dette betyr at dersom virksomhetene skal realisere hele gevinstpotensialet, må de ha et samlet forbruk som tilsvarer kontraktsverdien. Regnskapsanalyser viser at omtrent halvparten av fellesavtalene i liten grad er tatt i bruk. Avtalene Norsk Helsenett SF inngikk i 2017, har en samlet kontraktsverdi på 13,5 millioner kroner. I 2017 og 2018 hadde virksomhetene et samlet forbruk på bare 18 prosent av kontraktsverdien innen disse avtalene, som er halvveis i kontraktsperioden. Manglende bruk av fellesavtaler skyldes blant annet at flere virksomheter har blitt med på avtaler i tilfelle de får behov for dem senere. Dette behovet har i mange tilfeller ennå ikke meldt seg. Etter Riksrevisjonens vurdering er realiseringen av gevinstene fra fellesavtalene så langt relativt begrenset, og dette medfører at de faktiske gevinstene av omorganiseringen er tilsvarende liten.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har fulgt opp om gevinstene realiseres. Denne informasjonen er en forutsetning for å kunne vurdere om omorganiseringen har resultert i økt effektivitet på anskaffelsesområdet.

Kostnadene ved etableringen av tjenestesenteret i Norsk Helsenett SF er ikke kjent

I Prop. 1 S for 2017 står det at tjenestesenteret vil bli finansiert gjennom brukerbetaling innenfor virksomhetenes gjeldende budsjett. Departementet har opplyst at en av hovedgrunnene til at Norsk Helsenett SF ble valgt, var den «økonomiske muskelen» foretaket hadde til å etablere et tjenestesenter innenfor sin økonomiske ramme. Riksrevisjonen er ikke kjent med at Helse- og omsorgsdepartementet i sine budsjettproposisjoner til Stortinget omtalte eller la fram forslag til bevilgninger til etableringen av det nye tjenestesenteret. Da tjenestesenteret ble etablert, la departementet til grunn at Norsk Helsenett SF skulle legge til rette for at eventuelle merkostnader knyttet til etableringen og nødvendige investeringer skulle dekkes innenfor Norsk Helsenett SFs samlede økonomi.

Det har vært vesentlige utgifter i forbindelse med opprettelsen av tjenestesenteret, og i 2016 førte dette til et underskudd i Norsk Helsenett SF på over 19 millioner kroner. Opparbeidet egenkapital ble benyttet for å dekke underskuddet. Egenkapitalen var bygget opp over tid basert på innbetalinger fra eksisterende aktører i helsesektoren, inkludert private, for blant annet felles infrastruktur, helsenett og drift av IKT-tjenester for helsesektoren. Departementet har uttrykt at foretaket på sikt skal bygge opp den brukte egenkapitalen. Riksrevisjonen legger til grunn at egenkapitalen skal brukes til det formålet den ble innbetalt til. Riksrevisjonen kan ikke se at det er omtalt i departementets budsjettproposisjoner til Stortinget at oppstartskostnadene skulle finansieres med oppspart egenkapital i Norsk Helsenett SF.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at etableringen av tjenestesenteret finansieres av andre aktører i helse- og omsorgssektoren.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Helse- og omsorgsdepartementet

- vurderer om anskaffelsesområdet er hensiktsmessig organisert i dag
- vurderer hvordan egenkapitalsituasjonen i Norsk Helsenett SF skal behandles
- sikrer realistisk rapportering av kostnader
- sikrer realistisk rapportering av kvalitative og kvantitative gevinster fra Norsk Helsenett SF og virksomhetene

5 Departementets oppfølging

Statsråden er enig i at kostnadene til å gjennomføre anskaffelser har blitt vesentlig høyere enn de var før omorganiseringen, og at kompetansen på anskaffelser ikke har vært tilstrekkelig i tjenestesenteret ved etableringen i 2017 og senere i 2018. Departementet opplyser at Norsk Helsenett SF arbeider med å rekruttere tilstrekkelig antall medarbeidere innenfor anskaffelsesområdet.

Departementet anser ikke Norsk Helsenett SFs rapportering av gevinstpotensialet knyttet til anskaffelser gjennom avtaler som Statens innkjøpssenter og Sykehusinnkjøp SF har fremskaffet, for å være misvisende. Videre vurderer departementet at å estimere gevinstberegninger for den faktiske kontraktperioden for inngåtte avtaler i stedet for i et 10-årsperspektiv, innebærer en undervurdering av gevinstene. Imidlertid ser departementet nytten av at Riksrevisjonen har belyst alternative modeller for gevinstrapportering.

Departementet viser videre til at mandatet for Strategisk forum er endret i 2019 for å sikre økt brukerstyring og at gevinstrealiseringsplaner blir bedre forankret. Forumet skal jevnlig behandle saker i tilknytning til kostnader for etatene. I tillegg skal forumet sikre at etatenes behov og forventninger blir samordnet og prioritert, samt god forankring av fremtidig gevinstrealisering. I februar 2019 stilte statsråden krav til Norsk Helsenett SF om at foretaket, i nær dialog med etatene, skal følge opp tiltak for gevinstrealisering, utnyttelse av stordriftsfordeler og oppfølging av identifisert risiko. Norsk Helsenett SF skal også løpende vurdere hvilke anskaffelsestjenester som best kan ivaretas av andre aktører, herunder Statens innkjøpssenter og Sykehusinnkjøp HF.

Departementet opplyser at resultatet for tjenestesenteret ikke vil være særskilt synlig i det offisielle årsregnskapet til Norsk Helsenett SF. Informasjon om resultatet fra Norsk Helsenett SFs ulike avdelinger og virksomhetsområder fremgår i tertialrapporteringen som blant annet departementet og styret mottar. Innholdet i tertialrapporteringen vurderes ut fra behovene til eier, styret og andre interessenter. Statsråden viser til at Riksrevisjonens hovedfunn og anbefalinger oppfattes som nyttige innspill og vil bli fulgt opp på egnet måte. Departementet og Norsk Helsenett SF vil benytte kunnskapen som undersøkelsen har avdekket til forbedringsarbeid.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at departementet vil følge opp Riksrevisjonens hovedfunn og anbefalinger på egnet måte. Riksrevisjonen forventer at departementet vil sikre at anskaffelsesfunksjonen i den sentrale helseforvaltningen fungerer effektivt og har høy kvalitet.

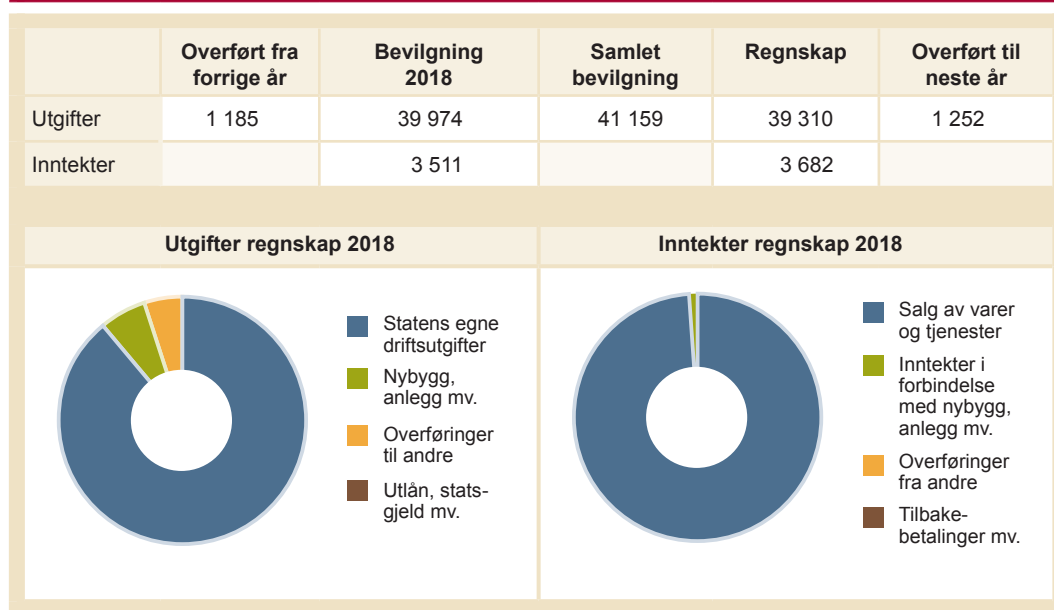
3.7 Justis- og beredskapsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet med underliggende virksomheter har ansvar for politi- og påtalemyndigheten, rettsvesenet, samfunnssikkerhet, redningstjenesten, utlendingsforvaltningen og kriminalomsorgen. Ansvar for samordningen av norsk politikk i polarområdet og Svalbardbudsjettet ligger også til departementet. Departementets hovedmål, er rettssikkerhet og trygghet for enkeltmennesket og sammenfattes i straffesakskjeden, migrasjonskjeden og samfunnssikkerhetskjeden.

Justis- og beredskapsdepartementet hadde 17 underliggende virksomheter i 2018.

3.7.1 Departementets budsjett og regnskap for 2018

Figur 3.7 Budsjett og regnskap for 2018 (tall i millioner kroner)



Figuren gir en oversikt over utgifter og inntekter på departementets ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*. Tallene er hentet fra statsregnskapet 2018.

Utgiftene på Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde er primært *Statens egne driftsutgifter* (lønn, varer og tjenester og spesielle driftsutgifter). *Overføringer til andre* omfatter blant annet erstatning til voldsofre og tilskudd til kommuner og asylmottak på utlendingsområdet.

Inntektene består i hovedsak av ulike gebyrer i politi- og lensmannsetaten, hvor de største er sivile gjøremål med 949 millioner kroner, rettsgebyrer med 332 millioner kroner og pass og våpen med 300 millioner kroner. I tillegg kommer diverse refusjoner.

Departementet overfører 1,3 milliarder kroner til 2019. Det er et mindreforbruk på nærmere 1,9 milliarder kroner på Justis- og beredskapsdepartementets budsjettkapitler. Det meste av mindreforbruket gjelder redningshelikoptertjenesten med 729 millioner kroner, politi- og lensmannsetaten med 480 millioner kroner og Utlendingsdirektoratet med 240 millioner kroner. Mindreforbruket skyldes forsinkelser og endringer i framdrift. Av mindreforbruket på redningshelikoptertjenesten på

729 millioner kroner overføres bare 60,9 millioner kroner til 2019. Årsaken til dette er at det ikke er behov for midlene i forbindelse med anskaffelser av nye redningshelikoptre i 2019.

3.7.2 Virksomhetsregnskap

Statlige virksomheter kan ha ulike tilknytningsformer til staten. Det er først og fremst budsjettfullmaktene fra Stortinget som skiller dem. De fleste virksomheter er ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte) hvor utgifter og inntekter budsjetteres og rapporteres til statsregnskapet hver for seg. For forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte) vedtas en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. De nettobudsjetterte virksomhetene fører regnskapet etter *statlige regnskapsstandarder* (SRS). De bruttobudsjetterte kan, etter avtale med overordnet departement, velge å føre periodisert regnskap etter SRS i tillegg til kontantregnskapet.

Tabell 3.7 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettert)	15*	3**

* Justis- og beredskapsdepartementet, politi- og lensmannsetaten, Kriminalomsorgsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Politiets Sikkerhetstjeneste, Utlendingsnemnda, Riksadvokaten, Statens sivile rettsforvaltning, Hovedredningssentralene, Sysselembetjentene på Svalbard, Sivil klareringsmyndighet, Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker, Kontoret for voldsoffererstatning, Konflikttrådene og Generaladvokaten

**Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Domstolene i Norge og Spesialenheten for politisaker

Justis- og beredskapsdepartementet og 14 underliggende virksomheter fører regnskapet etter kontantprinsippet. Tre virksomheter fører regnskapet etter periodisert prinsipp for *statlige regnskapsstandarder* (SRS). Politidirektoratet vil gå over til å føre regnskapet etter SRS i løpet av to år.

3.7.3 Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 1 (2015–2016) om alvorlige svakheter i sikkerheten og kontrollen ved saksbehandling og utstedelse av biometriske pass. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ba i Innst. 169 S (2015–2016) Riksrevisjonen om å følge opp saken videre. Riksrevisjonens oppfølging er dokumentert under utviklingstrekk i Dokument 1 (2016–2017), (2017–2018) og (2018–2019).

Riksrevisjonen orienterte i Dokument 1 (2018–2019) om at politiet har gjennomført enkelte tiltak for å sikre bedre kontroll og sikkerhet ved saksbehandlingen og utstedelsen av biometriske pass, men at de største og mest vesentlige forbedringene først vil komme på plass når nytt saksbehandlingssystem for pass og nasjonale ID-kort med eID innføres fra 2020. Riksrevisjonen konstaterte at prosjektet hadde hatt store utfordringer med framdrift, økonomi og leveranser, og at det hadde blitt iverksatt en rekke tiltak i Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og hos leverandøren.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at prosjektets utvikling og framdrift følges tett gjennom den ekstraordinære styringsdialogen med Politidirektoratet. Blant annet rapporterer direktoratet månedlig om status. Departementet opplyser at de to største risikoene er leverandørens leveranseevne og utviklingen av et styringssystem for informasjonssikkerhet. Politidirektoratet opplyser i styringsdialogen med departementet at lanseringen av nye pass og nasjonale ID-kort med eID, vil bli

ytterligere forsinket. Justis- og beredskapsdepartementet vil i Prop. 1 S (2019–2020) orientere Stortinget om status for prosjektet, konsekvensene ved forsinkelsen, samt hvilke tiltak som skal iverksettes.

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 1 (2017–2018) om vesentlige svakheter i politiets behandling og oppfølging av beslag i straffesaker.

I behandlingen av Dokument 1 (2017–2018) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst.115 S (2017–2018) at politiets behandling av beslag har stor betydning for samfunnet, ikke minst for den enkeltes rettssikkerhet når beslaglagte ting brukes som bevis i straffesaker. Komiteen mente det var sterkt kritikkverdig at mange beslag ikke befinner seg der hvor politiets datasystemer angir at de skal være, og registrerer at revisjonen som ble gjennomført på området i 2009 og rapportert i Dokument 1 (2010–2011), ikke er fulgt opp på en tilfredsstillende måte. Komiteen mente at det også var kritikkverdig at det ikke gjennomføres risikovurderinger på dette området, og at det er mangler i styringen og oppfølgingen av beslag i straffesaker. Komiteen ba også Justis- og beredskapsdepartementet orientere Stortinget om status for igangsatte tiltak og utvikling.

I Innst. 125 S (2018–2019) ba kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens vurdering av status for Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med å sikre gode rutiner for registrering, behandling og oppfølging av beslag i straffesaker.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at det gjennomføres kontroller for å sikre at beslag befinner seg der hvor politiets datasystemer angir at disse skal være. Det er i 2018 gjennomført kontroller i 79 prosent av beslagslokasjonene i politidistriktene sett under ett. I Oslo politidistrikt er 54 prosent av beslagslokasjonene kontrollert. Alle politidistrikter har meldt inn kontaktpunkt til Politidirektoratet på påtalesiden, og ansvaret for beslag i straffesaker er nedfelt i distriktenes lokale instruksverk. Alle distrikter har revidert sine instruks, også rutiner for utkvittering og destruksjon av beslag. Politidirektoratet har en tidsplan for videre arbeid med lukking av avvik og vil gjennom Politiets styringsverktøy (PSV) følge opp og påse at anbefalingene fra Riksrevisjonen, samt kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader blir fulgt opp. Arbeidet med å utvikle rutiner som sikrer en tilfredsstillende behandling av beslag i straffesaker vil fortsette i årene framover.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at Stortinget vil bli informert om status for igangsatte tiltak i Prop 1 S (2019–2020).

I Dokument 1 (2018–2019) omtalte Riksrevisjonen svakheter i politiets forvaltning av sivile våpen. I behandlingen av Dokument 1 (2018–2019) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 125 S (2018–2019) at det er alvorlig at politiet ikke har oversikt over et stort antall våpen, og at kvaliteten på det nasjonale våpenregisteret har betydelige svakheter. Komiteen forventet at Justis- og beredskapsdepartementet iverksetter nødvendige tiltak og ba om å bli holdt orientert om utviklingen.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at Politidirektoratet er godt i gang med å følge opp svakhetene ved våpenforvaltningen som ble påpekt i Riksrevisjonens rapport. Politidirektoratet har rapportert at de fleste av Riksrevisjonens merknader skal være fulgt opp i løpet av 2019.

3.7.4 Finansiell revisjon – hovedfunn

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt 19 revisjonsberetninger. Av disse er 17 til underliggende virksomheter, én til Nasjonalt sikkerhetsfond (vergemålsfondet) og én til departementet.

Virksomheter med modifisert revisjonsberetning

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene under Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde.

Virksomheter med modifisering av uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene under Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde.

3.7.5 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 er det gjennomført én revisjon av saksforhold innenfor på Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde som rapporteres i Dokument 1. Det foreligger en rapport som er gradert «Begrenset» i henhold til sikkerhetsloven. Nedenfor følger en ugradert oppsummering av revisjonen.

Angrep mot IKT-systemer i politi- og lensmannsetaten

1 Revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om etaten gjennom planlagte og systematiske tiltak beskytter sin informasjon mot dataangrep i henhold til krav i *lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten* (politiregisterloven) og anbefalinger i anerkjente standarder.

Politiets oppgaver og opplysningene som etaten behandler, gjør etaten til et attraktivt mål for etterretning og angrep i det digitale rom. Målrettede aktører som fremmede nasjoner, terrorister og organiserte kriminelle kan ønske å angripe politiets IKT-systemer for å ramme etatens evne til å utføre oppgavene sine. Dersom politiets informasjon kommer på avveie, kan det gjøre det vanskeligere å bekjempe kriminalitet, skade politioperasjoner eller sette tredjepersoners sikkerhet i fare.

Riksrevisjonen har over flere år tatt opp utfordringer med informasjonssikkerhet i politiet. I 2005 tok Riksrevisjonen opp blant annet at informasjon ikke var klassifisert, at systemer og informasjon i systemene ikke ble risikovurdert, og at politiet manglet rutiner for å administrere nettverkssikkerhet. Revisjonen i 2012 viste at det fortsatt gjensto flere områder hvor det var behov for tiltak for å bedre sikkerheten. Under stortingsbehandlingen viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at IKT-forvaltningen i politiet over flere år hadde mottatt gjentatte merknader fra Riksrevisjonen, og at området burde følges bedre opp. Komiteen presiserte at det er viktig at informasjonssikkerheten i politiets IKT-enhet er god nok, og forventet at tiltak for å styrke denne vil bringe situasjonen i orden.

De sentrale kildene til revisjonskriterier har vært:

- *lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten* (politiregisterloven)
- *forskrift om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten* (politiregisterforskriften)
- *internasjonale standarder for ledelsessystemer for informasjonssikkerhet og tiltak for informasjonssikring* (NS-ISO/IEC 27001 og 27002)
- *nasjonal sikkerhetsmyndighets grunnprinsipper for IKT-sikkerhet*

Utkast til rapport fra etterlevelsesrevisjonen ble lagt fram for Justis- og beredskapsdepartementet i brev av 11. april 2019. Departementets kommentarer i svar av 16. mai 2019 er tatt hensyn til i den endelige rapporten.

2 Hovedfunn

- Politiet arbeider ikke systematisk med å planlegge og følge opp informasjonssikkerhet, og arbeidet vanskeliggjøres av kompleks organisering og fragmenterte ansvarsforhold.
- Det er gjennomført flere tiltak for å beskytte og overvåke etatens IKT-systemer, men fortsatt er det vesentlige svakheter i systemene.

3 Riksrevisjonens merknader

Politiet arbeider ikke systematisk med å planlegge og følge opp informasjonssikkerhet, og arbeidet vanskeliggjøres av kompleks organisering og fragmenterte ansvarsforhold

I politiregisterloven § 15 stilles det krav om tilfredsstillende informasjonssikkerhet for politiets behandling av opplysninger. Loven stiller videre i § 16 krav om at det etableres internkontroll som sørger for at informasjonssikkerheten er tilfredsstillende.

Et godt fungerende styringssystem for informasjonssikkerhet er en viktig del av internkontrollen for å sikre politiets informasjon og operative evne mot dataangrep og andre trusler. Riksrevisjonen har tatt opp mangler ved styringssystemet for informasjonssikkerhet i politiet i en rekke år. Årets revisjon viser at arbeidet med å få etablert et styringssystem fortsatt har kommet kort.

Politidirektoratet har i liten grad utarbeidet skriftlige føringer for informasjonssikkerheten i etaten. Politiets IKT-tjenester, en enhet med særlig betydning for informasjonssikkerheten i politiet, har begynt å utarbeide policyer og instruksjoner for sin virksomhet. Det vil imidlertid ta noe tid før dette blir tatt i bruk for fullt.

Klassifisering av informasjonsverdier og risikostyring er sentrale aktiviteter i styringen av informasjonssikkerhet. Disse aktivitetene skal sikre at virksomheten vet hva som skal beskyttes, og hvor godt det må beskyttes. Politidirektoratet har utformet et rammeverk for hvordan klassifisering og risikoanalyser skal gjennomføres, men dette er kun et utkast og i liten grad tatt i bruk. Revisjonen viser at risikoanalyser for flere viktige systemer ikke foreligger. Det er heller ikke gjennomført risikovurdering i forkant av beslutningen om å sette ut driften av viktige sikkerhetsløsninger.

Riksrevisjonen mener at kompleks organisering og fragmenterte ansvarsforhold gjør det vanskeligere å gjennomføre arbeidet med informasjonssikkerhet i samspillet

mellom Politidirektoratet, Politiets IKT-tjenester, Kripos og politidistriktene. Politidirektoratet har det øverste ansvaret for informasjonssikkerhet i politiet. Kripos har ansvar for å sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet i henhold til politiregisterloven, men Kripos kan ikke gi føringer som bryter med retningslinjer og instruks fastsatt av direktoratet. Politidistriktene og særorganene er brukere av opplysningene i politiregistrene, og Kripos har ifølge politiregisterloven instruksjons- og kontrollmyndighet på dette området. Kripos er imidlertid organisatorisk sidestilt med disse enhetene, og styrer derfor ikke prioriteringer eller budsjett. Videre har Politiets IKT-tjenester oppgaver som i stor grad påvirker informasjonssikkerheten i politiet. Enheten er direkte underlagt Politidirektoratet, som styrer ressursene og prioriteringene på IKT-området. Dersom Kripos gir føringer som medfører endringer eller arbeid for Politiets IKT-tjenester (for eksempel budsjettmessig), må dette behandles av Politidirektoratet.

Politidirektoratet fastsatte en strategi for informasjonssikkerhet i politiet i 2014. Denne er ikke operasjonalisert i handlingsplaner for å sikre gjennomføring av strategien. I stedet er den enkelte virksomhetslederen i politiet gitt et selvstendig ansvar for å følge opp strategien.

Revisjonen viser videre at politiet har gjennomført aktiviteter for å følge opp og forbedre informasjonssikkerheten i etaten, men at dette arbeidet ikke er satt i system. Flere viktige aktiviteter er ikke gjennomført. Politiet mangler derfor et godt grunnlag for å følge opp og forbedre informasjonssikkerheten i tråd med krav i lov og forskrift.

Politiet har blant annet ikke et egnet system for å rapportere og følge opp avvik og hendelser relatert til informasjonssikkerhet. Dette betyr at politiet ikke har god nok oversikt over sikkerhetstilstanden, og at kunnskapsgrunnlaget for kontinuerlig læring og forbedring blir mangelfullt.

Videre gjennomføres det for sjelden revisjoner av informasjonssikkerhet i politiet. For eksempel har ikke Politidirektoratet gjennomført systematiske revisjoner for å kontrollere om etaten etterlever direktoratets instruks om informasjonssikkerhet. Uten systematiske sikkerhetsrevisjoner mister etaten viktig kunnskap om det reelle sikkerhetsnivået og etterlevelse av instruks og rutiner.

Revisjonen viser videre at Politiets IKT-tjenester ikke leverer tjenester med det kvalitets- og sikkerhetsnivået som forutsatt. I avtaler mellom Politidirektoratet og Politiets IKT-tjenester er det definert tre kvalitetsnivåer for tjenestene som skal leveres, og det er spesifisert at kun det beste nivået er akseptabelt for IKT-systemer som er kritiske for å beskytte liv og helse. Politiets IKT-tjenester klarer imidlertid kun å levere det laveste kvalitetsnivået.

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at politiet ikke arbeider systematisk med planlegging og oppfølging av informasjonssikkerhet, og i henhold til krav i lov og forskrift. Det er videre kritikkverdig at IKT-tjenestene som er levert, ikke har det kvalitets- og sikkerhetsnivået som er forutsatt.

Det er gjennomført flere tiltak for å beskytte og overvåke etatens IKT-systemer, men fortsatt er det vesentlige svakheter i systemene

Politiregisterloven § 15 stiller krav om at det gjennomføres planlagte og systematiske tiltak for å oppnå tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av opplysninger i politiet.

Tiltakene skal både forebygge og oppdage dataangrep. Eksempler på slike tiltak er regelmessig oppdatering av programvare, bruk av sterke passord og overvåking av aktivitet i politiets nettverk.

Revisjonen viser at politiet de seneste årene har gjennomført tiltak for å forbedre evnen til å forebygge og oppdage dataangrep, men at politiets arbeid med sikkerhetstiltak ikke er i henhold til krav i lov og forskrift. Det er også vesentlige avvik fra det Nasjonal sikkerhetsmyndighet anbefaler i sine grunnprinsipper for IKT-sikkerhet.

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at politiets arbeid med forebyggende og oppdagende sikkerhetstiltak ikke er i henhold til krav i lov og forskrift.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at

- ansvars- og styringslinjer for arbeidet med informasjonssikkerhet i politiet forenkles og klargjøres
- styringssystemet for informasjonssikkerhet ferdigstilles og gjennomføres i virksomheten i politiets enheter
- arbeidet med informasjonssikkerhet i politiet i større grad følger anbefalinger fra blant annet Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- sikkerhetsovervåkingen av politiets IKT-infrastruktur forbedres

5 Departementets oppfølging

Statsråden ser alvorlig på de funn og merknader som er omtalt, og vil legge Riksrevisjonens anbefalinger til grunn i det videre arbeidet med informasjonssikkerhet i politiet. Statsråden understreker at god informasjonssikkerhet er en forutsetning for at politiet kan løse sine oppgaver på en effektiv og sikker måte.

Politidirektoratet har i 2018 utarbeidet en plan for å styrke informasjonssikkerheten i politiet. De mest kritiske sårbarhetene forventes utbedret i løpet av 2020, mens resten skal lukkes innen 2024. Justis- og beredskapsdepartementet vil følge opp Politidirektoratets arbeid med planen gjennom tildelingsbrevet og den ordinære styringsdialogen.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

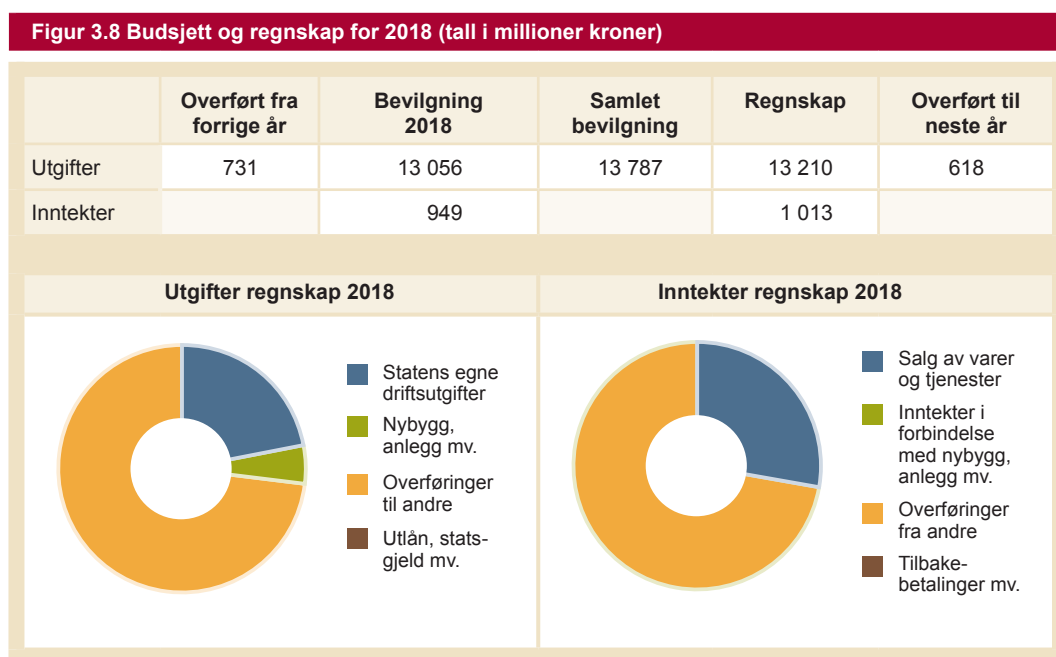
Riksrevisjonen merker seg at departementet skal legge våre anbefalinger til grunn i det videre arbeidet med informasjonssikkerhet. Etter Riksrevisjonens mening har kompleks organisering og fragmenterte ansvarsforhold konsekvenser for gjennomføringsevnen i arbeidet med informasjonssikkerhet.

3.8 Klima- og miljødepartementet

Klima- og miljødepartementet skal utvikle og gjennomføre egne tiltak og være pådriver overfor ulike sektormyndigheter. Departementets hovedoppgaver er blant annet å fremme miljøtiltak og forhindre forurensning gjennom forvaltning av svært mange lovverk, ulike underliggende virksomheter, og gjennom utstrakt bruk av tilskudd til både statlige og kommunale aktører. Departementet har ansvar for å samordne regjeringens klima- og miljøpolitiske mål og å følge opp at klima- og miljøpolitikken gir forventede resultater.

Klima- og miljødepartementet har sju underliggende virksomheter.

3.8.1 Departementets budsjett og regnskap for 2018



Figuren gir en oversikt over utgifter og inntekter på departementets ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*. Tallene er hentet fra statsregnskapet 2018.

Klima- og miljødepartementets ansvarsområde kjennetegnes av en høy andel av *Overføringer til andre*. Dette utgjør 9,7 milliarder kroner og omfatter i hovedsak tilskudd til ulike klima-, miljø og utviklingstiltak utført av norske virksomheter og internasjonale organisasjoner.

På inntektssiden utgjør *Overføringer fra andre* 734 millioner kroner, og dette gjelder sektoravgifter. *Salg av varer og tjenester* omfatter i hovedsak gebyrinntekter for forurensningsområdet, inntekter fra andre statsinstanser og internasjonale organisasjoner samt oppdragsinntekter.

Det er overført 618 millioner kroner fra 2018 til 2019. Klima- og miljødepartementets område har mind्रेutgifter på 577 millioner kroner.

3.8.2 Virksomhetsregnskap

Statlige virksomheter kan ha ulike tilknytningsformer til staten. Det er først og fremst budsjettfullmaktene fra Stortinget som skiller dem. De fleste virksomheter er ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte) hvor utgifter og inntekter budsjetteres og rapporteres til statsregnskapet hver for seg. For forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte) vedtas en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. De nettobudsjetterte virksomhetene fører regnskapet etter *statlige regnskapsstandarder* (SRS). De bruttobudsjetterte kan etter avtale med overordnet departement velge å føre periodisert regnskap etter SRS i tillegg til kontantregnskapet.

I 2018 er virksomhetsporteføljen til Klima- og miljødepartementet endret ved at Meteorologisk institutt og Artsdatabanken (tidligere underlagt NTNU) ble overført fra Kunnskapsdepartementet. Samtidig ble det konstitusjonelle ansvaret for Viltfondet overført til Landbruks- og matdepartementet i forbindelse med etableringen av ny regjering.

Tabell 3.8 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettert)	6*	0
Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettert)	0	2**

* Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet, Riksantikvaren, Norsk Polarinstitutt, Artsdatabanken og Svalbard miljøvernfond

** Meteorologisk institutt og Norsk kulturminnefond

3.8.3 Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner

Riksrevisjonen kritiserte Klima- og miljødepartementets tilskuddsforvaltning i Dokument 1 (2015–2016). I Innst. 169 S (2015–2016) framhevet kontroll- og konstitusjonskomiteen at tilskudd er et viktig virkemiddel for å oppnå departementets mål. Klima- og miljødepartementet vedtok overordnede retningslinjer for departementets tilskuddsforvaltning i mars 2017, og den siste gjenstående avdelingen har ferdigstilt sine rutiner i 2018.

I 2017 ble det også gjennomført en revisjon der målet var å kontrollere om miljømyndighetene ved Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet etterlevde *lov om forvaltning av naturens mangfold* (naturmangfoldloven), som trådte i kraft i 2009, når det gjaldt bruk av lovens angitte virkemidler «prioriterte arter» og «utvalgte naturtyper».

Revisjonen viste at miljømyndighetene i svært få tilfeller hadde vurdert om virkemidlene «prioriterte arter» og «utvalgte naturtyper» var egnet for å verne kritisk og sterkt truede arter og naturtyper. Revisjonen viste også at det var vesentlige svakheter ved dokumentasjonen knyttet til beslutninger i saksbehandlingen. Klima- og miljødepartementet sa seg enig med Riksrevisjonen i at departementet hadde et forbedringspotensial når det gjelder å dokumentere at de etterlevde vurderingsplikten, og uttalte at departementet arbeider for å bedre dette.

Klima- og miljødepartementet har nå iverksatt tiltak for å rette svakheter i dokumentasjonen som ble påpekt, og det har sørget for å samle all dokumentasjon av tidligere og pågående vurderinger av prioriterte arter og utvalgte naturtyper siden loven trådte i kraft i 2009. Departementet har nå vurdert hvilket virkemiddel eller hvilken kombinasjon av virkemidler som best kan ivareta artene og naturtypene.

Departementet har bedret dokumentasjonen av direktoratets vurderinger ved å legge inn krav om dette i direktoratets instruks. Departementet forventer at disse grepene vil gi nødvendig dokumentasjon av vurderinger av prioritering og utvelgelse etter naturmangfoldloven §§ 23 og 52, og at etterprøving av vurderingsplikten vil bli enklere.

3.8.4 Finansiell revisjon – hovedfunn

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt ni revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet, syv til underliggende virksomheter og én til Statens Fiskefond.

Virksomheter med modifisert revisjonsberetning

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Klima- og miljødepartementets område.

Virksomheter med modifisering av uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Klima- og miljødepartementets område.

3.8.5 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 har Riksrevisjonen ikke gjennomført revisjon av saksforhold innenfor Klima- og miljødepartementets ansvarsområde som rapporteres i Dokument 1.

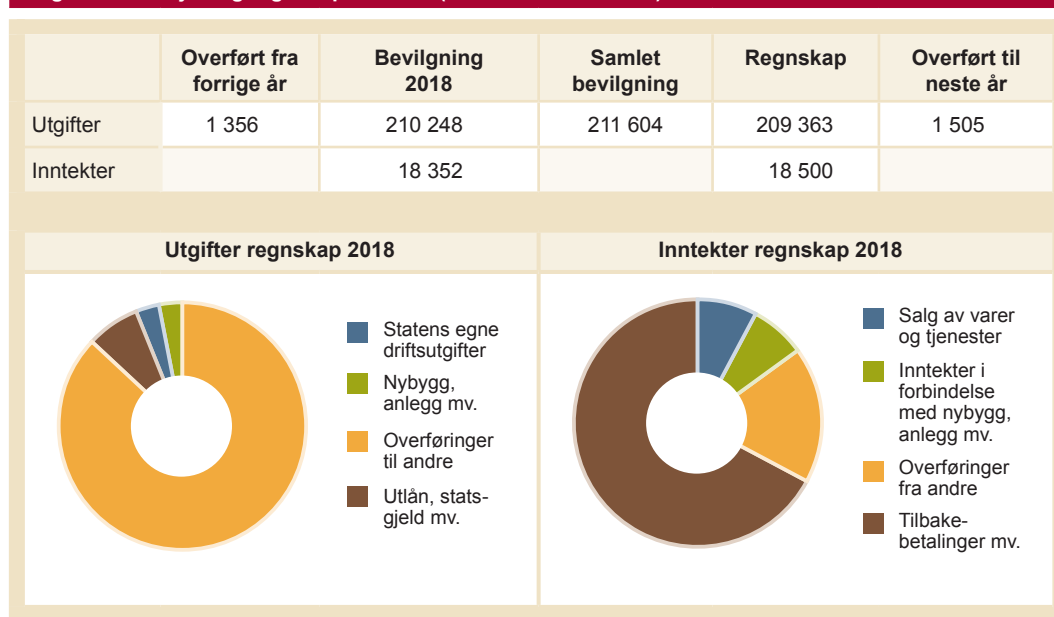
3.9 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for boligpolitikk, plan- og bygningsloven, kart- og geodatapolitikk, kommuneøkonomi og lokalforvaltning, IKT- og forvaltningspolitikk, elektronisk kommunikasjon, regional- og distriktpolitikk, valg gjennomføring, politikken overfor samer og nasjonale minoriteter, statlig arbeidsgiverpolitikk og statlig bygg- og eiendomsforvaltning.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har 27 underliggende virksomheter i 2018.

3.9.1 Departementets budsjett og regnskap for 2018

Figur 3.9 Budsjett og regnskap for 2018 (tall i millioner kroner)



Figuren gir en oversikt over utgifter og inntekter på departementets ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*. Tallene er hentet fra statsregnskapet 2018.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvarsområde kjennetegnes av en høy andel *Overføringer til andre*. Disse utgiftene utgjør 181,2 milliarder kroner. Dette er hovedsakelig rammeoverføringer til kommuner og fylkeskommuner, men det omfatter også øvrige overføringer til kommunesektoren og andre statlige eller ikke-statlige foretak i form av støtte til ressurskrevende tjenester, bolig- og bomiljøtiltak og regional utvikling og støtte til trossamfunn og politiske partier med mer.

Utlån statsgjeld mv. på 15,6 milliarder kroner består primært av Husbankens låneutgifter. Husbankens inntekter fra lånevirkksomheten framkommer av *Tilbakebetalinger mv.* og utgjør 12,3 milliarder kroner. *Overføringer fra andre* på 3,3 milliarder kroner består i all hovedsak av renteinntekter til Husbanken og utbytte fra Kommunalbanken AS.

Nybygg og anlegg mv. utgjør 6,9 milliarder kroner og er i hovedsak knyttet til Statsbyggs anskaffelser og byggeprosjekter. Statsbygg har hatt inntekter i forbindelse med *nybygg og anlegg* på 1,4 milliarder kroner.

Statens egne driftsutgifter utgjør 5,5 milliarder kroner. *Salg av varer og tjenester* under inntekter utgjør i underkant av 1,5 milliarder kroner.

På Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvarsområde er det mindreutgifter på 2,2 milliarder kroner. De største mindreutgiftene er knyttet til investerings- og tilskuddsposter. Forbruk av investeringsbevilgningene påvirkes av framdriften i prosjektene.

Det er overført 1,5 milliarder kroner fra 2018 til 2019. Overført beløp er primært investeringsmidler bevilget til byggeprosjekter, tilskuddsmidler for bolig- og bomiljøtiltak eller IKT-investeringer.

3.9.2 Virksomhetsregnskap

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har 27 underliggende virksomheter. I tillegg kommer departementets eget og Sametingets regnskap. Sametinget er et selvstendig folkevalgt organ som ikke er underlagt, men tilknyttet departementet.

Statlige virksomheter kan ha ulike tilknytningsformer til staten. Det er først og fremst budsjettfullmaktene fra Stortinget som skiller dem. De fleste virksomheter er ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte) hvor utgifter og inntekter budsjetteres og rapporteres til statsregnskapet hver for seg. For forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte) vedtas en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. De nettobudsjetterte virksomhetene fører regnskapet sitt etter *statlige regnskapsstandarder* (SRS). De bruttobudsjetterte kan, etter avtale med overordnet departement, velge å føre periodisert regnskap etter SRS i tillegg til kontantregnskapet.

Tabell 3.9 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettert)	24*	3**
Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettert)		1***
Forvaltningsbedrifter		1****

* Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Datatilsynet, Direktoratet for byggkvalitet, Direktoratet for forvaltning og IKT, Fylkesmannen i Agder, Fylkesmannen i Buskerud, Fylkesmannen i Finnmark, Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Fylkesmannen i Nordland, Fylkesmannen i Oppland, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Rogaland, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, Fylkesmannen i Telemark, Fylkesmannen i Troms, Fylkesmannen i Trøndelag, Fylkesmannen i Vestfold, Fylkesmannen i Østfold, Husleietvistutvalget, Internasjonalt reindriftssenter, Distriktsenteret, Valgdirektoratet

** Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Husbanken, Kartverket

*** Sametinget

**** Statsbygg

3.9.3 Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner

Det har ikke vært oppfølgingsrevisjoner i 2018.

Tilskudd til nasjonale minoriteter

Riksrevisjonen har i 2018 gjennomført en etterlevelsesrevisjon av Kommunal- og moderniseringsdepartementets forvaltning av tilskudd til nasjonale minoriteter. Målet med revisjonen var å kontrollere om Kommunal- og moderniseringsdepartementet forvalter tilskuddene i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger og øvrige krav. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for å samordne statlig politikk som berører nasjonale minoriteter, og er ansvarlig for utarbeidelse, saksbehandling, rapportering til Stortinget og evaluering av tilskuddsordningene. Som nasjonale minoriteter regnes jøder, kvener, rom, romanifolket og skogfinner.

Under kapittel 567 *Nasjonale minoriteter* utgjør bevilgningen på de fem postene som er inkludert i revisjonen, 23,3 millioner kroner i 2017 og 33,3 millioner kroner i 2018. Målet med bevilgningene er at de nasjonale minoritetene skal delta aktivt i samfunnet og skal kunne uttrykke og videreutvikle kulturen sin. Tilskuddsordningene støtter opp om tiltak som kan gi allmennheten større innsikt i nasjonale minoriteters situasjon. Økt kunnskap om nasjonale minoriteter og deres kulturuttrykk kan motvirke diskriminering, stereotypier og negative holdninger overfor gruppene.

Riksrevisjonen konkluderer med at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i hovedsak forvalter tilskudd til nasjonale minoriteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og øvrige krav. Departementet følger de fleste krav i *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) for de fire hovedfasene: etablering, saksbehandling, rapportering til Stortinget og evaluering.

Revisjonen viser at flere av organisasjonene ikke har et fullstendig medlemsregister og mangler dokumentasjon for innbetalte medlemskontingenter. Rapporteringen fra tilskuddsmottakere til departementet er ufullstendig fordi det ikke gis informasjon om støtte fra andre aktører, noe som gir risiko for dobbeltfinansiering. Revisjonens kontroll hos organisasjonene viser også mangler i internkontroll ved utbetaling av kostnadsbilag og reiseregninger.

Forholdene er tatt opp med departementet, som vurderer gjennomgangen av tilskuddsordningene som god og nyttig for videre saksbehandling av tilskuddssaker. Departementet tar tilbakemeldinger i rapporten til etterretning, vil forbedre rutinene der det er nødvendig, og vurdere om det er nødvendig å endre regelverkene. Departementet vil også informere Kulturrådet, som fra 2019 har overtatt forvaltningen av enkelte av tilskuddsordningene, om funnene i rapporten.

3.9.4 Finansiell revisjon — hovedfunn

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt 29 revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet, 27 til underliggende virksomheter og én til Sametinget.

Virksomheter med modifisert revisjonsberetning

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Kommunal- og moderniseringsdepartementets område.

Virksomheter med modifisering av uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Kommunal- og moderniseringsdepartementets område.

3.9.5 Saksforhold — hovedfunn

I revisjonsåret 2018 ble det gjennomført to revisjoner av saksforhold innenfor Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvarsområde for rapportering i Dokument 1. Ett av saksforholdene er ikke vurdert som vesentlig, og revisjonen er derfor omtalt under punkt 3.9.3 *Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner*.

Bruken av digitale løsninger ved etablering av restaurant

1 Revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere hvor effektivt utformet den digitale støtten er for etablerere som skal starte restaurant som aksjeselskap, og for saksbehandlere som skal behandle søknadene om bevillinger og godkjenninger.

Det å starte en restaurant innebærer at mange offentlige myndigheter blir involvert i etableringsprosessen. På denne bakgrunnen vil det å starte restaurant forde flere søknadsprosesser til offentlige myndigheter fordi etableringen krever ulike godkjenninger. Revisjonen belyser om digitalisering har bidratt til å forenkle og effektivisere offentlige tjenester for innbyggerne som starter restaurant (etablererne), og for saksbehandlerne i Brønnøysundregistrene og i kommunene.

Revisjonen er basert på kartlegging og analyse av tre eksempeltfeller med søknads- og arbeidsprosesser. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden fra januar 2016 til mars 2019. Undersøkelsen er gjennomført som en parallellrevisjon med andre nordiske land. Det er utarbeidet nasjonale rapporter i hvert land. I tillegg vil det bli utarbeidet et dokument som oppsummerer utfordringer og praksis i de nordiske landene når det gjelder digital støtte for etablerere som skal starte restaurant som aksjeselskap.

Revisjonen har tatt utgangspunkt i blant annet følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven)
- *lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.* (alkoholloven)
- *lov om serveringsvirksomhet* (serveringsloven)
- *lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven)
- *lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver* (brann- og eksplosjonsvernloven)
- *lov om vern mot forurensninger og om avfall* (forurensningsloven)
- *Reglement for økonomistyring i staten* (reglementet)
- Innst. 13 S (2015–2016) Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen
- Innst. 13 S (2016–2017) Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen
- Innst. 84 S (2016–2017) til Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge - IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*
- Innst. 270 S (2011–2012) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Rapporten ble forelagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet i brev av 11. april 2019. Departementet har i brev av 13. mai 2019 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dette dokumentet.

2 Hovedfunn

- De digitale løsningene dekker ikke etablerernes behov for informasjon og veiledning.
- Muligheten til å gjenbruke informasjon blir ikke tilstrekkelig utnyttet.
- Det er for lite samarbeid og informasjonsflyt mellom de kommunale etatene.
- Potensialet for digital saksbehandling utnyttes ikke godt nok.

3 Riksrevisjonens merknader

De digitale løsningene dekker ikke etablerernes behov for informasjon og veiledning

Det går fram av Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge - IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* at offentlige tjenester skal framstå sammenhengende og helhetlige for brukerne, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem. Sektorene må derfor samarbeide om å lage helhetlige brukerrettede løsninger der enkelttjenester settes sammen i tjenestekjeder tilpasset brukernes behov og livssituasjoner.

Digital støtte ved etablering av aksjeselskap

Undersøkelsen viser at bare 20 prosent av etablererne bruker Brønnøysundregistrenes digitale løsninger ved stiftelse av aksjeselskap. De digitale løsningene gir en automatisk kontroll av at nødvendige opplysninger er gitt og at påkrevd dokumentasjon er vedlagt. Når digitale løsninger ikke blir brukt, øker risikoen for feil og mangler i søknadene, og det blir lengre saksbehandlingstid. Brønnøysundregistrene erkjenner at de kanskje ikke har gjort løsningen godt nok kjent.

Undersøkelsen viser også at etablerere som skal starte restaurant som aksjeselskap savner informasjon om framgangsmåten ved å starte aksjeselskap. En del etablerere tror at de er ferdige med den lovpålagte registreringen når aksjeselskapet er stiftet. Det er imidlertid også nødvendig å registrere selskapet i samordnet registermelding. Det har også vært uklarhet knyttet til at samordnede registermeldinger som er ferdig utfylt, i tillegg må signeres.

Digital støtte ved etablering av restaurant

Etablererne ønsker at kommunene skal være tydeligere på hva kommunene trenger for å få en rask og smidig saksbehandling, hvilke opplysninger og dokumenter som skal sendes inn og hvilke kurs etablererne må gjennomføre. Når etablerernes behov for informasjon og veiledning ikke blir dekket, kan det for eksempel føre til at etablererne ikke sender fullstendige bevillingssøknader, ikke søker om påslippstillatelse for fettholdig avløpsvann og godkjenning av fettutskiller, og at det ikke blir søkt om godkjenning av søknadspliktige endringer i lokaler eller endring i bruk av lokaler. Konsekvensene kan bli at fettutskillere ikke blir installert og at lokaler blir tatt i bruk uten godkjenning. Uten fettutskiller vil fettholdig vann kunne skade det offentlige rørledningsnett.

Når informasjonen om hvordan oppstartsprosessen skal gjennomføres ikke er tilstrekkelig tilrettelagt for etablererne, kan det føre til mangelfulle søknader til kommunen. Konsekvensene for etablereren kan bli lengre saksbehandlingstid, senere oppstart og tapte inntekter. Digitale løsninger gir helt andre muligheter enn en papirbasert forvaltning og kunne vært bedre utnyttet i informasjons- og veiledningsarbeidet.

Brønnøysundregistrene publiserte en e-guide for serveringsbransjen i februar 2019, med veiledning i å starte aksjeselskap og restaurantvirksomhet. Det har ikke vært mulig å vurdere effekten av e-guiden foreløpig.

Digital støtte ved tolkning av regelverk ved mindre endringer i lokaler

Undersøkelsen viser at både etablererne og saksbehandlere i kommunale plan- og bygningsetater kan oppfatte regelverket om byggesaksbehandling som vanskelig tilgjengelig. Deler av regelverket er uklart eller skjønnsbasert, og avgjørelser etter plan- og bygningsloven kan være avhengig av innholdet i kommunale planer. Undersøkelsen viser at det kan være vanskelig for søkerne og kommunale saksbehandlere å forstå kommuneplaner og vurdere om endringer i bygg eller bruken av bygg er i samsvar med disse.

Skjønn og kommunale planer gjør det vanskelig for etablerere å forutse om planlagte tiltak er søknadspliktige. Eksisterende informasjons- og veiledningstiltak er ikke godt nok tilpasset kompleksiteten i regelverket. De mulighetene som ligger i digitale løsninger for å simulere vedtak (regelsjekk) er ikke tatt i bruk.

Det vurderes som kritikkverdig at de digitale løsningene ikke dekker det behovet etablererne har for informasjon og veiledning. Det gir risiko for mangelfulle søknader og dermed lengre saksbehandlingstid. Det gir også risiko for at det ikke blir sendt inn søknad om godkjenning av søknadspliktige tiltak.

Muligheten til å gjenbruke informasjon blir ikke tilstrekkelig utnyttet

Av Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping* og Prop. 1 S (2014–2015) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* går det fram at digitalisering av offentlige tjenester kan bidra til at brukerne slipper å gi de samme opplysningene flere ganger i møte med det offentlige, og at arbeidet med å få effektiv utveksling og gjenbruk av informasjon på tvers i forvaltningen må prioriteres. Ifølge Digitaliseringsrundskrivet nr. H-8/18 skal data som finnes hos en annen offentlig virksomhet, hentes der, forutsatt at det er rettslig grunnlag for det. Gjenbruk av informasjon bidrar til raskere og enklere saksgang både for brukerne og de offentlige virksomhetene.

I flere av stegene i etableringsprosessen for restaurantvirksomhet blir etablererne bedt om å oppgi informasjon som de allerede har registrert tidligere i prosessen. Etablererne må oppgi personopplysninger og vedlegge omtrent samme dokumentasjon ved søknad om serveringsbevilling og ved søknad om skjenkebevilling. Dette gjelder blant annet enkel og standardisert informasjon som person- og virksomhetsnavn, fødsels- og organisasjonsnummer og adresse. Dette framstår som tungvint og arbeidskrevende og vurderes ikke å være i tråd med målet om at det bare skal være nødvendig å gi opplysningene én gang. Et eksempel på dette er at det ved søknad om serveringsbevilling i en kommune var nødvendig å skaffe dokumentasjon på at lokalene var godkjent som serveringslokale. Kommunen hadde allerede denne informasjonen fordi det var kommunen som tidligere hadde godkjent lokalene til dette formålet. Et annet eksempel er at obligatorisk etablererprøve og kunnskapsprøve bare må tas én gang, mens dokumentasjonen på avlagte prøver må sendes inn hver gang det blir søkt om bevilling.

Mye av dokumentasjonen som er nødvendig for å søke om bevillinger, må hentes fra Altinn, for eksempel firmaattester, skatteattester, aksjeeierbok og dokumentasjon på eierskapsforhold. Styrer, stedfortreder og styreleder bestiller skatteattestene sine fra Altinn. Alle dokumenter som blir bestilt i Altinn, må lastes ned lokalt og deretter lastes opp som vedlegg til søknaden. En av etablererne i undersøkelsen måtte håndtere

42 ulike dokumenter som ble etterspurt i forbindelse med søknadene om skjenkebevilling og serveringsbevilling. Dette oppleves som en tungvint manuell prosess som burde kunne forenkles. Det ville være en forenkling for etablererne om kommunenes søknadsskjemaer gjorde direkte oppslag på dokumentasjonen i Altinn. Det ville også være en forenkling for både etablererne og saksbehandlerne dersom kommunene gjorde direkte oppslag til dokumentasjonen i Altinn slik at saksbehandlerne kunne hente dokumentasjonen der.

Det vurderes som kritikkverdig at manglende gjenbruk av informasjon fortsatt bidrar til at arbeidsprosessene for etablererne og saksbehandlingen i de offentlige virksomhetene ikke blir så rask og enkel som digitale løsninger gir muligheter for.

Det er for lite samarbeid og informasjonsflyt mellom de kommunale etatene

I Prop. 1 S (2014–2015) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* går det fram at innbyggere og næringsliv i økende grad etterspør tjenester og løsninger som forutsetter at informasjon utveksles på en effektiv måte mellom virksomheter i offentlig sektor. Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge - IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* framhever at saksbehandling og digitale tjenester kan forbedres, effektiviseres og automatiseres ved god tilgang til kvalitetssikret informasjon fra egen og andre virksomheter. Ifølge Digitaliseringsrundskrivet nr. H-8/18 skal utveksling av data som andre offentlige virksomheter har krav på prioriteres.

Tre kommunale etater er vanligvis involvert når en etablerer søker om å starte restaurant; bevillingskontrollen, plan- og bygningsetaten og vann- og avløpsetaten. Undersøkelsen viser at det i noen tilfeller er manglende samarbeid og informasjonsflyt mellom de undersøkte kommunale fagetatene. Etablererne er kjent med kravet om skjenkebevilling ved oppstart av restaurant, men ikke alle etablerere vet at det kan være nødvendig å sende søknad om godkjenning av endringer i lokaler, eller bruken av lokalene, og søknad om tillatelse til å slippe ut fettholdig avløpsvann i det kommunale avløpsnett. Det varierer mellom kommunene om plan- og bygningsetaten og vann- og avløpsetaten blir informert. Manglende kunnskap hos etablererne og manglende informasjonsflyt mellom etatene gir risiko for at plan- og bygningsetater og vann- og avløpsetater ikke får nødvendig informasjon, og at de derfor ikke får håndhevet de regelverkene de har ansvaret for å forvalte. Det kan føre til at søknadspliktige endringer i lokaler ikke blir behandlet i kommunen, fettutskiller ikke blir installert eller at lokalene ikke blir godkjent for restaurantvirksomhet.

Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) gir de kommunale bygningsmyndighetene en plikt til å samordne sin aktivitet med brannetaten. Det er ulik praksis for om brannetaten blir involvert ved etablering av ny restaurantvirksomhet. Det gir risiko for at brannforebyggende tiltak ikke er på plass når restauranten blir åpnet, og at brannetaten ikke får tilpasset tilsyn til risikoen ved restaurantdriften.

Potensialet for digital saksbehandling utnyttes ikke godt nok

Det går fram av Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* at en forutsetning for å lykkes med digitalisering av offentlige tjenester på tvers av forvaltningsnivåene, er at kommunene er sterkt involvert både i utredning, utvikling og forvaltning av nye løsninger. En tilnærming der staten tar en sterkere rolle for digitalisering i kommunal forvaltning, vil kreve at staten har god dialog med kommunal sektor slik at nye løsninger dekker relevante behov, blir tatt i bruk og gevinster realiseres. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for koordinering av digitaliseringen av offentlig sektor. Samordningsrollen innebærer blant annet at departementet skal identifisere sektorovergripende utfordringer, og initiere, koordinere og følge opp tverrgående tiltak. Det ligger et viktig

arbeid i å tilpasse regelverk og finne gode felles løsninger og strategier der det tilrettelegges for vektleggingen av IKT som driver av bærekraftig økonomisk vekst, innovasjon og jobbskaping, jf. Innst. 13 S (2016–2017) og Innst. 13 S (2017–2018).

Det er sektorovergripende utfordringer for Mattilsynet og Arbeidstilsynet

Undersøkelsen viser at Mattilsynet har utfordringer fordi tilsynet ikke har god nok oversikt over innvilgede serverings- og skjenkebevillinger. Undersøkelsen viser også at det er lett for etablererne å glemme at ny restaurantvirksomhet skal registreres på Mattilsynets nettsted. Konsekvensene av dette kan bli at Mattilsynet ikke får utført nødvendige kontroller av restaurantene.

Arbeidstilsynet har utfordringer når bedrifter ikke er registrert med riktig næringskode. Tilsyn er basert på næringskode som blir registrert manuelt av saksbehandlere i Brønnøysundregistrene ved opprettelse av aksjeselskap. Saksbehandlere i Brønnøysundregistrene velger næringskode ut fra en tekstbeskrivelse fra etablereren ved stiftelse og registrering av aksjeselskap. Undersøkelsen viser at det er risiko for at det blir satt feil næringskode. Konsekvensen kan bli at det ikke blir oppdaget at virksomheter bør ha tilsyn.

Det mangler oversikt over styrere og stedfortredere på nasjonalt nivå

Hensynet til forsvarlig kontroll tilsier ifølge håndboken i alkoholoven, utgitt av Sosial- og helsedirektoratet, at en person som hovedregel bare kan være styrer og/eller stedfortreder på ett sted. Saksbehandlere i de undersøkte kommunene og Arbeidstilsynet etterspør et søkbart nasjonalt bevillingsregister over styrere og stedfortredere for å kunne kontrollere at ikke samme person har slike verv flere steder.

Helsedirektoratet drifter bevillingsregisteret som, i tråd med kravene i alkoholoven, inneholder informasjon om skjenkebevillinger. Registeret er landsomfattende, men inneholder ikke informasjon om navn på styrer og stedfortreder, selv om det alltid er knyttet styrere og stedfortredere til bevillingene. Det betyr at kommunene ikke kan bruke registeret i sin kontroll av søknader om skjenkebevillinger for å få kjennskap til om styrer og stedfortreder har tilsvarende verv utenfor kommunen. Konsekvensen er at kommunene blir avhengige av ikke-digitale kilder, som samarbeid med andre kommuner, for å få kunnskap om styrer og stedfortreders virksomhet utenfor kommunen. Manglende digital informasjon om styrer og stedfortreder på tvers av kommunegrensene fører til mindre effektiv saksbehandling og lengre ventetid for etablererne.

Digital postformidling brukes ikke av alle statlige virksomheter

Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen

(eForvaltningsforskriften) har som formål å legge til rette for sikker og effektiv bruk av elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen.

De tre kommunene i utvalget bruker den elektroniske løsningen SvarUt i kommunikasjonen med søkerne og offentlige virksomheter i forbindelse med saksbehandlingen. Korrespondansen mellom kommunene og staten er i en del tilfeller unødvendig tidkrevende fordi noen statlige virksomheter ikke bruker digital postformidling. Undersøkelsen gir eksempel på at svartiden er blitt betydelig redusert etter innføring av elektronisk svar, i ett tilfelle med flere uker. Det vurderes som kritikkverdig at statlige virksomheter i stor grad sender svar til kommunene ved vanlig post istedenfor å bruke de mulighetene som digitale løsninger gir.

Regelverket for byggesaksbehandling legger ikke til rette for digitalisering

I Prp. 99 L (2013–2014) om forenklingene i byggesaksdelen i plan- og bygningsloven

går det fram at regelverket bør utvikles til å legge til rette for maskinlesbarhet og klar sortering med hensyn til hvor det er nødvendig med lokale, skjønnsmessige vurderinger, og hvor det ikke er det. Gode selvbetjeningsløsninger og digitale verktøy vil ifølge departementet kreve en tilpasning og utvikling av de delene av regelverket som er uklare eller skjønnsbaserte.

Undersøkelsen viser at både etablerere og saksbehandlere i kommunale plan- og bygningsetater har problemer med å tolke regelverket om søknadsplikt og godkjenning av tiltak, blant annet fordi regelverket om byggesaksbehandling i stor grad er skjønnsbasert og avhengig av innholdet i kommunale planer. Regelverket vurderes fortsatt som for uklart og skjønnsbasert til å utløse potensialet som ligger i digitalisert regelhjelp. Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjøres det kontinuerlige vurderinger av de justeringsbehov i regelverket som er nødvendige for å sikre en smidig utvikling av digitale søknads- og saksbehandlingssystemer. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i mai 2019 sendt forslag om endringer i regelverket for eksisterende bygg på høring. Hensikten med de foreslåtte endringene er å tydeliggjøre hvilke krav som gjelder ved arbeid i boliger og bygg.

Det vurderes som kritikkverdig at regelverket i plan- og bygningsloven fortsatt ikke legger godt nok til rette for utvikling av gode selvbetjeningsløsninger og digitale verktøy for saksbehandlerne.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og moderniseringsdepartementet følger opp

- at offentlige myndigheter utvikler digitale tverrgående løsninger for å gjenbruke allerede innberettet informasjon slik at etablererne bare behøver å rapportere samme informasjon til myndighetene én gang
- at offentlige myndigheter utnytter potensialet for å digitalisere saksbehandlingen ytterligere
 - ved statlig satsing på et nasjonalt bevilningsregister med en funksjonalitet som kan effektivisere saksbehandlingen og korte ned ventetiden for etablererne
 - ved å motivere kommunale etater til å utnytte de digitale løsningene ved veiledning til etablererne for å sikre fullstendige søknader og kortere behandlingstid
 - ved at informasjons- og veiledningstiltak blir tilpasset kompleksiteten i regelverket i plan- og bygningsloven, og at digitale løsninger i større grad blir utnyttet for å sikre forutberegnelighet og etterlevelse
- at regelverket i plan- og bygningsloven i større grad legger til rette for utvikling av gode selvbetjeningsløsninger for etablererne og gode digitale verktøy for saksbehandlerne

5 Departementets oppfølging

Digitaliseringsministeren og kommunal- og moderniseringsministeren mener at Riksrevisjonen tar opp mange viktige problemstillinger ved digitalisering og utvikling av tjenester til næringsdrivende. De er enige i at offentlig sektor må bli bedre på å gjenbruke informasjon den allerede har, og at den kan bli bedre på å digitalisere tjenestene innenfor byggesaksbehandling.

Statsrådene viser til at regjeringen 11. juni 2019 lanserte «Én digital offentlig sektor – digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025». Strategien har ifølge statsrådene

som et av sine hovedmål at offentlig sektor utnytter potensial i deling og bruk av data til å lage brukervennlige tjenester. Statsrådene peker på følgende tiltak som skal bidra til større grad av gjenbruk av data: å etablere et ressurscenter for deling av data, å utrede en mulig plikt til å publisere åpne offentlige data og å utarbeide en strategi for kunstig intelligens. Statsrådene viser også til tiltak i strategien som i samarbeid med KS skal bidra til mer gjenbruk av data.

Strategien har ifølge statsrådene som et av sine hovedmål at offentlig sektor skal løse flere oppgaver digitalt og som sammenhengende tjenester. For å oppnå dette målet skal offentlig sektor sette brukerne i sentrum ved å utvikle mer sammenhengende tjenester basert på viktige livshendelser. En av livshendelsene som offentlig sektor skal prioritere i første omgang, er å starte og drive en bedrift. Ifølge statsrådene kan det i den forbindelse være aktuelt å ta opp flere av Riksrevisjonens anbefalinger. De viser her til at Nærings- og fiskeridepartementet er ansvarlig for arbeidet med livshendelsen *starte og drive en bedrift*. De viser også til at det nye digitaliseringsdirektoratet skal følge arbeidet med sammenhengende tjenester, blant annet gjennom å utvikle metoder, samle kunnskap og legge til rette for erfaringsutveksling.

Statsrådene peker på at det er en sentral og viktig satsning å digitalisere tjenestene innenfor byggesaksbehandling. Kommunal- og moderniseringsministeren viser blant annet til et fagsystem som gir digital støtte til byggesaksbehandlere (eByggesak). Statsråden anslår at ca. 150 kommuner per mai 2019 arbeidet med anskaffelsesprosess for eByggesak. Ifølge statsråden vil flere private aktører i løpet av 2019 tilby selvbetjente digitale løsninger for utfylling av byggesøknader. Videre skal den statlige felleskomponenten Fellestjenester BYGG kunne sjekke søknader mot gjeldende regelverk og sikre informasjonsflyt mellom alle berørte parter.

Statsrådene viser avslutningsvis til at hensynet til et digitaliseringsvennlig regelverk ble vektlagt i det siste lovforslaget om endringer i plan- og bygningsloven i 2019, men fordi dette er en omfattende lov, må arbeidet ifølge statsrådene være skrittvis og møysommelig.

6 Riksrevisjonens sluttmerknader

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

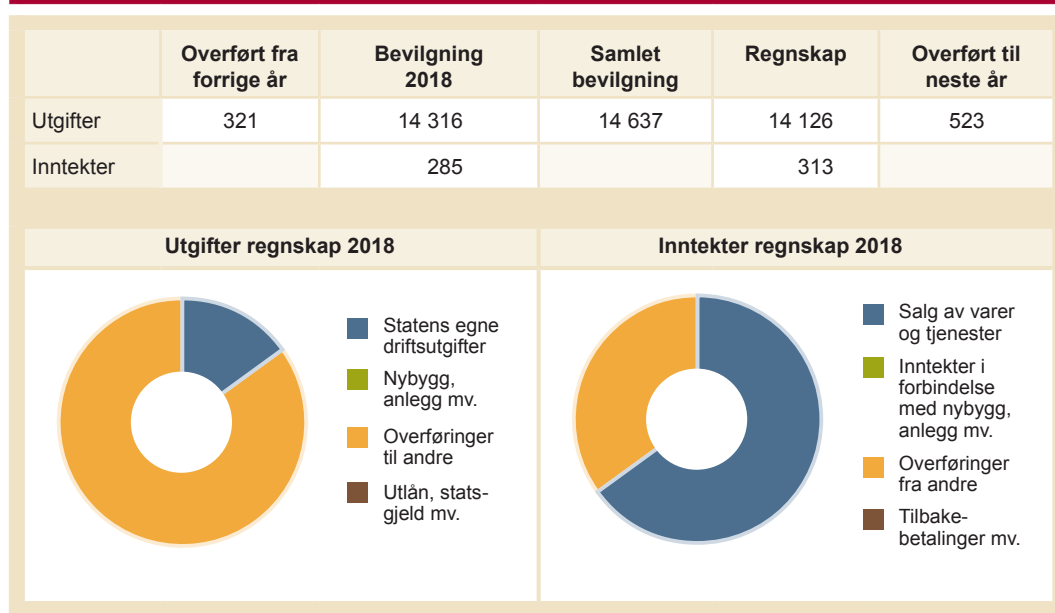
3.10 Kulturdepartementet

Kulturdepartementet har 14 underliggende virksomheter som til sammen har ansvar for den statlige politikken og forvaltningen på områdene kultur, opphavsrett, medier, idrett, frivillig virksomhet, tros- og livssynssamfunn og pengespill og lotteri.

Kulturtanken finansieres i hovedsak av spillemidler, som er overskuddet fra Norsk Tipping AS. Det er bare utgifter til lønn og drift som dekkes over statsbudsjettet. Spillemidler til å dekke Kulturtankens primæroppgaver inngår ikke i statsregnskapet og revideres av private revisorer.

3.10.1 Departementets budsjett og regnskap for 2018

Figur 3.10 Budsjett og regnskap for 2018 (tall i millioner kroner)



Figuren gir oversikt over utgifter og inntekter på departementets ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*. Tallene er hentet fra statsregnskapet 2018.

Kulturdepartementets ansvarsområde kjennetegnes av at det er tilskudd på 11,8 milliarder kroner under *Overføringer til andre*. Disse tilskuddene er fordelt på en lang rekke kulturelle virksomheter, frivillige organisasjoner, medieaktører og tros- og livssynssamfunn.

Departementet overfører 523 millioner kroner til 2019. Mindreutgiften er på 511 millioner kroner og skyldes i hovedsak endring i framdrift i byggeprosjekter. Mange av tilskuddspostene er merket *kan overføres*.

I tillegg til bevilgninger over statsbudsjettet forvalter Kulturdepartementet spillemidler, som er overskuddet fra Norsk Tipping AS. I 2018 utgjorde dette 4,7 milliarder kroner. Fordelingen av spillemidlene fastsettes ved kongelig resolusjon etter den såkalte tippenøkkelen, som bestemmer hvordan midlene skal fordeles mellom idrett, kultur, humanitære og samfunnsnyttige formål. Spillemidlene revideres ikke av Riksrevisjonen.

3.10.2 Virksomhetsregnskap

Statlige virksomheter kan ha ulike tilknytningsformer til staten. Det er først og fremst budsjettfullmaktene fra Stortinget som skiller dem. De fleste virksomheter er ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte) hvor utgifter og inntekter budsjetteres og rapporteres til statsregnskapet hver for seg. For forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte) vedtas en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. De nettobudsjetterte virksomhetene fører regnskapet etter *statlige regnskapsstandards* (SRS). De bruttobudsjetterte kan, etter avtale med overordnet departement, velge å føre periodisert regnskap etter SRS i tillegg til kontantregnskapet.

Tabell 3.10 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettert)	12*	1**
Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettert)	1***	0

* Kulturdepartementet, Arkivverket, KORO - Kunst i offentlige rom, Kulturtanken, Lotteri- og stiftelsestilsynet, Medietilsynet, Nidaros domkirkes restaureringsarbeider, Norsk filminstitutt, Norsk kulturråd, Norsk lyd- og blindeskriftsbibliotek, Språkrådet, Riksteatret

** Nasjonalbiblioteket

*** Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond

Kulturdepartementet og tolv underliggende virksomheter fører regnskapet etter kontantprinsippet. I tillegg avgis det egne revisjonsberetninger for Norsk filmfond i Norsk filminstitutt, og KORO fond i KORO - Kunst i offentlige rom, og Norsk kulturfond, Statens kunstnerstipend og Fondet for lyd og bilde i Norsk kulturråd. Nasjonalbiblioteket avlegger regnskapet etter periodisert prinsipp for SRS.

Kulturdepartementet har også ansvaret for Opplysningsvesenets fond som er et særlovsselskap som følger *lov om årsregnskap mv.* (regnskapsloven). Fondets utgifter dekkes i sin helhet av avkastningen i fondet, og det mottar derfor ingen bevilgning over statsbudsjettet. Riksrevisjonen gjennomfører finansiell revisjon av fondets regnskap som avlegges i samsvar med regnskapsloven. Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond er en nettobudsjettert virksomhet uten bevilgning over statsbudsjettet. Forvaltningsorganets utgifter dekkes i sin helhet av Opplysningsvesenets fond og forvaltningsorganets regnskap revideres av Riksrevisjonen.

3.10.3 Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner

Den norske kirke ble 1. januar 2017 etablert som et eget rettssubjekt fristilt fra staten og Riksrevisjonen er derfor ikke lenger finansiell revisor for de kirkelige virksomhetene.

Staten gir tilskudd til prestatjenesten og kirkens virksomhet. For 2018 utgjør rammetilskuddet til Den norske kirke 2,077 milliarder kroner. Tilskuddet framkommer i departementets regnskap.

I 2017 ble det vedtatt at Norsk kulturråds virksomhet skulle desentraliseres. Sekretariatsfunksjonene for Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde ble våren 2018 samlokalisert med seksjon for kreativ næring i Trondheim. Høsten 2018 ble kontoret som skal forvalte de museumsfaglige oppgavene i Kulturrådet, åpnet i Bodø.

Det har ikke vært oppfølgingsrevisjoner i 2018.

3.10.4 Finansiell revisjon – hovedfunn

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt 20 revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet, 13 til underliggende virksomheter og seks til fond.

Virksomheter med modifisert revisjonsberetning

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsene om årsregnskapet for Kulturdepartementet og virksomhetene under Kulturdepartementets ansvarsområde.

Virksomheter med modifisering av uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsene om administrativt regelverk for Kulturdepartement og virksomhetene under Kulturdepartementets ansvarsområde.

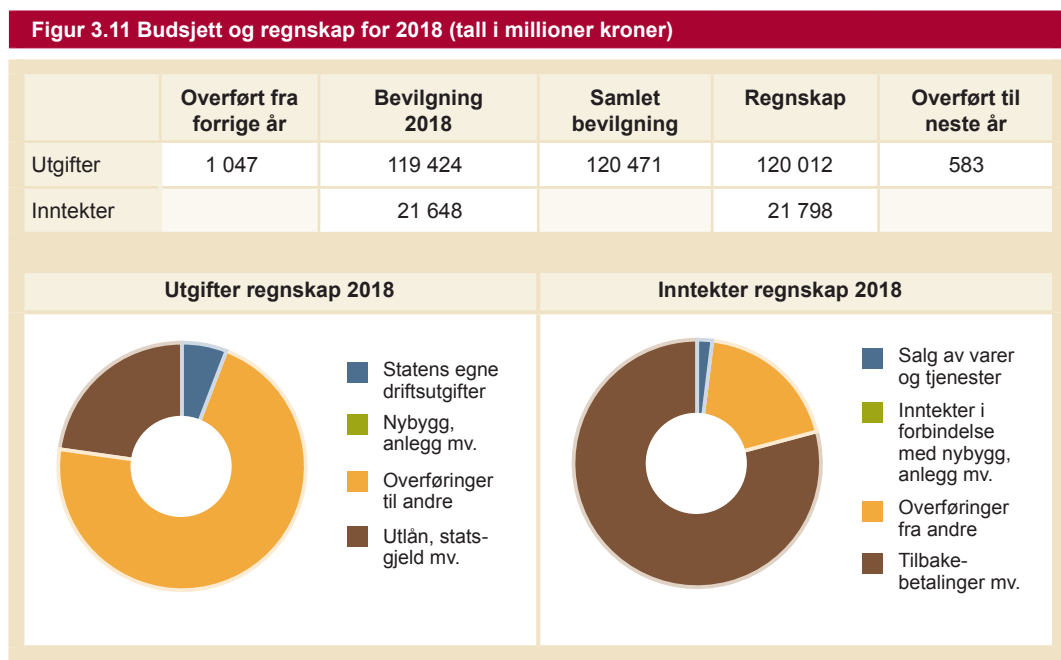
3.10.5 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 ble det ikke gjennomført revisjon av saksforhold innenfor Kulturdepartementets ansvarsområde som rapporteres i Dokument 1.

3.11 Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet har ansvar for barnehager, grunnskole, kulturskole, videregående opplæring, fagskoleutdanning, høyere utdanning, voksnes læring og kompetansepolitikk, forskning og integrering. Departementet med i alt 36 underliggende virksomheter hadde i 2018 et samlet utgiftsbudsjett på 119,4 milliarder kroner og et samlet inntektsbudsjett på 21,6 milliarder kroner. Budsjettene er fordelt på programkategoriene administrasjon, barnehager, fagskoleutdanning, forskning, grunnopplæring, høyere utdanning, integrering og mangfold, kompetansepolitikk og livslang læring og utdanningsfinansiering.

3.11.1 Departementets budsjett og regnskap for 2018



Figuren gir en oversikt over utgifter og inntekter på departements ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*. Tallene er hentet fra statsregnskapet 2018.

Kunnskapsdepartementets ansvarsområde kjennetegnes av en stor andel nettobudsjetterte virksomheter. Departementets utgifter gjelder i hovedsak *Overføringer til andre* med 85,9 milliarder kroner. Disse omfatter overføringer til universiteter og høyskoler, grunnopplæring, forskning, integrering og mangfold samt stipend og stønader utbetalt gjennom Statens lånekasse for utdanning. *Utlån, statsgjeld mv.* på 27,3 milliarder kroner omfatter studielån utbetalt gjennom Statens lånekasse for utdanning. *Statens egne driftsutgifter* på departementsområdet utgjør 6,7 milliarder kroner.

Departementets største inntekt er tilbakebetaling av avdrag på studielån gjennom Statens lånekasse for utdanning med 17,1 milliarder kroner. *Overføringer fra andre* på 4,2 milliarder kroner omfatter innbetalte renter og gebyrer på studielån gjennom Statens lånekasse for utdanning. *Salg av varer og tjenester* under driftsinntekter utgjør 474 millioner kroner.

På departementsområdet er det overført nesten 583 millioner kroner fra 2018 til 2019. Kunnskapsdepartementet har et mindreforbruk på om lag 460 millioner kroner. Det skyldes lavere lønnskostnader enn forventet, nedgang i antall eksternt finansierte prosjekter og andre forsinkelser.

3.11.2 Virksomhetsregnskap

Det er 36 virksomheter under Kunnskapsdepartementet, deriblant 21 statlige universiteter og høyskoler (UH-sektoren). I tillegg regnes departementet selv som egen virksomhet.

Statlige virksomheter kan ha ulike tilknytningsformer til staten. Det er først og fremst budsjettfullmaktene fra Stortinget som skiller dem. De fleste virksomhetene i statsforvaltningen er ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte) hvor utgifter og inntekter budsjetteres og rapporteres til statsregnskapet hver for seg. De fleste virksomhetene under Kunnskapsdepartementet er derimot forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte). For disse vedtas en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. De nettobudsjetterte virksomhetene fører regnskapet etter *statlige regnskapsstandarder* (SRS). De bruttobudsjetterte kan etter avtale med overordnet departement velge å føre periodisert regnskap etter SRS i tillegg til kontantregnskapet.

Kunnskapsdepartementet fører som eneste departement regnskapet etter SRS.

Tabell 3.11.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettert)	10**	2*
Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettert)	0	25***

* Kunnskapsdepartementet og NOKUT

** Statens lånekasse for utdanning, Utdanningsdirektoratet, Statped, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Kompetanse Norge, De nasjonale forskningsetiske komiteene, Foreldreutvalget for grunnopplæring, VEA - Norges grønne fagskole, De samiske videregående skoler - Karasjok og Kautokeino, Aarjelsaemien vierhtiesääfoe Sørsamisk kunnskapspark

*** Norges forskningsråd, UNIT - Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning, Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning, NUIP, 21 statlige universiteter og høyskoler

3.11.3 Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner

Riksrevisjonen omtalte i Dokument 1 (2018–2019) blant annet:

- feil og mangler i økonomisystemene i universitets- og høgskolesektoren, blant annet når det gjelder informasjonssikkerhet, oppdaterte driftsavtaler og risiko- og sårbarhetsanalyser
- mangelfull informasjonssikkerhet i forskningssystemer
- 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)

Stortingets kontroll og konstitusjonskomite ba i Innst. 125 S (2018–2019) om å bli holdt orientert om fremdriften i Kunnskapsdepartementets oppfølging av sakene i kommende Dokument 1.

Kunnskapsdepartementet opplyser i brev av 26. april 2019 at det kun er små forbedringer fra 2017 til 2018 av feil og mangler som Riksrevisjonen har avdekket i universitets- og høgskolesektorens økonomisystemer. Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (UNIT) har iverksatt enkelte rutiner, tiltak og kontroller rundt årsskiftet 2018/2019, men de iverksatte tiltakene har ikke hatt betydning for regnskapsåret 2018. Videre gjenstår det arbeid før alle tiltakene Kunnskapsdepartementet beskrev i besvarelsen sin til Riksrevisjonen etter 2017-revisjonen, er implementert. Kunnskapsdepartementet opplyser at det vil ta Riksrevisjonens funn opp med UNIT på neste etatsstyringsmøte og at det vil vurdere ytterligere oppfølging på området basert på rapporteringen fra virksomheten til departementet.

Kunnskapsdepartementet opplyser videre til Riksrevisjonen at det i samarbeid med UNIT har utarbeidet en styringsmodell for informasjonssikkerhet for forsknings- og høyere utdanningssektoren som tar utgangspunkt i standarden ISO/IEC 27014:2013, og som bygger på beste praksis innenfor eierstyring og selskapsledelse. Departementet opplyser at det i samarbeid med UNIT har beskrevet hva prinsippene og prosessene i denne standarden innebærer av oppgaver og ansvar for departementet og direktoratet, og det er utarbeidet en toårig plan for gjennomføring av dette. Styringsmodellen ble kommunisert til hele sektoren i et brev fra forsknings- og høyere utdanningsministeren i januar 2019, og UNIT har startet med å kartlegge status for informasjonssikkerheten i hele sektoren.

Kunnskapsdepartementet fastholder i brev til Riksrevisjonen at Utdanningsdirektoratets tillits- og stikkprøvebaserte tilsyn med friskolene etter departementets oppfatning er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet opplyser at det likevel vil følge opp arbeidet med å styrke kontrollen med friskolene. Videre vil det løpende vurdere behovet for tilsyn med skolenes økonomiforvaltning mot behovet for tilsyn med andre temaer som skolemiljø og arbeidet med elevers utbytte av opplæringen.

3.11.4 Finansiell revisjon – hovedfunn

Generelle forhold

Riksrevisjonen har i 2018 gjennomført en kontroll av UH-sektorens system for kalkulering av kostnader på eksterntfinansierte prosjekter og etterlevelsen av kravet om rimelig fortjeneste på oppdragsprosjekt. Av veilederen til *Reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer* går det fram at ved oppdragsfinansierte aktiviteter skal oppdragsgiveren dekke alle direkte og indirekte kostnader som oppdraget fører med seg. Regelverket stiller videre krav om at det i

tillegg skal beregnes en rimelig fortjeneste på oppdraget som skal hindre ulovlig konkurransevridende offentlig støtte.

Revisjonen viser at det er variasjoner i hvilken grad universitetene og høyskolene budsjetterer med fortjeneste i oppdragsvirksomheten sin. Revisjonen viser videre at den nasjonale fullkostmodellen fra 2015 (TDI-modellen), for beregning av kostnader knyttet til forskningsprosjekter, ikke er tatt i bruk i alle virksomhetene.

Kunnskapsdepartementet opplyser i brev av 3. mai 2019 at virksomhetene i UH-sektoren skal ta utgangspunkt i at oppdragsgiveren skal dekke alle direkte og indirekte kostnader som oppdraget fører med seg. I tillegg skal det beregnes en rimelig fortjeneste på oppdraget som skal hindre ulovlig konkurransevridende offentlig støtte, jf. EØS-regelverket. Departementet opplyser at det er den enkelte virksomhet som ved hvert enkelt prosjekt må vurdere hva som er en rimelig fortjeneste. Kunnskapsdepartementet forutsetter at når UH-virksomhetene er i direkte konkurranse i et marked, bør fortjenesten ligge på nivå med det som er vanlig i det aktuelle markedet for ikke å være konkurransevridende.

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt 39 revisjonsberetninger. Av disse er 1 til departementet, 36 til underliggende virksomheter og 2 til statlige fond.

Tabellen gir en oversikt over de virksomhetene der Riksrevisjonen har funnet vesentlige feil i årsregnskapet og/eller brudd på administrativt regelverk som medfører at det må avgis en modifisert uttalelse.⁸

Tabell 3.11.2 Revisjonsberetninger med modifiserte uttalelser

Navn	Modifisert regnskap	Modifisert administrativt regelverk
Universitetet i Tromsø Norges arktiske universitet		x

Virksomheter med modifisert revisjonsberetning

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Kunnskapsdepartementets ansvarsområde.

Virksomheter med modifisering av uttalelse om administrativt regelverk

For Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet er det avdekket brudd på administrative bestemmelser i *Statens personalhåndbok* kapittel 10.11.

Representasjon, bevertning, utgifter til mat mv. og Finansdepartementets rundskriv R-105/2015 *Bruk av betalingskort i statlige virksomheter ved anskaffelse av varer og tjenester*. Dette gjelder krav til dokumentasjon og overholdelse av statens satser for beregning av bevertningsutgifter, og kravene til dokumentasjon ved bruk av firmakort med bedriftsansvar.

Utover uttalelsen om administrativt regelverk over, har ikke Riksrevisjonen kommentarer til etterlevelsen av administrativt regelverk til virksomhetene under departementets ansvarsområde.

8) Når en av rutene er blank, betyr det at det bare er én av uttalelsene der Riksrevisjonen har funnet vesentlige feil eller brudd på regelverket.

3.11.5 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 ble det gjennomført to revisjoner av saksforhold innenfor Kunnskapsdepartementets ansvarsområde.

Ubrukte budsjettmidler ved universiteter og høyskoler

1 Revisjonens mål og revisjonskriterier

Riksrevisjonen har høsten 2018 undersøkt utviklingen i ubrukte budsjettmidler ved statlige universiteter og høyskoler i perioden 2016–2018, og hvordan Kunnskapsdepartementet har gjort Stortinget kjent med denne utviklingen i forbindelse med det årlige budsjettarbeidet. Riksrevisjonen har videre undersøkt hvilke planer som foreligger for senere bruk av disse midlene, og om Kunnskapsdepartementet gjennom etatsstyringen har fulgt opp at bevilgningene er benyttet i samsvar med forutsetningene.

UH-sektoren har siden begynnelsen av 2000-tallet vært statlige forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Dette innebærer blant annet at virksomhetene har adgang til å overføre ubrukte tildelinger til etterfølgende budsjettår for å planlegge gjennomføring av strategiske tiltak og investeringer i et flerårig perspektiv.

I forbindelse med behandlingen av St. meld. nr 27 (2000–2001) kvalitetsreformen av høyere utdanning *Gjør din plikt – Krev din rett*, vedtok Stortinget at det fra budsjettåret 2002 skulle innføres et eget finansieringssystem for statlige universiteter og høyskoler (UH-sektoren). Gjennom systemet beregnes rammetildelingen til den enkelte virksomhet. Tildelingen består av en basisdel og en resultatbasert del. Basisdelen består i hovedsak av midler til virksomhetens drift, mens den resultatbaserte delen utmåles på grunnlag av hva den enkelte virksomhet har oppnådd av resultater på definerte områder.

Da Stortinget behandlet budsjettforslaget for 2003 forutsatte det at regjeringen fortløpende vurderte erfaringene med finansieringssystemet for å unngå utilsiktede negative virkninger for utdanning og forskning.⁹

Gjennom finansieringssystemet ble det i 2018 beregnet en samlet budsjetttramme for kapittel 260 post 50 *Statlige universiteter og høyskoler* på 34,4 milliarder kroner, en økning på 3 milliarder kroner fra 2016. Ifølge *lov om universiteter og høyskoler* (universitets- og høyskoleloven) er styret øverste organ ved virksomheten, og har blant annet ansvaret for at virksomhetens økonomiske ressurser og eiendom disponeres i overensstemmelse med bestemmelser gitt av overordnet myndighet, og etter forutsetninger for tildelte bevilgninger eller andre bindende vedtak.

Bevilgningsreglementet § 10 første avsnitt inneholder et generelt krav om at utgiftsbevilgningene skal brukes i samsvar med de formelle rammene for bevilgningsvedtaket og på en effektiv måte. Det følger av *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 9 at alle virksomheter skal påse at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte. For å sikre dette skal virksomhetene planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv, gjennomføre fastsatte planer og rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet.

9) Budsjett-innst. S nr. 12 (2002–2003) punkt 4.5 – flertallsmerknad fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.

Kunnskapsdepartementet har et overordnet ansvar for at virksomhetene bruker ressurser effektivt og at de rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon, jf. *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) punkt 1.2.

Utkast til revisjonsrapport ble lagt fram for Kunnskapsdepartementet i brev av 26. mars 2019. Departementet har i brev av 11. april 2019 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene til faktagrunnlaget er i hovedsak innarbeidet i den endelige rapporten.

2 Hovedfunn

- Kunnskapsdepartementet har ikke fastsatt rammer for hvor store avsetninger som kan bygges opp, og ved utgangen av 2018 utgjorde avsetningene nær 3,3 milliarder kroner.
- Virksomhetene har ikke planer som samlet synliggjør hvordan de planlegger å benytte avsetningene av de ubrukte budsjettmidlene.
- Kunnskapsdepartementets årlige rapportering til Stortinget inneholder ikke samlet og entydig informasjon om utviklingen i ubrukte budsjettmidler.

3 Riksrevisjonens merknader

Kunnskapsdepartementet har ikke fastsatt rammer for hvor store avsetninger som kan bygges opp, og ved utgangen av 2018 utgjorde avsetningene nær 3,3 milliarder kroner

Kunnskapsdepartementet har ikke fastsatt rammer og retningslinjer for hvor store avsetninger av ubrukte budsjettmidler som virksomhetene kan bygge opp.

Revisjonen viser at universitets- og høyskolesektorens akkumulerte avsetninger av ubrukte budsjettmidler ved utgangen av 2016 utgjorde 3 milliarder kroner. I 2017 økte avsetningene til 3,7 milliarder kroner. Ved utgangen av 2018 var de akkumulerte avsetningene redusert til 3,3 milliarder kroner, og de utgjorde da nær 10 prosent av den årlige bevilgningen til høyere utdanning. Avsetningsnivået per virksomhet varierte fra 4 til 28 prosent.

Siden avsetningene av ubrukte budsjettmidler ikke er et fast tema i departementets årlige styringsdialog med hver enkelt virksomhet, sikres det heller ikke at ubrukte budsjettmidler benyttes i samsvar med forutsetningene, eller at avsetningene prioriteres i henhold til målene.

Revisjonen viser at utviklingen i avsetningsnivåene ikke er et element i finansieringssystemet for universiteter og høyskoler. Størrelsen på avsetningene påvirker derfor ikke utmålingen av de årlige bevilgningene til den enkelte virksomheten. Dette kan føre til at en vesentlig andel av bevilgningene til høyere utdanning og forskning fortsatt blir stående ubenyttet dersom bevilgningene til sektoren fortsetter å øke, slik de har gjort i perioden 2016 til 2018. Revisjonen viser at departementet mener at det verken er nødvendig eller hensiktsmessig å ta hensyn til ubrukte budsjettmidler i finansieringssystemet.

Siden finansieringssystemet ble innført, har det vært gjennomført to evalueringer og flere utredninger av effektene av systemet. Ingen av utredningene har omfattet

sektorens avsetninger av ubrukte budsjettmidler eller dens generelle budsjettgjennomføringsevne.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet ikke har fastsatt rammer for universitets- og høgskolesektorens avsetninger av ubrukte budsjettmidler.

Virksomhetene har ikke planer som samlet synliggjør hvordan de planlegger å benytte avsetningene av de ubrukte budsjettmidlene

Kunnskapsdepartementet har et overordnet ansvar for at virksomhetene gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Virksomhetene skal planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv. Videre har virksomhetene ansvar for både gjennomføring og oppfølging av planene.

Ingen av de fem virksomhetene som omfattes av revisjonen, hadde ved utgangen av 2018 en samlet overordnet plan som synliggjør hvor store deler av avsetningene som er forpliktet til vedtatte framtidige formål, og hvor store andeler av avsetningene som er ubundne midler.

Kunnskapsdepartementets årlige rapportering til Stortinget inneholder ikke samlet og entydig informasjon om utviklingen i ubrukte budsjettmidler

Kunnskapsdepartementet rapporterer til Stortinget om de ubrukte budsjettmidlene i UH-sektoren i den årlige budsjettproposisjonen. Rapporteringen for budsjettåret 2017 i budsjettproposisjonen for 2019 er begrenset til å oppgi total avsetning av ubrukte budsjettmidler. Rapporteringen omtaler ikke årsakene til at det forekommer avsetninger av ubrukte budsjettmidler, eller hvilke aktiviteter virksomhetene har utsatt.

Revisjonen viser at Kunnskapsdepartementets rapportering til Stortinget i de årlige budsjettproposisjonene ikke inneholder samlet og entydig informasjon om UH-sektorens økonomiske situasjon, eller om hvordan avsetningene påvirker universitets- og høgskolesektorens måloppnåelse og ressursbehov.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at utviklingen i universitets- og høgskolesektorens avsetninger av ubrukte budsjettmidler ikke kommer fram på en samlet og entydig måte i Kunnskapsdepartementets rapportering til Stortinget.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet

- vurderer å utarbeide et regelverk for universitetenes og høgskolenes avsetninger av ubrukte budsjettmidler
- gir en samlet redegjørelse for utviklingen i universitetenes og høgskolenes avsetninger av ubrukte budsjettmidler i et eget punkt i den årlige budsjettproposisjonen til Stortinget

5 Departementets oppfølging

Statsråden peker på at flere virksomheter fikk tilbakemelding i etatsstyringsrunden i 2018 om at departementet forventer at de reduserer avsetningene. Høsten 2018 ble virksomheter med avsetninger over ti prosent av den årlige bevilgningen bedt om å rapportere særskilt om planer for å disponere avsetningene.

Statsråden framhever at målene gitt i de årlige budsjettproposisjonene gjelder både for den aktiviteten som virksomhetene gjennomfører i budsjettåret, og de aktivitetene de utsetter til senere terminer og finansierer med avsetninger. Kunnskapsdepartementet legger til grunn at virksomhetene utformer strategiske planer og årsplaner for det enkelte budsjettår.

Statsråden understreker at statlige universiteter og høyskoler har særskilte fullmakter til å overføre alle ubrukte midler til etterfølgende budsjettår slik at de kan planlegge gjennomføringen av strategiske tiltak og investeringer i et flerårig perspektiv. Det vil etter statsrådets vurdering ikke være i samsvar med disse fullmaktene hvis nye bindinger for ubrukte bevilgninger i finansieringssystemet innføres.

Statsråden finner det lite hensiktsmessig å fastsette eksakte rammer for hvor store avsetninger den enkelte kan ha på et gitt tidspunkt. Hvis en virksomhet gjennomfører investeringer og strategiske tiltak, kan det medføre at størrelsen på avsetningene ved denne virksomheten varierer over tid.

Statsråden opplyser at departementet, som følge av Riksrevisjonens anbefalinger om å gi en samlet redegjørelse for utviklingen i universitetenes og høyskolenes avsetninger, i budsjettproposisjonen for 2020 vil presentere et tabellvedlegg. Tabellvedlegget viser sammen med de standardiserte nøkkeltallene avsetninger for den enkelte virksomhet i perioden 2016 til 2018.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at statsråden finner det lite hensiktsmessig å fastsette rammer for hvor store avsetninger den enkelte virksomhet kan ha. Riksrevisjonen understreker at det er viktig at virksomhetene utarbeider helhetlige planer som faktisk synliggjør framtidig bruk av avsetningene av ubrukte budsjettmidler.

Balanseføring av eiendeler og opprettelse av åpningsbalanse

1 Revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om universiteter og høyskoler og andre virksomheter under Kunnskapsdepartementet, som fører regnskap etter SRS, følger kravene til balanseføring av programvare og forskning og utvikling (FoU). I tidligere revisjoner har det vært observert feil eller manglende balanseføring av eiendeler i virksomheter under Kunnskapsdepartementet.

Faktaboks 1 Balanseføring

Balanseføring medfører at virksomhetens eiendeler blir gjort synlige i regnskapets balanse. Kostnaden fordeles på denne måten over eiendelenes levetid. Dersom eiendelene ikke blir balanseført blir de kostnadsført direkte, og hele kostnaden belastes regnskapet i det året eiendelen tas i bruk.

Enkelte FoU-aktiviteter vil kunne tilfredsstille kravene til balanseføring. Det skal i hvert enkelt tilfelle vurderes om utviklet programvare, kjøpt programvare og FoU skal balanseføres eller kostnadsføres. En korrekt presentasjon av regnskapet sikrer sammenlignbarhet mellom perioder og virksomheter. Riktig balanseføring er viktig for å gi et dekkende bilde av de verdiene som ligger til grunn for utførelsen av statsoppdraget.

Faktaboks 2 Dekkende bilde

Et dekkende bilde forutsetter en tro gjengivelse av virkningene av transaksjoner og andre hendelser i samsvar med kravene i SRS.

SRS-ene ble gjort obligatoriske fra og med regnskapsåret 2016. Formålet med SRS er å gi et standardisert informasjonsgrunnlag for styring i statlige virksomheter. Departementet kan fastsette instruksjoner innenfor rammen av regelverket for underliggende virksomheter, men den enkelte virksomhet har et selvstendig ansvar for å overholde økonomiregelverket. Riksrevisjonen har lagt SRS som gjelder for regnskapsåret 2018 til grunn for revisjonen.

Faktaboks 3 Det økonomiske rammeverket for virksomheter som fører regnskap etter SRS

Reglement for økonomistyring i staten er fastsatt ved kongelig resolusjon og bestemmelser om økonomistyring i staten er fastsatt av Finansdepartementet. De *statlige regnskapsstandardene* (SRS) er fastsatt av Finansdepartementet og kommer i tillegg til bestemmelsene som er gitt om bokføring og rapportering i reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten. Til sammen danner dette det økonomiske rammeverket for virksomheter som fører regnskap etter SRS.

2 Hovedfunn

- Virksomhetene under Kunnskapsdepartementet etterlever i varierende grad kravene i den statlige regnskapsstandarden 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.

3 Riksrevisjonens merknader

Virksomhetene under Kunnskapsdepartementet etterlever i varierende grad kravene i den statlige regnskapsstandarden som omhandler balanseføring av eiendeler

På UH-sektoren er det forskjeller mellom de ulike virksomhetene og innenfor den enkelte virksomhet i behandling av hvordan programvare og nettsider behandles med hensyn til balanseføring kontra direkte kostnadsføring. Virksomhetene har i ulik grad et bevisst forhold til om kriteriene for balanseføring av utviklet og kjøpt programvare er oppfylt.

Det er ingen enhetlig praksis eller rettledning som sikrer korrekt måling og synliggjøring av verdier når programvare som er utviklet for hele eller deler av UH-sektoren, overføres til andre virksomheter. Uklarheter omkring hvem som eier slik programvare kan føre til manglende balanseføring og brudd på SRS.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at virksomhetene på KD-sektoren i varierende grad etterlever de statlige regnskapsstandardene når det gjelder balanseføring og kostnadsføring av programvare. Uensartet regnskapsføring gir dårlig informasjonsverdi og reduserer muligheter for å sammenligne regnskapene.

Kunnskapsdepartementet har gitt føringer til underliggende virksomheter som medfører at virksomhetenes regnskap ikke fullt ut følger kravene i de statlige regnskapsstandardene.

Kunnskapsdepartementet ber underliggende virksomheter om å følge kontinuitetsprinsippet ved utarbeidelse av åpningsbalanse ved sammenslåing av tidligere virksomheter som har ført regnskapet etter SRS. Dette gjøres uten å ta hensyn til om åpningsbalansen vil gi et dekkende bilde av virksomhetens eiendeler og gjeld. De statlige regnskapsstandardene omtaler ikke vurdering av åpningsbalanse ved fusjon eller sammenslåing av virksomheter.

Faktaboks 4 Åpningsbalansen

Åpningsbalanse er en oversikt over en virksomhets eiendeler, egenkapital og gjeld ved oppstart av virksomheten. En slik balanse skal gi et riktig bilde og «danne et grunnlag for fremtidig måling av kostnader knyttet til utførelsen av samfunnsoppdraget».

Kunnskapsdepartementet har ikke valgt å bruke punktene om åpningsbalanse i *SRS 17 Anleggsmidler* analogt, men valgt å se til Norsk regnskapsstandard (NRS) for å finne prinsipper for opprettelse av åpningsbalanse ved fusjoner. Dette er bakgrunnen for valget av kontinuitetsprinsippet.

Faktaboks 5 Kontinuitetsprinsippet

Kontinuitetsprinsippet innebærer at bokførte verdier i samtlige enheter videreføres uten at det foretas ny verdivurdering av eiendeler og gjeld.

Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (UNIT) ble opprettet 1. januar 2018 og består av enheter fra UiO og NTNU og deler av Uninett AS. UNIT tilbyr drift av økonomisystemer og fagsystemer til UH-sektoren. Inntektene er basert på programvare overført fra to statlige virksomheter og et aksjeselskap, hvor det er benyttet ulike regnskapsrammeverk for vurdering av eiendelene.

UNIT har etter føringer fra Kunnskapsdepartementet ført åpningsbalansen etter kontinuitetsprinsippet. Bruk av kontinuitetsprinsippet kan medføre at feil og ulikheter fra tidligere balanser føres videre, og at den nye åpningsbalansen ikke gir et dekkende bilde av virksomhetens eiendeler, gjeld og egenkapital. Ved sammenslåing av virksomheter og utarbeidelse av åpningsbalanse etter kontinuitetsprinsippet bør en rekke forutsetninger være oppfylt for at åpningsbalansen skal gi et dekkende bilde av virksomhetens eiendeler. Det bør blant annet sikres at virksomhetene vurderer eiendelene etter samme regnskapsrammeverk. Det bør også sikres at virksomhetene som fører regnskapet etter SRS har ensartede regnskapsprinsipper og vurderingsregler, likeartede avskrivningsprinsipper og sammenfallende bruk av

kontoplan, og at immaterielle eiendeler har samme tjenestepotensial i gammel og ny virksomhet. For at åpningsbalansen skal gi et dekkende bilde av kostnader knyttet til utførelsen av samfunnsoppdraget, bør eiendelene som er sentrale for en virksomhets inntjening, komme fram i åpningsbalansen.

Enkelte UH-virksomheter har videreført samme praksis for vurdering av eiendeler som ble lagt til grunn da åpningsbalansen ble opprettet for flere år siden. Denne praksisen har ikke alltid vært i tråd med SRS-kravene.

Prinsippnoten må beskrive regnskapsprinsippene som de faktisk er benyttet. Kunnskapsdepartementets rapporteringspakke inneholder et forslag til *Prinsippnote – SRS* som er i overensstemmelse med standardene angående prinsipper for verdifastsettelse av eiendeler i åpningsbalansen. Beskrivelsen samsvarer ikke med prinsippet om kontinuitet.

Statlige virksomheter som utfører FoU i egen regi skal i hvert enkelt tilfelle vurdere om aktivitetene tilfredsstiller kriteriene for balanseføring. FoU i egen regi skal prinsipielt verdsettes til virkelig verdi på lik linje med andre eiendeler. Kunnskapsdepartementets rapporteringspakke har imidlertid følgende tekst, «Forskning og utvikling er en del av statsoppdraget og skal ikke aktiveres ved universiteter og høyskoler». Denne føringen er ikke i samsvar med kravene til vurdering av balanseføring.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at virksomhetene under Kunnskapsdepartementet i varierende grad etterlever de statlige regnskapsstandardene når det gjelder balanseføring og kostnadsføring av programvare. Uensartet regnskapsføring gir dårlig informasjonsverdi og reduserte muligheter for å sammenligne regnskapene.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet har gitt føringer til underliggende virksomheter som medfører at virksomhetenes regnskap ikke fullt ut følger kravene i de statlige regnskapsstandardene.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet

- 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

5 Departementets oppfølging

Statsråden har merket seg Riksrevisjonens anførsler om at virksomhetene i sektoren i ulik grad har et bevisst forhold til om de har oppfylt kriteriene for å balanseføre utviklet og kjøpt programvare. Kunnskapsdepartementet vil ta opp problemstillingen med virksomhetene i sektoren.

Statsråden uttaler at siden *SRS 17 Anleggsmidler* eller øvrige statlige regnskapsstandarder ikke omhandler sammenslåing av statlige virksomheter, har Kunnskapsdepartementet valgt å se hen til god regnskapsskikk i Norge og de norske regnskapsstandardene (NRS) som blant annet lå til grunn da de statlige regnskapsstandardene i sin tid ble utviklet. Statsråden peker også på at DFØ i høringsnotatet vedrørende forslag til forenklinger i de statlige regnskapsstandardene

uttalte følgende: "Ved sammenslåing av statlige virksomheter følger den regnskapsmessige behandlingen et kontinuitetsprinsipp og forutsetningen om fortsatt drift er normalt ivaretatt."

Departementet er enig i at ved bruk av kontinuitetsprinsippet må de aktuelle virksomhetene benytte samme regnskapsstandarder og legge de samme regnskapsprinsippene til grunn.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

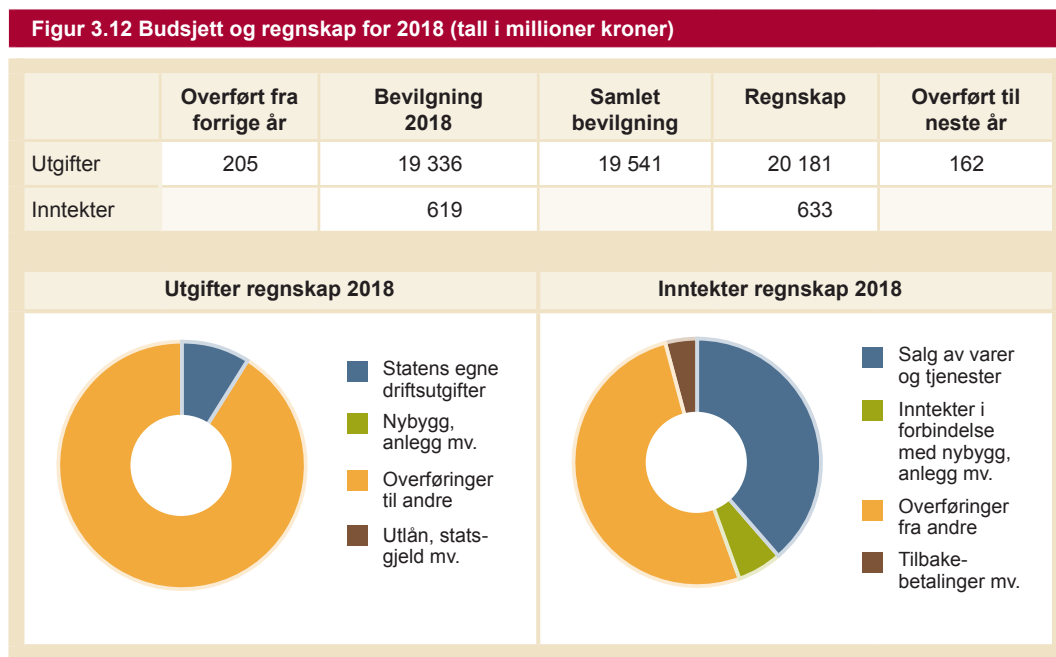
Riksrevisjonen har ingen ytterlige merknader.

3.12 Landbruks- og matdepartementet

Landbruks- og matdepartementet har ansvar for landbruks- og matpolitikken. Departementets ansvarsområde dekker hele verdikjeden fra primærprodusent til forbruker, medregnet juridiske og økonomiske virkemidler for mat, jordbruk, skogbruk, reindrift, klima- og miljøtiltak i sektoren og nye landbruksbaserte næringer. Den viktigste oppgaven til statsorganene på landbruks- og matsektoren er å sikre innbyggerne trygge matvarer av god kvalitet, og å bidra til at de jordbaserte naturressursene utnyttes på best mulig måte.

Landbruks- og matdepartementet har fire underliggende virksomheter.

3.12.1 Departementets budsjett og regnskap for 2018



Figuren gir en oversikt over utgifter og inntekter på departementets ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*. Tallene er hentet fra statsregnskapet 2018.

Landbruks- og matdepartementet kjennetegnes av store *Overføringer til andre*. Dette utgjør 18,3 milliarder kroner. Hovedtyngden av utgiftene går til gjennomføring av jordbruksavtalen. *Statens egne driftsutgifter* under Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde er på 1,8 milliarder kroner.

327 millioner kroner av departementets inntekter er *Overføringer fra andre*. *Salg av varer og tjenester* for departementet og underliggende virksomheter utgjør 224 millioner kroner.

På grunn av et ekstraordinært høyt avlingsskadenivå etter varme og tørke i Sør-Norge er det en merutgift på 829 millioner kroner i form av erstatninger under jordbruksavtalen. Bevilgningen har stikkord *overslagsbevilgning*.

3.12.2 Virksomhetsregnskap

De fire virksomhetene som er underlagt departementet er henholdsvis ordinære forvaltningsorganer som fører regnskap etter kontantprinsippet, og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter som fører regnskap etter *statlige regnskapsstandarder* (SRS). Departementet regnes som egen virksomhet.

Statlige virksomheter kan ha ulike tilknytningsformer til staten. Det er først og fremst budsjettfullmaktene fra Stortinget som skiller dem. De fleste virksomheter er ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte) hvor utgifter og inntekter budsjetteres og rapporteres til statsregnskapet hver for seg. For forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte) vedtas en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. De nettobudsjetterte virksomhetene fører sitt regnskap etter SRS. De bruttobudsjetterte kan etter avtale med sitt departement velge å føre periodisert regnskap etter SRS i tillegg til kontantregnskapet.

Tabell 3.12.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettert)	3*	0
Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettert)	0	2**

* Landbruks- og matdepartementet, Mattilsynet, Landbruksdirektoratet

** Veterinærinstituttet, Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)

3.12.3 Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner

Det har ikke vært oppfølgingsrevisjoner i 2018.

3.12.4 Finansiell revisjon – hovedfunn

Generelle forhold

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Landbruks- og matdepartementet, de underliggende virksomhetene og for fem fond (Landbrukets utviklingsfond, Reindriftens utviklingsfond, Utviklingsfond for skogbruket, Fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter og Viltfondet). Alle underliggende virksomheter har utarbeidet årsrapport i tråd med kravene i *regelverk for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt 10 revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet, fire til underliggende virksomheter og fem til fond.¹⁰

Tabellen nedenfor gir en oversikt over virksomhetene der Riksrevisjonen har funnet vesentlige feil i årsregnskapet og/eller brudd på administrativt regelverk som medfører at det må avgis en modifisert uttalelse.¹¹

10) Se vedlegg 2 for oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2018.

11) Dersom en av rutene er blank, betyr det at det bare er en av uttalelsene der Riksrevisjonen har funnet vesentlige feil eller brudd på regelverket.

Tabell 3.5.2 Revisjonsberetninger med modifiserte uttalelser

Virksomhetens navn	Modifisering regnskap	Modifisering administrativ regelverk
Mattilsynet		x

Virksomheter med modifisert revisjonsberetning

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde.

Virksomheter med modifisering av uttalelse om administrativt regelverk

Gjennom revisjonen av Mattilsynets årsregnskap for 2018 og kontrollhandlinger som ble funnet nødvendige i henhold til ISSAI 4000-serien, er det avdekket mangler etter *reglement for økonomistyring i staten* (reglementet) § 14 og etter *bestemmelser om økonomistyring i staten* (bestemmelsene) punkt 2.4 a) og f), 2.5.3, 2.5.4, 2.5.5, 4.2 f) og g), 5.4.1 og 5.4.2.2. Disse punktene handler i hovedsak om at virksomheten skal ha etablert systemer og rutiner for å sikre at inntektskrav blir fastsatt, utstedt og innbetalt med riktig beløp.

Mattilsynet har hjemmel til å fastsette og fakturere gebyrer på bakgrunn av gjeldende gebyrforskrifter og utførte tjenestehandlinger, men har ikke hensiktsmessige rutiner for å sikre at gebyrforskriftene blir forstått og praktisert på en enhetlig måte. Dette gjør at det er risiko for at tilsynsobjekter ikke behandles likt, og for at gebyr ikke ilegges i samsvar med regelverket.

Revisjonen viser følgende mangler:

- Det er ikke etablert etterkontroller som skal sikre at gebyr for veterinær grensekontroll er korrekt ilagt.
- Det ikke etablert retningslinjer som sikrer at faktisk gebyrpliktig aktivitet gebyrlegges ved tilsyn og kontroll med fiskehelse og fiskevelferd i akvakulturanlegg. Mattilsynet mangler et fullgodt system for registrering av brukt tid, som er en viktig faktor for å beregne størrelsen på gebyret.
- For enkelte gebyrordninger mangler det kontrollspor mellom inntektsgrunnlag og regnskap.
- Saksbehandlingssystemet MATS differensier ikke mellom gebyrpliktige og ikke-gebyrpliktige tjenestehandlinger, og det har i tillegg begrensede rapporteringsmuligheter. Dette reduserer Mattilsynets muligheter til å etablere aggregerte kontroller og etterkontroller.

Utover uttalelsen om administrativt regelverk over, har ikke Riksrevisjonen kommentarer til etterlevelsen av administrativt regelverk for virksomhetene på departementets ansvarsområde.

Departementet opplyser at Riksrevisjonens merknader vil følges opp i styringsdialogen med Mattilsynet. Departementet vil legge vekt på at Mattilsynet gjennomfører tiltak som bidrar til at gebyrinnkreving er i tråd med regelverket.

Andre forhold

I statsbudsjettet for 2018 ble det avsatt 75 millioner kroner over kapittel 1149, post 75 til investeringsstøtte for landbruket. Midlene var ikke med i budsjettforslaget for 2018, men kom inn som en del av budsjettforhandlingene høsten 2017. Av næringskomiteens Innst. 8 S (2017–2018) fremgår det at investeringsstøtten skulle innrettes slik at den

ble utnyttet i produksjoner som har produksjonsmuligheter i det norske markedet. Tildeling av midlene skulle skje gjennom Innovasjon Norge. Det ble lagt til grunn at eventuelle investeringsvirkemidler i kommende år skulle bevilges gjennom jordbruksavtalen. Den ekstraordinære bevilgningen i 2018 ble således gitt uten påføring av stikkordet *overførbar*¹².

I slutten av november 2018 mottok Landbrukets utviklingsfond (LUF) en kontantoverføring på 75 millioner kroner fra Landbruks- og matdepartementet. Opplysningene knyttet til overføringen sier at dette er ekstraordinære investeringsmidler bevilget på kapittel 1149, post 75 som må utbetales innen 2018, og som derfor er overført LUF.

Riksrevisjonen anser at departementets kontantoverføring til LUF er i strid med ettårsprinsippet i bevilgningsreglementet.

Departementet har ingen kommentarer til forholdet.

3.12.5 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 ble det gjennomført to revisjoner av saksforhold innenfor Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde.

Myndighetenes saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket

1 Revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket er i samsvar med gjeldende regelverk.

Revisjonen er gjennomført for budsjettåret 2018 og gjelder søknader fra jordbruksforetak for søknadsomgangen 2018 som ble utbetalt i februar 2019.

Landbruks- og matdepartementet har ansvar for produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. Formålet med ordningen er å bidra til et aktivt og bærekraftig jordbruk innenfor de målene Stortinget har vedtatt. Landbruksdirektoratet, fylkesmannen og kommunene ved landbrukskontorene forvalter tilskuddsordningen på vegne av departementet. Ordningen omfatter tilskudd til areal- og kulturlandskap, husdyrhold, økologisk landbruk og avløsning for ferie og fritid.

Kommunene er vedtaksmyndighet for tilskuddene og skal gjennomføre kontroll og følge opp avvik som avdekkes i søknadsbehandlingen. Fylkesmannen er vedtaksmyndighet for søknader om dispensasjon fra enkelte vilkår i regelverket og er klageinstans for vedtak som er fattet av kommunene. Fylkesmannen har også kontroll- og veiledningsoppgaver overfor kommunene. Landbruksdirektoratet utbetaler tilskuddet, forvalter regelverket og søknads- og forvaltningssystemet for ordningene og skal gjennom kontroll og oppfølging bidra til å sikre at tilskuddsordningen forvaltes i samsvar med regelverket.

12) *Bevilgningsreglementet* regulerer utformingen av statsbudsjettet og omhandler grunnleggende prinsipper for statsbudsjettet og statsregnskapet. Ettårs- og kontantprinsippet er nedfelt i bevilgningsreglementets § 3. Prinsippene innebærer at utbetalinger må skje innen utgangen av et budsjettår for å representere bruk av en bevilgning for det samme budsjettåret. Bevilgninger som ikke er brukt innen utgangen av året, faller bort og restmidlene går tilbake til statskassen.

I 2017 ble det innført et nytt søknads- og forvaltningssystem for produksjons- og avløsertilskudd, eStil PT, som skal legge til rette for effektiv og enhetlig saksbehandling. For søknadsomgangen 2018 ble det i februar 2019 utbetalt om lag 9,8 milliarder kroner i produksjons- og avløsertilskudd til ca. 39 500 jordbruksforetak. Av utbetalingen utgjør produksjonstilskudd 8,6 milliarder kroner og avløsertilskudd 1,2 milliarder kroner. Tilskuddet kan avkortes, det vil si reduseres, dersom foretaket uaktsomt eller forsettlig gir en feilopplysning i søknaden eller bryter annet regelverk for jordbruksvirksomhet. For søknadsomgangen 2018 ble det avkortet om lag 20,3 millioner kroner.

I 2013 tok Riksrevisjonen opp at det var vesentlige mangler ved forvaltningen av produksjonstilskudd på landbruksområdet, jf. Dokument 1 (2014–2015). Riksrevisjonen var kritisk til at Landbruks- og matdepartementet ikke har fulgt godt nok opp om kontrollordningene fungerer tilfredsstillende, og til at rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsforvaltningen ikke fullt ut ble etterlevd. Produksjons- og avløsertilskudd er basert på høy tillit til at opplysningene som søkeren gir, er korrekte. Saksbehandling og kontroll er spredt på flere forvaltningsnivåer. Det er derfor viktig å ha gode kontrollsystemer og rutiner.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i

- *lov om jord* (jordloven)
- *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven)
- *forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket* (forskrift om produksjonstilskudd mv. i jordbruket)
- *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet)
- *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene)

Revisjonen er gjennomført ved dokumentanalyse og saksgjennomgang. I tillegg er et utvalg av fem fylkesmenn og ti kommunale landbrukskontor samt Landbruksdirektoratet intervjuet.

Utkast til revisjonsrapport ble forelagt Landbruks- og matdepartementet ved brev av 29. april 2019. Departementet har i brev av 21. mai 2019 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Hovedfunn

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

3 Riksrevisjonens merknader

Kommunens saksbehandling er vanskelig å etterprøve, og kommunenes kontroll av opplysninger i søknadene er mangelfull

Når kommunen behandler søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, skal den i henhold til god forvaltningsskikk dokumentere saksbehandlingen og vurderingene som ligger til grunn for vedtakene. Kommunen skal kontrollere søknadsopplysninger slik at utbetaling av tilskudd blir riktig, jf. *forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket* § 10. Kommunen skal kontrollere informasjon som foretaket har sendt inn og som har betydning for beregning av tilskuddsbeløp og tildeling. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte, jf. økonomibestemmelsene punkt 6.3.8.2.

Kommunene behandler søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket i søknads- og forvaltningssystemet eStil PT. Systemet har innebyggede maskinelle kontroller som blant annet skal gi saksbehandleren hjelp til å gjøre en mer effektiv kontroll og til å plukke ut søknader til risikobasert kontroll. Revisjonen viser at kommunene i mange tilfeller ikke dokumenterer gjennomførte kontrolltiltak i henhold til økonomibestemmelsene. Vurderinger av hvorvidt grunnvilkårene for tildeling av tilskudd er oppfylt, er i mange tilfeller ikke dokumentert verken i eller utenfor systemet. Tilsvarende mangler dokumentasjon av og begrunnelser for ikke å ha avkortet tilskudd på grunn av feilopplysninger og ved brudd på dyrevelferdslovgivningen.

Kommunen skal kartlegge risiko for feil i søknadsmassen ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering og fastsette hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle, jf. økonomireglementet. Kommunen skal gjennomføre risikobasert kontroll i minst 10 prosent av foretakene som har søkt om tilskudd jf. krav fra Landbruksdirektoratet. Revisjonen viser at de fleste kommuner gjennomfører det pålagte antall risikobaserte kontroller av foretakene, men risikovurderingene, som ligger til grunn for de risikobaserte kontrollene, dokumenteres i mange tilfeller ikke. Kontrollene blir heller ikke godt nok dokumentert, og i flere tilfeller er det manglende samsvar mellom kontrollskjema og opplysninger som er registrert i systemet. Dokumentasjonen som kontrolleres og godkjennes som grunnlag for beregning av avløsertilskudd er ofte mangelfull, og gir risiko for at det refunderes for utgifter som ikke er omfattet av grunnkriteriene.

Saksgjennomgangen viser at når tilskudd avkortes mangler kommunenes vedtaksbrev i mange tilfeller en vurdering av om foretaket har handlet uaktsomt eller forsettlig (aktsomhetsvurdering). Dermed får ikke tilskuddsmottakeren tilstrekkelig informasjon om at vilkåret for å kunne avkorte tilskuddet er oppfylt. Dette betyr at tilskuddsmottakeren mangler viktig informasjon for å ivareta sine rettigheter dersom han eller hun skal vurdere å klage på vedtaket. Disse tilfellene innebærer brudd på forvaltningslovens krav til begrunnelse av enkeltvedtak.

Funnene fra både saksgjennomgangen og intervjuene viser etter Riksrevisjonens vurdering at dokumentasjonen av kommunenes vurderinger av søknader og utplukk av foretak til risikobasert kontroll ikke er tilfredsstillende. Mangelfull dokumentasjon av vurderinger og risikovurderinger vanskeliggjør kontrollarbeidet for fylkesmannen og Landbruksdirektoratet, og gir risiko for at feil i kommunenes saksbehandling av søknader ikke blir oppdaget.

Fylkesmannens oppfølging og kontroll av kommunene er mangelfull

Fylkesmannen skal kontrollere at kommunene etablerer systemer og rutiner som sikrer at produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket forvaltes i samsvar med de lover og forskrifter som gjelder for ordningen, jf. økonomireglementet § 15. Fylkesmannens

kontrolloppgaver skal utføres, basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger, jf. virksomhets- og økonomiinstruksen.

Fylkesmennene kontrollerer kommunens saksbehandling gjennom løpende oppfølging og forvaltningskontroller. I 2018 ble noen planlagte forvaltningskontroller ikke gjennomført på grunn av sammenslåing av fylkesmannsembeter og behandling av søknader om avlingssvikt etter tørkesommeren. Revisjonen viser at i det kontrollarbeidet som er gjennomført, er det stor variasjon i hvordan fylkesmennene vurderer risiko, og det er vanskelig å følge sammenhengen fra risikovurderingene til planlagte kontroller i kontrollplanen. Det er også ulikt hvordan fylkesmennene gjennomfører forvaltningskontroller i kommunene. Blant annet varierer det om de kontrollerer kommunenes forvaltning på området, eller om kontrollen er begrenset til gjennomgang av enkeltsaker.

Ikke alle fylkesmenn kontrollerer at kommunene utfører risikobasert kontroll. I intervju opplyser fylkesmennene at de følger opp at kommunene holder arealressurskart (AR5) ajour. Av fylkesmennenes årsrapporter framgår det at flere kommuner har utfordringer med å ajourføre kartet og at kartet ikke er oppdatert. Fylkesmennene dokumenterer i liten grad hvordan de følger opp kommunenes behandling av saker der Mattilsynet har avdekket alvorlige brudd på dyrevelferd.

Fylkesmannen skal følge opp informasjonssikkerheten i de fagsystemene Landbruksdirektoratet stiller til rådighet ifølge krav i virksomhets- og økonomiinstruksen. Kommunene fattet vedtak om tilskudd i søknads- og forvaltningssystemet eStil PT og vedtaket ligger til grunn for Landbruksdirektoratets utbetaling. Fylkesmannen skal opprette, endre og slette kommunale brukere og tildele rettigheter i henhold til de arbeidsoppgaver som skal utføres av brukerne. Kravet til løpende tildeling og sletting av brukerrettigheter og regelmessig gjennomgang av brukere av systemet blir ikke oppfylt av alle fylkesmenn. Pålogging til systemet er WEB-basert og rettigheter i systemet er tilgjengelige til de slettes selv om medarbeidere slutter eller har endret arbeidsområder i mellomtiden. Mangelfull oppfølging og kontroll med rettigheter i systemet gir risiko for misbruk.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at fylkesmennenes kontroll og oppfølging av kommunenes saksbehandling av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket er mangelfull. Dette medfører at fylkesmannen ikke har godt nok grunnlag for å vurdere kvaliteten i kommunenes saksbehandling. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at ikke alle fylkesmenn oppfyller kravet om løpende tildeling og sletting av brukerrettigheter og regelmessig gjennomgang av brukere av søknads- og forvaltningssystemet.

Landbruksdirektoratet har ikke gjort nødvendige prioriteringer i kontrollarbeidet for å sikre god kvalitet i kommunenes saksbehandling av tilskudd og fylkesmennenes kontrollarbeid

Landbruksdirektoratets kontroll med tilskuddsforvaltningen i landbruket skal være målrettet og effektiv. Risiko- og vesentlighetsvurderinger skal danne grunnlaget for kontrollarbeidet, jf. tildelingsbrevet. I 2015 og 2016 risikovurderte direktoratet ordningene under produksjons- og avløsertilskudd. Nytt søknads- og forvaltningssystem ble innført i 2017. To av ti ordninger er prioritert risikovurdert i 2019.

Landbruksdirektoratet forvalter søknads- og forvaltningssystemet for tilskuddsordningene under produksjonstilskudd. Flere planlagte rapporter i systemet, som ville gitt kommunene bedre muligheter til å kontrollere søknader og gitt fylkesmannen mulighet til å veilede kommunene på en effektiv måte, er ikke utviklet.

Direktoratet skal ha særskilt oppmerksomhet på fylkesmennenes oppfølging av kommunenes forvaltning av de landbrukspolitiske virkemidlene, kontrollere at fylkesmannen og kommunene utfører oppgavene sine på en forsvarlig måte, og påse at disse har intern kontroll, jf. økonomireglementet § 15 og tildelingsbrevet.

Direktoratet har ikke gjennomført forvaltningskontroll av fylkesmennene for denne tilskuddsordningen siden 2015. Direktoratet har heller ikke gitt retningslinjer som er tydelige nok til å sikre enhetlig praksis i kommunene på flere viktige områder. I intervju opplyser direktoratet at de tar ut lister fra søknads- og forvaltningssystemet over omfanget av avkortinger, men gjør ingen analyser av hvorvidt det er vurdert avkorting i søknadene der systemet gir informasjon om at dette skal vurderes. Landbruksdirektoratet kontrollerer ikke fylkesmannens arbeid med å gi og kontrollere rettigheter og tilganger i systemet direktoratet forvalter.

Etter Riksrevisjonens vurdering gjør manglende risiko- og vesentlighetsvurderinger, ikke gjennomførte forvaltningskontroller og manglende analyser av informasjon fra søknads- og forvaltningssystemet at Landbruksdirektoratet ikke har tilstrekkelig grunnlag for en målrettet og effektiv kontroll av tilskuddsordningen. Riksrevisjonen finner dette kritikkverdig.

Landbruks- og matdepartementet har ikke iverksatt tilstrekkelige tiltak for å håndtere kjente utfordringer i saksbehandling og kontroll av produksjons- og avløsertilskudd i jordbruket

Saksbehandling gjennomføres i et stort antall kommunale landbrukskontor. Kvalitet og likeverdighet i saksbehandlingen og korrekt utbetaling av tilskudd til jordbruksforetakene er avhengig av at de kommunale landbrukskontorene får støtte og veiledning i saksbehandlingen fra Landbruksdirektoratet og fylkesmannen. Dette forutsetter en sammenhengende og velfungerende kontrollkjede fra Landbruks- og matdepartementet via Landbruksdirektoratet til fylkesmannens kontroll- og oppfølging av den kommunale saksbehandlingen.

Landbruks- og matdepartementet skal fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering for Landbruksdirektoratet og fylkesmannen, og skal styre, følge opp og kontrollere forvaltningen av ordningen for produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, jf. økonomireglementet. Departementet har også ansvar for å kontrollere at forvaltningen utføres på en forsvarlig måte.

Revisjonen viser at Landbruks- og matdepartementet styrer og følger opp Landbruksdirektoratet og fylkesmennene gjennom ordinære styringsprosesser i form av tildelingsbrev, styringsmøter og oppfølging av rapportering. Flere svakheter i kommunenes saksbehandling, blant annet når det gjelder manglende vurdering av avkorting og manglende avkorting, manglende ajourhold av arealressurskart og feil og mangler i de risikobaserte kontrollene av foretakene har vært kjent for departementet og vært tema i styringsdialogen.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at iverksatte tiltak i forvaltningskjeden fra Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet til fylkesmannen og til kommunene ikke har vært tilstrekkelige for å håndtere kjente svakheter i saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Landbruks- og matdepartementet

- påser at Landbruksdirektoratet og fylkesmannen 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.

5 Departementets oppfølging

Statsråden understreker at forvaltningen av produksjonstilskudd i betydelig grad er basert på tillit til at de opplysningene som søker gir, er korrekte. Med om lag 40 000 foretak som søker produksjons- og avløsertilskudd, er dette en forutsetning. Statsråden uttaler at hun deler Riksrevisjonens vurderinger om svakhetene i kommunens saksbehandling av søknader om produksjonstilskudd, og at det er behov for forbedringer i forvaltningen. Omfanget av tørken i 2018 gjorde det nødvendig å omprioritere tilgjengelige ressurser i forvaltningen i betydelig grad. Saksbehandlere både hos kommunen og hos fylkesmannen brukte alle tilgjengelige ressurser på å veilede, behandle søknader og utbetale avlingsskadeerstatning. Statsråden mener at de ekstraordinære forholdene gjør at det kontrollerte søknadsåret gir et lite representativt bilde av det samlede arbeidet som landbruksforvaltningen gjennomfører.

Statsråden uttaler at det er alvorlig at kommunene i saksbehandlingen ikke følger opp sentrale regelverk på en god nok måte. Departementet vil be Landbruksdirektoratet vurdere om endringer i veiledningen og fagsystemet vil kunne gjøre kommunene bedre i stand til å forvalte ordningen i samsvar med de kravene som instruks og lovverk stiller.

Statsråden forventer at fylkesmannen følger opp de kravene som instruks og lovverk allerede stiller til kontrollarbeidet, og vil be Landbruksdirektoratet vurdere om det er hensiktsmessig å endre rutineene for krav til fylkesmannens rapportering. Statsråden mener det er alvorlig at ikke alle fylkesmenn oppfyller kravet om regelmessig å gå gjennom registrerte brukertilganger til søknads- og forvaltningssystemet. Departementet har derfor tatt initiativ til å endre instruks og følge opp Landbruksdirektoratets oppfølging i styringsdialogen.

Landbruksdirektoratet har det overordnede ansvaret for forvaltningen av produksjonstilskuddet. Direktoratet har omfattende oppgaver med løpende drift og utvikling av fagsystemet for saksbehandling, kontroll og utbetaling av tilskudd. Innføringen av nytt system og tørken gjorde det nødvendig for Landbruksdirektoratet å omprioritere ressurser i betydelig grad, noe som gjør 2018 til et lite representativt år. Statsråden mener likevel at det er rom for at direktoratet styrker kontrollarbeidet ytterligere. Dette vil bli fulgt opp i styringsdialogen med Landbruksdirektoratet. I årets jordbruksforhandlinger er det bevilget 3 millioner kroner til å videreutvikle fagsystemet for å effektivisere utbetalingene og forbedre søknadsprosessen for bruker og forvaltning.

Statsråden mener Landbruks- og matdepartementet oppfyller sitt overordnede ansvar for å styre, følge opp og kontrollere forvaltningen av produksjonstilskudd. Departementet arbeider kontinuerlig med å oppnå et så effektivt kontrollsystem som mulig. Kontroll, og oppfølging av kontroll, er et prioritert tema i styringsdialogen mellom departementet og Landbruksdirektoratet, og mellom departementet og fylkesmennene. Departementet vil fremdeles ha høy oppmerksomhet på etterlevelse av regelverket, samt kontroll og dokumentasjon av kontroll og vurderinger i styringen av

Landbruksdirektoratet og fylkesmannen. Departementet vil også be Landbruksdirektoratet vurdere om endrede krav til rapportering vil kunne sikre en bedre oppfølging av regelverket på alle nivåer i forvaltningen.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen er kjent med de ekstraordinære forholdene sommeren 2018 som skapte betydelig merarbeid i forvaltningen. Riksrevisjonen vil understreke at flere av svakhetene var uavhengig av tørkesommeren, og at disse forholdene også var kjent for departementet før 2018.

Myndighetenes innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven i landbruket

1 Revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å vurdere i hvilken grad myndighetene legger til rette for og gjennomfører et målrettet tilsyn for å minimere omfanget av alvorlige brudd på regelverket for dyrevelferd i landbruket. Revisjonen har omfattet Landbruks- og matdepartementet og Mattilsynet.

Dyrevelferd er et område med stor samfunnsbetydning som Stortinget lenge har vært opptatt av. Blant annet ved budsjettbehandlinger de siste årene har Stortinget understreket at alvorlige dyrelidelser skal avdekkes tidlig og følges opp med egnede virkemidler.

Lov om dyrevelferd (dyrevelferdsloven) har som formål å fremme god dyrevelferd og respekt for dyr. I forarbeidene til loven ble det lagt vekt på at loven skal være en moderne lov som beskytter dyrene ut fra faglig viten og med utgangspunkt i hva som er i dyrenes interesse. Loven angir generelle overordnede prinsipper for folks omgang med dyr, mens mer detaljerte bestemmelser til utfylling av loven er nedfelt i forskrifter.

Mattilsynet har ansvaret for å føre tilsyn med at vilkårene i regelverket for dyrevelferd er oppfylt. I 2018 var det om lag 27 500 gårdsbruk med produksjonsdyr i Norge. Ulike rapporter, deriblant rapporter fra Mattilsynet, har vist eksempler på grove brudd på loven. I 2018 ble det vedtatt om lag 480 hastevedtak¹³ etter tilsyn, og det ble registrert alvorlig vanskjøtsel av dyr i 45 dyrehold.

Revisjonen er basert på saksgjennomgang, intervjuer og analyse av dokumenter og registerdata. Videre er det gjennomført to spørreundersøkelser, én rettet mot inspektører i Mattilsynet som arbeider med tilsyn på dyrevelferdsområdet, og én rettet mot Mattilsynets seksjons- og avdelingsledere som har ansvar på dyrevelferdsområdet. Datainnsamlingen omfatter perioden juni 2018 – mars 2019.

Revisjonen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om dyrevelferd* (dyrevelferdsloven)
- Innst. O. nr. 56 (2008–2009) *Innstilling fra næringskomiteen om lov om dyrevelferd*
- Innst. 234 S (2011–2012) *Innstilling fra næringskomiteen om landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords.*

¹³⁾ Hastevedtak er vedtak uten forhåndsvarsel eller et vedtak som varsles mindre enn 30 minutter før inspeksjonen.

- Innst. 254 S (2016–2017) *Innstilling fra næringskomiteen om Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon*
- innstillinger til Landbruks- og matdepartementets budsjettproposisjoner Prop. 1 S (2016–2017) og Prop. 1 S (2017–2018)
- *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet)
- *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet)
- *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene)
- EUs kontrollforordning 882/2004 artikkel 3 nr. 2

Utkast til rapport ble lagt fram for Landbruks- og matdepartementet ved brev av 10. april 2019. Departementet har i brev av 10. mai 2019 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Hovedfunn

- Mattilsynet mangler gode verktøy og systemer for å sikre et risikobasert tilsyn.
- Gjentatte alvorlige brudd er ikke blitt avdekket på grunn av sen oppfølging fra Mattilsynet.
- Mattilsynet har ikke en tilstrekkelig opptrepende virkemiddelbruk for de alvorlige sakene med brudd på dyrevelferdsloven.
- Det tar for lang tid for Mattilsynet å iverksette aktivitetsforbud for dyrehold med alvorlige brudd på dyrevelferdsloven.
- Dyrevelferd er vektlagt i styringsdialogen, men Mattilsynets systemer mangler funksjonalitet for effektivt å kunne gi tilstrekkelig styringsinformasjon.

3 Riksrevisjonens merknader

Mattilsynet mangler gode verktøy og systemer for å sikre et risikobasert tilsyn

Mattilsynets tilsyn er forutsatt å være risikobasert. Dette er blant annet framhevet i Landbruks- og matdepartementets budsjettproposisjoner, hvor det vises til at omfanget av tilsyn med virksomhetene skal tilpasses risikoen for og konsekvensene av regelbrudd både generelt og i den enkelte virksomheten. Dette krever god kunnskap om tilstanden på de ulike områdene.

Undersøkelsen viser at det er høy oppmerksomhet i Mattilsynet på å gjennomføre risikobaserte tilsyn på dyrevelferdsområdet. At risikodyrehold skal identifiseres, er vektlagt i styringssignaler som er gitt fra Mattilsynets hovedkontor til regionene. Mattilsynet har også utviklet rutiner for å håndtere bekymringsmeldinger.

Samtidig viser undersøkelsen at Mattilsynet mangler felles verktøy og systemer for å avdekke de dyreholdene som har størst risiko for brudd på dyrevelferdsloven. For eksempel gir 44 prosent av inspektørene i spørreundersøkelsen uttrykk for at saksbehandlingssystemet MATS fungerer dårlig i arbeidet med å avdekke risiko hos aktuelle tilsynsobjekter. En viktig årsak er at relevant informasjon om dyreholderens tilsynshistorikk ikke er systematisert i MATS. Dette bekreftes av Mattilsynets hovedkontor, som viser til at MATS ikke har noen løsning for oppfølging av langvarig dårlige dyrehold. Det blir dermed et omfattende manuelt arbeid for å lage gode oversikter over disse dyreholdene. Svakheter ved Mattilsynets saksbehandlingssystem vanskeliggjør arbeidet med å fange opp dyrehold som er i

faresonen, og med å følge opp sakene på en slik måte at dyrelidelser oppdages tidlig og ikke gjentar seg hos den samme dyreholderen.

Mattilsynet mangler også et felles system for å systematisere informasjonen de kan få fra ulike kilder – både interne og eksterne. Mattilsynet har eksempelvis tilgang på vesentlig informasjon gjennom kjøttkontrollen, hvor det utføres systematisk kontroll av slaktedyr. Kontrollen gjennomføres av veterinærer og kjøttkontrollteknikere som er ansatt i Mattilsynet. Likevel kommer ikke informasjonen fra kjøttkontrollen fram til Mattilsynets inspektører på dyrevelferdsområdet, og inspektørene må etterspørre denne informasjonen i enkelttilfeller. Det er heller ikke mulig å foreta analyser på makronivå med disse dataene, og dataene er også utsatt for feilregistrering fordi opplysningene ved kjøttkontrollen registreres manuelt.

Mattilsynet opplyser i intervju om et pågående prosjekt for å utvikle løsninger for databasert registrering og håndtering av funn som gjøres i forbindelse med utvidet sykdomsregistrering (USR). På denne måten ønsker Mattilsynet å få data fra kjøttkontrollen inn i tilsynets systemer for å analysere dem. Disse planene er imidlertid i startfasen, og hovedkontoret vet ikke når dette kan tas i bruk.

De nevnte svakhetene ved systemene fører til at tilsynsvirknsomheten i hovedsak er basert på bekymringsmeldinger fra publikum eller næringen, og på inspektørenes lokale kjennskap til risiko.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Mattilsynet ikke har kommet lenger i å systematisere tilgjengelige data fra ulike kilder. Konsekvensen er at risikobildet ikke blir dekkende, og grunnlaget for å risikobasere tilsynsvirknsomheten blir dermed svakere.

Gjentatte alvorlige brudd er ikke blitt avdekket på grunn av sen oppfølging fra Mattilsynet

Næringskomiteen har framhevet det som viktig at Mattilsynet prioriterer tilsyn og oppfølging av saker på dyrevelferdsområdet, jf. Innst. 234 S (2011–2012). I revisjonen er det foretatt en gjennomgang av saker for 39 dyreholdere der det er fattet vedtak om aktivitetsforbud. Aktivitetsforbud innebærer at Mattilsynet vedtar forbud mot aktiviteter som omfattes av dyrevelferdsloven. Forbudet kan gjelde alle eller noen arter, én eller flere aktiviteter, for en viss periode eller inntil videre. Aktivitetsforbud kan ilegges dersom en dyreholder unnlater å etterkomme vesentlige pålegg, dersom en dyreholder grovt bryter forskrifter gitt i eller i medhold av loven, eller dersom han eller hun gjentatte ganger bryter forskrifter gitt i eller i medhold av loven.

Gjennomgangen av sakene for de 39 dyreholderne viser at det kan gå lang tid fra Mattilsynet gir pålegg om å utbedre alvorlige avvik, til et nytt tilsynsbesøk gjennomføres. I noen tilfeller kan dette forklares med at dokumentasjon, som for eksempel skriftlig tilbakemelding eller bildebevis, anses som tilstrekkelig for å regne avviket som rettet og avslutte saken. Saksgjennomgangen viser imidlertid at det også for hastevedtak kan ta flere måneder før Mattilsynet kommer på nytt tilsynsbesøk. For eksempelvis tok det i gjennomsnitt 13 uker fra et hastevedtak med hjemmelen *fôr og vann* ble gitt, til Mattilsynet kom på et nytt tilsyn, og 23,5 uker fra et hastevedtak med hjemmelen *sykdom og skade* ble gitt, til Mattilsynet kom på et nytt tilsyn.

Funnene fra saksgjennomgangen bekreftes av spørreundersøkelsen, der om lag halvparten av inspektørene sier at det ofte tar for lang tid før en ny inspeksjon gjennomføres hos dyreholdere hvor det tidligere har blitt påvist alvorlige brudd. Av årsaker nevnes blant annet at oppfølging av avvik ikke blir prioritert fordi andre akutte oppgaver må gjennomføres.

I 2018 og 2019 har Mattilsynet gitt styringssignaler til regionene med oppdrag om å lage en tidslinje for å bidra til at kronisk dårlige dyrehold følges opp tettere. Hvordan arbeidet med tidslinjer skal implementeres, er imidlertid opp til den enkelte avdelingen eller regionen.

Etter Riksrevisjonens vurdering tar det for lang tid før kronisk dårlige dyrehold med fare for gjentakende brudd får ny inspeksjon av Mattilsynet. Riksrevisjonen mener dette er kritikkverdig, og vil påpeke at det kan føre til at brudd på dyrevelferdsloven kan fortsette over lang tid med alvorlige konsekvenser for dyrene.

Mattilsynet har ikke en tilstrekkelig opptrappende virkemiddelbruk for de alvorlige sakene med brudd på dyrevelferdsloven

Gjennom endringer av dyrevelferdsloven i 2010 ble Mattilsynet gitt flere nye reaksjonsformer, som overtredelsesgebyr og aktivitetsforbud. I forarbeidene til dyrevelferdsloven ble hensynet til å hindre dyrelidelser framhevet. Videre har næringskomiteen understreket betydningen av at Mattilsynet bruker de virkemidlene som er nødvendig for å sikre etterlevelse av regelverket for å ivareta kravet om god dyrevelferd, jf. Innst. 234 S (2011–2012).

Mattilsynet har i sin interne veileder i virkemiddelbruk framhevet at det skal være en aktiv virkemiddelbruk. Dersom dyreholderen ikke retter seg etter påleggene, skal Mattilsynet følge opp med opptrappende virkemiddelbruk.

For de 39 dyreholderne som er omfattet av saksgjennomgangen, er strengere virkemidler lite brukt. Tvangsmulkt er brukt i noen grad (5 prosent av vedtakene), mens overtredelsesgebyr praktisk talt ikke er brukt (1 prosent av vedtakene). Midlertidig forvaring og reduksjon av dyretall er også svært lite brukt (1 og 0,5 prosent av vedtakene). For 14 av de 39 dyreholderne ble forhold i dyreholdet anmeldt til politiet. For fire dyreholdere skjedde imidlertid dette etter at vedtaket om aktivitetsforbud var fattet, og for fem dyreholdere ble forholdet anmeldt mindre enn tre måneder før vedtaket om aktivitetsforbud ble fattet.

Saksgjennomgangen viser videre at det i mange tilfeller har blitt gitt gjentatte pålegg over flere år før Mattilsynet har fattet vedtak om aktivitetsforbud. For 11 av 39 dyreholdere fattet Mattilsynet ikke vedtak om noen virkemidler strengere enn pålegg før det ble fattet vedtak om aktivitetsforbud, selv om de fleste av sakene hadde pågått over flere år. Virkemiddelbruken i disse sakene har ikke vært opptrappende. I noen av sakene har Mattilsynet vedtatt pålegg med samme hjemmel flere ganger, blant annet for alvorlige forhold som mangel på fôr og vann, og sykdom og skadede dyr. Undersøkelsen viser videre at Mattilsynet har gitt gjentatte hastevedtak over flere år. For åtte dyreholdere ble det samme hastevedtaket gitt ved tre tilfeller eller flere. For én dyreholder ble et hastevedtak som omhandlet sykdom og skade hos småfe, gitt ved fem ulike anledninger.

Spørreundersøkelsen bekrefter at Mattilsynet er tilbakeholdne med å trappe opp virkemiddelbruken. 27 prosent av inspektørene svarer «ja» og 56 prosent «delvis» på spørsmål om det tar for lang tid før strenge virkemidler tas i bruk overfor dyreholdere som har gjentatte avvik, eller som ikke har etterkommet pålegg. Spørreundersøkelsen viser videre at det er en stor gruppe blant inspektørene som ikke synes retningslinjene er tydelige på når ulike virkemidler skal tas i bruk overfor dyreholderen: 59 prosent svarer at de delvis er tydelige, og 11 prosent at de ikke er tydelige.

Funnene både fra saksgjennomgangen og fra spørreundersøkelsen viser etter Riksrevisjonens vurdering at Mattilsynet ikke er flinke nok til å bruke de opptrappende virkemidlene de har til rådighet.

Det tar for lang tid for Mattilsynet å iverksette aktivitetsforbud for dyrehold med alvorlige brudd på dyrevelferdsloven

Næringskomiteen har framhevet Mattilsynets kontrollvirksomhet som viktig for å bidra til at alvorlige dyrelidelser fanges opp på et tidlig tidspunkt, jf. Innst. O. nr. 56 (2008–2009).

Mattilsynet har i sine styringssignaler gjennom budsjett- og disponeringsskriv for 2018 stilt et resultatkrav om at regionenes rutiner skal gjøre det mulig å avvike eller varig forbedre kronisk dårlige dyrehold innen forsvarlig tid, som er angitt til to til tre år. Saksgjennomgangen viser at mange saker har pågått over mye lengre tid, til tross for alvorlige funn og gjentatt bruk av reaksjoner, for eksempel pålegg. For de 39 dyreholderne som fikk vedtak om aktivitetsforbud mot seg i 2017 eller 2018, tok det i gjennomsnitt sju år fra første inspeksjon til vedtaket om aktivitetsforbud ble gjeldende.

I årene før vedtaket om aktivitetsforbud har Mattilsynet fattet mange vedtak. For de 39 dyreholderne er det i perioden 2009–2018 fattet i alt 918 vedtak for produksjonsdyr, mange av disse for alvorlige avvik, som mangel på fôr og vann. Dette synliggjør at brudd på dyrevelferdsloven som bør rettes opp raskt, skjer gjentatte ganger over flere år ved mange av disse dyreholdene. I flere saker går det lang tid selv om alvorlige avvik ble avdekket tidlig i tilsynsforløpet. Hastevedtak er en indikasjon på at et alvorlig avvik er avdekket. For 18 av 37 dyreholdere som har fått hastevedtak mot seg, har det likevel gått mer enn tre år fra første hastevedtak til vedtaket om aktivitetsforbud. For ni av dyreholderne har det gått over fem år fra første hastevedtak til tidspunktet for når dyreholdet skal være avviklet i henhold til aktivitetsforbudet. Lang tidsbruk i disse sakene har ulike forklaringer. Blant annet kan det dreie seg om at bekymringsmeldinger ikke har blitt fulgt opp, at funn fra slakteriet ikke har blitt videreformidlet til Mattilsynet, eller at dyreholderen får gjentatte sjanser til tross for mange tidligere påviste alvorlige lovbrudd.

Det er i tillegg til de 39 sakene gjennomgått et utvalg saker som er behandlet av domstolene i årene fra 2013 til og med 2018, der retten har tatt stilling til vedtak truffet av Mattilsynet om forbud mot aktiviteter, jf. dyrevelferdsloven §33. Gjennomgangen viser at ingen dyreholdere fikk opphevet aktivitetsforbudet.

Inspektørenes svar i spørreundersøkelsen tyder på at aktivitetsforbud i en del tilfeller burde ha blitt vedtatt på et tidligere tidspunkt. 42 prosent av inspektørene svarer at de har vært involvert i én eller flere saker hvor det ble diskutert om det skulle vedtas aktivitetsforbud, men hvor dette av ulike årsaker ikke ble gjort. Delvis skyldes dette at andre reaksjonsformer ble vurdert som mer hensiktsmessige, men flere oppgir også som en viktig årsak at det er ressurskrevende å ilegge aktivitetsforbud.

Sett i sammenheng med undersøkelsens funn om at det tar lang tid før Mattilsynet gjennomfører oppfølgingstilsyn, er det Riksrevisjonens vurdering at kronisk dårlige dyrehold får pågå for lenge. Riksrevisjonen mener dette er kritikkverdig, og vil påpeke at konsekvensene kan være at dyr utsettes for lidelser.

Dyrevelferd er vektlagt i styringsdialogen, men Mattilsynets systemer mangler funksjonalitet for effektivt å kunne gi tilstrekkelig styringsinformasjon

Landbruks- og matdepartementet har det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger

og departementets fastsatte mål og prioriteringer, og skal også sikre effektiv ressursbruk, tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag, jf. økonomireglementet § 4.

Vektleggingen av Mattilsynets innsats på dyrevelferdsområdet inngår både i tildelingsbrevet fra Landbruks- og matdepartementet og i Mattilsynets budsjett- og disponeringsskriv. Spørreundersøkelsen i Mattilsynet viser at ledere er enige i at det er gitt tydelige styringssignaler om at dyrevelferd skal prioriteres, og at det er tydelig hva som skal vektlegges i arbeidet på dyrevelferdsområdet.

En gjennomgang av rapporteringen fra Mattilsynet til departementet og fra regionene til Mattilsynets hovedkontor viser at det regelmessig rapporteres om Mattilsynets arbeid på dyrevelferdsområdet. Rapporteringen fra regionene inneholder blant annet informasjon om håndtering av bekymringsmeldinger og arbeidet med å avdekke, korrigere og om nødvendig avvike dyrehold med dårlig dyrevelferd over lang tid. Dette er i tråd med styringssignalene som er gitt på området.

Undersøkelsen viser likevel at det ikke er mulig å hente ut statistikk og oversikter fra Mattilsynets saksbehandlingssystem MATS som gir et dekkende bilde av arbeidet med dyrevelferdsområdet. Systemet har ikke alle de dataene som det skal rapporteres på. Dette medfører at det må føres skyggeregnskap, basert på data fra både MATS og andre systemer. Riksrevisjonen vil påpeke at Mattilsynet dermed ikke har systemer for å sikre seg nødvendig styringsinformasjon på en effektiv måte.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Landbruks- og matdepartementet følger opp at

- Mattilsynet utarbeider felles verktøy, systemer og rutiner for å avdekke de dyreholdene som har størst risiko for brudd på dyrevelferdsloven
- Mattilsynet tar i bruk tilgjengelige virkemidler overfor dyreholdere der dette er påkrevd, og trapper opp bruken av strengere virkemidler etter behov
- Mattilsynet har en tett og systematisk oppfølging av kronisk dårlige dyrehold
- Mattilsynet har systemer som gjør det mulig å rapportere nødvendig styringsinformasjon på en effektiv måte

5 Departementets oppfølging

Statsråden er tilfreds med at Riksrevisjonen i sin undersøkelse konstaterer at vektlegging av Mattilsynets innsats på dyrevelferdsområdet inngår i styringsdialogen. Statsråden er også godt fornøyd med den informasjonen og rapporteringen på dyrevelferdsområdet som Mattilsynet gir til departementet gjennom hele året.

Når det gjelder undersøkelsens funn om at Mattilsynet mangler felles utarbeidede verktøy og systemer for å avdekke de dyreholdene som har størst risiko for brudd på dyrevelferdsloven, deler statsråden Riksrevisjonens bekymring for svakhetene ved Mattilsynets saksbehandlingssystem MATS. Statsråden understreker at det er nødvendig å ha et saksbehandlingssystem og IKT-løsninger som utnytter data til å lage bedre tjenester, og til å løse Mattilsynets samfunnsoppdrag på nye måter. Statsråden viser til at Mattilsynet har igangsatt et prosjekt for å utvikle løsninger for databasert registrering og håndtering av funn fra kjøttkontrollen som skal bidra til et risikobasert tilsyn i dyreholdene. Utviklingen av dette systemet startet opp i august 2019, og

statsråden forventer at Mattilsynet ferdigstiller det 6–12 måneder etter oppstart. Statsråden understreker at departementet gjennom styringsdialogen vil fortsette å vektlegge Mattilsynets videre arbeid med å forbedre og styrke system- og IKT-verktøy som legger til rette for risikobaserte tilsyn generelt og på dyrevelferdsområdet spesielt.

Statsråden er enig i at det er noen saker med brudd på dyrevelferdsloven som Mattilsynet ikke har fulgt opp på en tilfredsstillende måte, men opplyser at tilsynet har vært opptatt av å forbedre dette de senere årene. Statsråden trekker fram en systematisk etablering av tidslinjer fra og med 2018 som et tiltak som skal gjøre det enklere å identifisere og følge opp dyrehold med dårlig tilsyn og stell fra dyreholder over tid. Målet er varig bedring eller avvikling innen forsvarlig tid. Statsråden presiserer for øvrig at hastevedtak ikke nødvendigvis sier noe om tilstanden i et dyrehold, verken generelt eller over tid, og at et hastevedtak ikke automatisk utløser et tidlig oppfølgingstilsyn.

Når det gjelder undersøkelsens funn om at Mattilsynet i liten grad opptrapper bruken av virkemidler i alvorlige saker, påpeker statsråden at det er særlig utfordrende å ta i bruk riktige virkemidler for dyreholdere som befinner seg på grensen mellom å bryte regelverket for dyrevelferd og å behandle dyrene akkurat godt nok. Hun understreker at det er viktig å sikre dyreholdernes rettssikkerhet gjennom hele prosessen. Ifølge statsråden er dette en avveining som Mattilsynet gjør kontinuerlig. Statsråden påpeker også at flere av virkemidlene, som for eksempel overtredelsesgebyr og tvangsmulkt, ikke er egnet i alle typer saker, og at Mattilsynet siden dyrevelferdsloven trådte i kraft i 2010 har jobbet med hvordan tilsynet skal opptrappe bruken av virkemidler på en forholdsmessig og enhetlig måte.

Statsråden presiserer videre at aktivitetsforbud er et meget inngripende virkemiddel som Mattilsynet ikke automatisk skal bruke selv om det foreligger gjentatte avvik. Statsråden opplyser imidlertid at bruken av aktivitetsforbud har blitt vesentlig større de siste årene. Hun understreker samtidig at alle saker skal være godt dokumentert og begrunnet før Mattilsynet tar dette virkemiddelet i bruk.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen er enig med statsråden i at Mattilsynet skal bruke inngripende virkemidler med varsomhet, men vil samtidig understreke at de sakene som ligger til grunn for undersøkelsen gjelder dyreholdere hvor Mattilsynet over flere år har avdekket gjentatte *alvorlige* brudd på dyrevelferden. Likevel har Mattilsynet i mange av sakene ikke brukt noen andre virkemidler enn pålegg før det har fattet vedtak om aktivitetsforbud. I tillegg viser undersøkelsen at det er en stor gruppe blant inspektørene som mener at interne retningslinjer ikke er tydelige på når Mattilsynet skal ta i bruk ulike virkemidler overfor dyreholder. Det er etter Riksrevisjonens syn et klart behov for at Landbruks- og matdepartementet og Mattilsynet jobber med å sikre at bruken av virkemidler i større grad bidrar til at dyreholderne etterlever regelverket. Riksrevisjonen mener statsråden i liten grad har svart på hvordan Landbruks- og matdepartementet vil følge opp at Mattilsynet tar i bruk tilgjengelige virkemidler overfor dyreholdere der dette er påkrevd, og trapper opp bruken av strengere virkemidler etter behov.

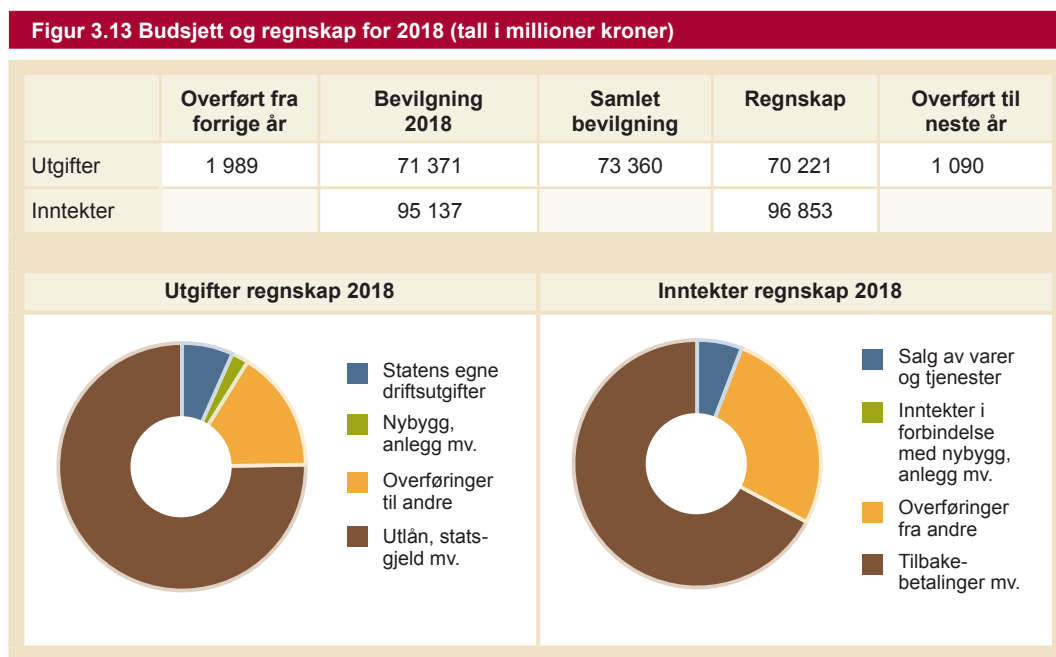
3.13 Nærings- og fiskeridepartementet

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar for viktige generelle rammebetingelser for næringslivet. Dette gjelder regelverk for etablering og drift av næringsvirksomhet, næringsregistre, konkurransepolitikk, handelspolitikk og eierskapspolitikk samt virkemidler for næringsrettet forskning og innovasjon. Departementet har et særlig ansvar for reguleringer av maritim næring, mineralnæringen, fiskerinæringen og havbruksnæringen.

Rammebetingelsene for norsk næringsliv påvirkes i stadig større grad av internasjonale reguleringer og avtaler. Departementet legger derfor stor vekt på det internasjonale arbeidet. Nærings- og fiskeridepartementet har også en viktig oppgave i å bidra til at næringspolitiske hensyn blir ivarettatt på andre politikkområder, som skatte- og avgiftspolitikken, finanspolitikken, utdannings- og forskningspolitikken, energi- og miljøpolitikken og politikken for samferdsel og andre infrastrukturtiltak.

Departementet har 16 underliggende virksomheter.

3.13.1 Departementets budsjett og regnskap for 2018



Figuren gir en oversikt over utgifter og inntekter på departementets ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*. Tallene er hentet fra statsregnskapet 2018.

Nærings- og fiskeridepartementets ansvarsområde kjennetegnes av et stort omfang av utlån og tilbakebetalinger. Utlån er lån fra statskassen for å finansiere utlånsvirksomheten i Innovasjon Norge og Eksportkreditt Norge AS. Innovasjon Norge er statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å skape næringsutvikling i hele landet. Eksportkreditt Norge AS skal fremme norsk eksport gjennom å tilby eksportfinansiering. Departementet har også betydelige utgifter og inntekter knyttet til overføringer og forvaltning av statlig eierskap.

Utlån utgjør 53 milliarder kroner og omfatter lån, kjøp av aksjer og kapitalinnskudd i selskaper. Overføringer til andre utgjør nesten 11,5 milliarder og omfatter overføring til Norges forskningsråd, tilskudd til kommuner og fylkeskommuner for oppdrettstillatelser og tilskudd til sysselsetting av sjøfolk. Driftsutgifter for departementet og underliggende virksomheter utgjør 4,6 milliarder.

Tilbakebetalinger mv. utgjør 64,6 milliarder kroner og er avdrag på lån og salg av aksjer. De to største postene under *Overføringer fra andre* er aksjeutbytte og renter fra eksportkredittordningen og disse utgjør til sammen 26,4 milliarder kroner. *Salg av varer og tjenester* for departementet og underliggende virksomheter utgjør 5,8 milliarder kroner.

Det er overført nesten 1,1 milliarder kroner fra 2018 til 2019. Videre er det et samlet mindreforbruk på 3,1 milliarder kroner. Omtrent halvparten av dette gjelder Innovasjon Norge, og der skyldes det at utbetalinger av lån og tilskudd har vært mindre enn budsjettet. I tillegg er det utbetalt nesten 1 milliard kroner mindre i lån enn forventet for Eksportkreditt Norge AS. Der er årsaken at prosjekter har blitt kansellert eller utsatt.

3.13.2 Virksomhetsregnskap

Det er 16 virksomheter under Nærings- og fiskeridepartementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet.

Statlige virksomheter kan ha ulike tilknytningsformer til staten. Det er først og fremst budsjettfullmaktene fra Stortinget som skiller dem. De fleste virksomheter er ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte) hvor utgifter og inntekter budsjetteres og rapporteres til statsregnskapet hver for seg. For forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte) vedtas en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. De nettobudsjetterte virksomhetene fører sitt regnskap etter *statlige regnskapsstandarder* (SRS). De bruttobudsjetterte kan etter avtale med sitt departement velge å føre periodisert regnskap etter SRS i tillegg til kontantregnskapet.

Tabell 3.13 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte)	10*	5**
Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte)	0	1***
Forvaltningsbedrifter	1****	0

* Nærings- og fiskeridepartementet, Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard, Klagenemda for industrielle rettigheter, Klagenemdssekretariatet, Konkurransetilsynet, Norsk Akkreditering, Norsk nukleær dekommisjonering, Patentstyret, Regelrådet, Sjøfartsdirektoratet

** Brønnøysundregistrene, Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet, Norges geologiske undersøkelse, Justervesenet

*** Norsk romsenter

**** Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK)

3.13.3 Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner

Havforskningsinstituttet ble fusjonert med Nasjonalt institutt for sjømat og ernæringsforskning (NIFES) med virkning fra 1. januar 2018. Det nye instituttet bærer navnet Havforskningsinstituttet (HI). Målet med sammenslåingen er å styrke den

marine forskningen og forvaltningsrådgivningen. Instituttet skal være en ledende kunnskapsleverandør for en bærekraftig forvaltning av ressursene i de marine økosystemene og for hele kjeden fra hav til mat. HI avlegger årsregnskap etter *statlige regnskapsstandarder* (SRS).

Det er også opprettet en ny statlig virksomhet som skal ha ansvar for trygg håndtering av nasjonalt atomavfall og atomanlegg. Norsk nukleær dekommisjonering (NND) skal være et nasjonalt organ for opprydding etter Norges nukleære virksomhet og for sikker håndtering av nukleært avfall. NND skal bidra til samfunnsøkonomisk gode løsninger innenfor sitt ansvarsområde. NND holder til i Halden. Virksomheten avlegger årsregnskap etter kontantprinsippet.

Det har ikke vært oppfølgingsrevisjoner i 2018.

3.13.4 Finansiell revisjon – hovedfunn

Generelle forhold

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Nærings- og fiskeridepartementet, de underliggende virksomhetene og to fond. Alle de underliggende virksomhetene har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i *regelverk for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen har avgitt 30 revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet og 24 til underliggende virksomheter¹⁴. I tillegg er det avgitt revisjonsberetninger til Garantikassen for fiskere, Likviditetsfondet i pensjonstrygden for fiskere, Investeringsfond for Investinor AS, fondet Tapsavsetning egenkapitalinnskudd til SNSK, samt utlånsordningen som forvaltes av Eksportkreditt Norge AS.

Virksomheter med modifisert revisjonsberetning

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Nærings- og fiskeridepartementets område.

Virksomheter med modifisering av uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Nærings- og fiskeridepartementets område.

3.13.5 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 ble det gjennomført én revisjon av saksforhold innenfor Nærings- og fiskeridepartementets ansvarsområde.

14) Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) mottar 9 beretninger, henholdsvis til administrasjonsregnskap (kontantprinsipp) og åtte fondsregnskap (SRS)

1 Revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med undersøkelsen er å vurdere om Havforskningsinstituttets (HI) styring og oppfølging er organisert slik at etatens mål nås på en effektiv måte, og om Nærings- og fiskeridepartementet har fulgt opp dette gjennom etatsstyringen.

HI er et rådgivende forskningsinstitutt organisert som et forvaltningsorgan under Nærings- og fiskeridepartementet. Fra 1. januar 2018 ble HI og Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES) slått sammen til ett institutt. Havforskningsinstituttet ble videreført som navn på det nye instituttet. HI skal være en ledende kunnskapsleverandør for en bærekraftig forvaltning av ressursene i de marine økosystemene og for hele kjeden fra hav til mat, inkludert det marine miljøet, fiskeernæring og trygg og sunn sjømat.

HI er et av de største marine forskningsinstituttene i Europa med om lag tusen ansatte og om lag 1,2 milliarder kroner i offentlige tilskudd og bevilgninger. HIs hovedoppgaver er å

- gi forskningsbaserte råd til Nærings- og fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og andre relevante myndigheter i spørsmål som angår forvaltning og utnyttelse av havets og kystens biologiske ressurser
- gjøre data og forskningsresultater kjent og tilgjengelig for forvaltningen, andre forskningsinstitusjoner, næring og samfunnet
- levere relevant forskning som bidrar til kunnskapsbasert næringsutvikling

For å belyse etats- og virksomhetsstyringen har revisjonen analysert dokumenter, regnskap og informasjon fra HIs administrative systemer som belyser HIs og NIFES' virksomhetsstyring og Nærings- og fiskeridepartementets etatsstyring i perioden 2015 til 2018. Det er videre gjennomført intervjuer med HI, Mattilsynet, Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Prop. 1 S fra Nærings- og fiskeridepartementet i perioden 2015 til 2018 med tilhørende innstillinger
- krav til virksomhetsstyring, etatsstyring og god forvaltning fra blant annet *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven), *bevilgningsreglement vedtatt av stortinget* (bevilgningsreglementet), *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene)

Utkast til rapport ble sendt Nærings- og fiskeridepartementet 1. april 2019. Departementet har i brev av 3. mai 2019 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Hovedfunn

- Havforskningsinstituttet har ikke etablert et godt nok system for å følge opp måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse.
- Det er svakheter i Havforskningsinstituttets system for internkontroll.
- Nærings- og fiskeridepartementet har lite informasjon om hvorvidt Havforskningsinstituttet utnytter ressursene sine effektivt.

3 Riksrevisjonens merknader

Havforskningsinstituttet har ikke etablert et godt nok system for å følge opp måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse

Økonomireglementet stiller krav til at virksomhetene skal sette mål og stille resultatkrav, og at disse skal oppnås på en effektiv måte. Virksomheten skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp aktivitetene og resultatene. Ifølge en veileder i internkontroll utarbeidet av Direktoratet for økonomistyring må målene og kravene som gjelder for virksomheten som helhet, i nødvendig grad operasjonaliseres og konkretiseres til mål og krav på lavere nivåer, for eksempel innen ulike avdelinger, seksjoner og prosesser.

HI har ikke operasjonalisert målene de har fått av departementet, nedover i virksomheten, og de ulike enhetenes bidrag til måloppnåelsen er ikke konkretisert og blir ikke målt. Undersøkelsen viser at selv om HI mener indikatorene fra departementet sier lite om måloppnåelsen deres, har ikke instituttet utformet andre mål eller resultatindikatorer for styringen av virksomheten. Departementets indikatorer for effektiv ressursbruk gir kun informasjon om i hvilken grad HIs ressurser brukes, og er ikke koblet til hva HI produserer. HI har mange oppgaver som gjentas over tid, særlig i bestandsovervåkingen, men instituttet sammenligner ikke ressursbruken for slike oppgaver over tid. HI evaluerer heller ikke strategier, virksomhetsplaner eller prosjekter på systematisk vis, og de har sjelden evaluert eller undersøkt måloppnåelse og effektiv ressursbruk. Innføringen av regelmessige brukerundersøkelser fra 2017 kan gi mer informasjon om HIs måloppnåelse, men ikke informasjon om hvorvidt HI utnytter ressursene sine effektivt.

HI er en matriseorganisasjon som har organisert all sin faglige aktivitet i prosjekter. God styring og oppfølging av prosjektene er derfor viktig for at HI skal kunne nå målene sine med effektiv ressursbruk. Hvem som skal arbeide med de ulike prosjektene og arbeidsbelastningen til den enkelte, er i liten grad styrt, og det gjør at det i praksis er ansatte på lavere nivå i organisasjonen som avgjør hvilke prosjekter som prioriteres. Dette kan føre til at ressursutnyttelsen ikke er optimal for instituttet som helhet. Svakheter i HIs rapportering og oppfølging av prosjektenes framdrift og leveranser kan føre til at avvik oppdages for sent. HI evaluerer heller ikke prosjektene systematisk, noe som kunne bidra til læring mellom prosjekter. HI skal bidra til å sikre grunnleggende kunnskapsoppbygging på områder av betydning for framtidig forvaltning. Undersøkelsen viser at HI mangler en systematisk prosess for å komme fram til hvilke prosjekter som bør igangsettes. Dette innebærer en risiko for at prosjekter som burde vært satt i gang, ikke blir det, og at kunnskap som er viktig for framtidig forvaltning, ikke bygges opp.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at HI ikke har etablert et godt nok system for å følge opp måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse. Svakheter i HIs systemer for styring og oppfølging av virksomheten innebærer en risiko for manglende

måloppnåelse og for at HIs ressurser ikke utnyttes på en effektiv og hensiktsmessig måte.

Det er svakheter i Havforskningsinstituttets system for internkontroll

Det går fram av økonomireglementet at virksomhetene skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll. Ifølge økonomibestemmelsene skal ledelsen etablere systemer, rutiner og tiltak for å identifisere og håndtere risiko. I Direktoratet for økonomistyrings veileder for internkontroll står det at virksomhetens kjerne-, støtte- og styringsprosesser skal være utformet, gjennomført og fulgt opp på en måte som bidrar til at fastsatte mål og krav blir oppfylt.

HI har ikke utarbeidet rutine- og ansvarsbeskrivelser for flere av instituttets prosesser som inngår som en del av virksomhetsstyringen. Dette gjelder blant annet deler av internkontrollen, risikovurderingene og prosjektstyringen. Undersøkelsen viser også at det er flere av de eksisterende retningslinjene og rutinebeskrivelsene som ikke praktiseres, blant annet rutiner som skal sørge for god utnyttelse av forskernes kapasitet og bedre kvalitetssikring og oppfølging av prosjektene. Dette skyldes blant annet at ledelsen ikke har fulgt opp om enkelte rutiner etterleves, og at systemer som er nødvendige for å utføre rutinene, ikke har vært på plass. Et eksempel på det siste er rutinebeskrivelsen for prosjektprosessen fra 2014 som beskriver kvalitetssikringsprosessen for prosjektene. Rutinen tar utgangspunkt i opprettelsen av en prosjektportal. HI mente portalen skulle gi bedre mulighet for å følge opp de faglige leveransene og dokumentere kvalitetssikringen, men portalen er ennå ikke kommet på plass. HI mangler rutinebeskrivelser for prosessen med kvalitetssikring av forskningsprosjektene, og for hvordan de skal dokumentere kvalitetssikringen med dagens systemer.

I HIs overordnede risikovurdering for 2018 vurderes HIs risiko for manglende måloppnåelse og effektiv drift som lav på alle områder. Risikovurderingene omhandler ikke hvilke kunnskapsområder instituttet er svakere på, eller hvor instituttet mangler kunnskap som brukerne trenger for å kunne forvalte havressursene på en bærekraftig måte. Risikovurderingene gir dermed ikke informasjonsgrunnlag for å prioritere mellom HIs oppgaver. Eksterne forhold som kan påvirke måloppnåelsen, omtales i liten grad, med unntak av risiko for manglende finansiering. HI har ikke rutiner som beskriver hvordan den overordnede risikoanalysen skal utarbeides og håndteres, og departementet har ikke gitt tydelige signaler om hvordan dette skal gjøres. Det utarbeides ikke risikoanalyser på prosjekt-, program- eller forskningsgruppenivå. Rapportering om status for prosjektene skal være den primære risikovurderingen på prosjekt- og programnivå, men i HIs tilfelle er denne mangelfull, og ved mange prosjekter rapporteres det kun når det forekommer faktiske avvik. For infrastrukturen (rederi, laboratorier og forskningsstasjoner) utarbeides det systematiske risikoanalyser med tiltaksplaner, mens risikoanalysene i de administrative seksjonene i liten grad inneholder planer for håndtering av de identifiserte risikoene.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at HI ikke har etablert gode nok systemer, rutiner og prosesser for internkontroll og for å identifisere risikofaktorer i tråd med økonomibestemmelsene. Svakhetene innebærer at HI ikke har nødvendige verktøy for å prioritere og for å iverksette korrigerende tiltak som kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse.

Nærings- og fiskeridepartementet har lite informasjon om hvorvidt Havforskningsinstituttet utnytter ressursene sine effektivt

Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i samsvar med målene i Stortingets vedtak og forutsetninger. I økonomireglementet står det at grunnleggende styringsprinsipper er at

det skal fastsettes mål- og resultatkrav, og at disse skal oppnås på en effektiv måte. I Finansdepartementets veileder for etatsstyring står det at styringen også bør inkludere kvalitative vurderinger, analyse av sammenhenger og evalueringer.

Mål og resultatstyringssystemet som Nærings- og fiskeridepartementet styrer HI etter, inneholder i hovedsak krav til at instituttet skal gjennomføre aktiviteter. Departementet har mottatt lite informasjon om effektivitet i HI og NIFES i perioden 2015–2017. Departementet har satt indikatorer som viser i hvilken grad infrastruktur og forskerressurser har vært benyttet. Disse indikatorene sier noe om at ressursene har vært i bruk, men de angir ikke hva HI har fått ut av ressursene. Departementet har ikke bedt om statistikk over ressursbruk på gjentakende oppgaver for HI, og de har i liten grad mottatt kvalitativ informasjon som belyser effektiv ressursbruk. Departementet har heller ikke i særlig grad mottatt slik informasjon fra andre kilder.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementet ikke har utarbeidet et mål- og resultatstyringssystem som gir tilstrekkelig informasjon om i hvilken grad HI utnytter ressursene sine effektivt.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Nærings- og fiskeridepartementet

- følger opp at Havforskningsinstituttet etablerer et velfungerende system som bidrar til bedre styring og til kunnskap om måloppnåelse og effektiv drift
- i arbeidet med nytt mål- og resultatstyringssystem i større grad innhenter informasjon som gir grunnlag for å vurdere om Havforskningsinstituttet utnytter ressursene sine effektivt

5 Departementets oppfølging

Statsråden viser i svarbrevet til at Riksrevisjonens anbefalinger vil følges opp med tilpasninger til instituttets egenart og med bakgrunn i vesentlighetsvurderinger. Nærings- og fiskeridepartementets arbeid med et mål- og resultatstyringssystem for det nye Havforskningsinstituttet er i gang, og statsråden uttaler at Riksrevisjonens funn vil være nyttige innspill i dette arbeidet. Videre vil statsråden be Havforskningsinstituttet om å operasjonalisere instituttets mål i egne strategier så snart det nye mål- og resultatstyringssystemet er på plass.

Statsråden opplyser at Havforskningsinstituttet rapporterer systematisk om måloppnåelse i den ordinære styringsdialogen, og statsråden føler seg trygg på at instituttet får korreksjoner og innspill til forbedringer fra brukere og samarbeidspartnere hvis det faglige nivået og måloppnåelsen blir for dårlig på enkelte områder. Statsråden vil imidlertid ta initiativ til at de eksterne systemene for å kvalitetssikre leveranser og vurdere måloppnåelse i større grad blir synlige i styringsdialogen. Instituttets rådgiving bør være lett tilgjengelig, i tillegg til at dets metoder og vurderinger må være transparente.

Statsråden mener at Riksrevisjonens funn om at instituttet ikke følger ressursbruken for bestandsovervåkning over tid, ikke stemmer. Det oppgis kostnader for overvåkningstokt i instituttets årsrapport, sammen med ressursbruk for å samle inn data og antall toktdøgn.

Statsråden mener det er viktig at instituttet utformer de interne systemene på en slik måte at de bidrar til god oppfølging, og høyest mulig måloppnåelse, gjennom et godt beslutningsgrunnlag for datainnhenting, forskning og metodeutvikling. Departementet vil derfor følge opp funnet om svakheter i instituttets system for internkontroll i den videre styringsdialogen.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

I overvåkingen av fiskebestandene sammenlikner ikke Havforskningsinstituttet ressursbruken på oppgaver som gjentas årlig. Statsråden mener det er tilstrekkelig at de samlede kostnadene for denne datainnsamlingen følges over tid.

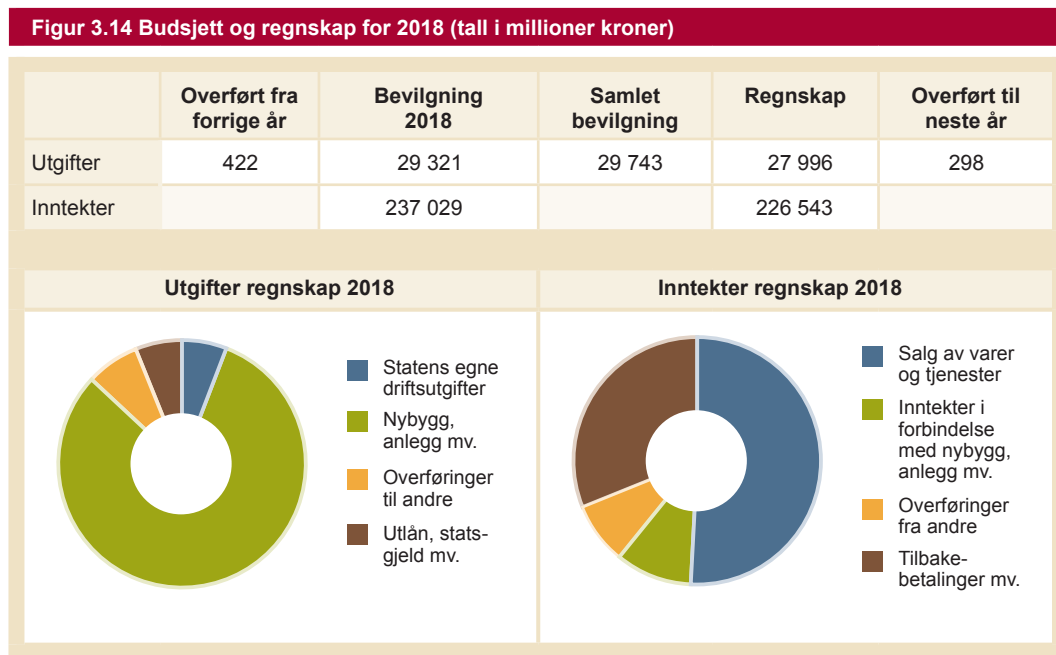
Etter Riksrevisjonens oppfatning vil de samlede kostnadene til datainnsamling alene være lite egnet til å vurdere og forbedre ressursutnyttelsen i Havforskningsinstituttets overvåkningsoppgaver.

3.14 Olje- og energidepartementet

Olje- og energidepartementet har som hovedoppgave å legge til rette for en samordnet og helhetlig energipolitikk. Et overordnet mål er å sikre høy verdiskaping gjennom effektiv og miljøvennlig forvaltning av energiressursene.

Olje- og energidepartementet har tre underliggende virksomheter.

3.14.1 Departementets budsjett og regnskap for 2018



Figuren gir en oversikt over utgifter og inntekter på departements ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*. Tallene er hentet fra statsregnskapet 2018.

Olje- og energidepartementets ansvarsområde kjennetegnes av store inntekter fra petroleumsvirksomheten. Inntekter knyttet til Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE) inngår med 114,5 milliarder kroner i *Salg av varer og tjenester* og med 23,6 milliarder kroner i avskrivninger under inntekter i forbindelse med *Nybygg og anlegg mv. Tilbakebetalinger mv.* på 69,5 milliarder kroner er i hovedsak tilbakebetaling av kapitalinnskudd for energiomlegging og energi- og klimateknologi.

Utgifter på 22,5 milliarder kroner til *Nybygg, anlegg mv.* gjelder i hovedsak investeringer på sokkelen ved SDØE.

SDØE har i 2018 et mindreforbruk på 1,4 milliarder kroner når det gjelder investeringer, som i hovedsak skyldes at det har vært mindre produksjonsboring som følge av færre brønner og endrede boreplaner. Videre har driftsresultatet til SDØE en mindreinntekt på 10,2 milliarder kroner, noe som i hovedsak skyldes at oljeprisen høsten 2018 var lavere enn budsjettrevisjonen la til grunn.

Det er overført 298 millioner kroner fra 2018 til 2019. Det er for øvrig mindreutgifter på enkelte poster i departementet. Dette skyldes forsinkelser, og midlene vil dermed bli utbetalt på et senere tidspunkt.

3.14.2 Virksomhetsregnskap

Statlige virksomheter kan ha ulike tilknytningsformer til staten. Det er først og fremst budsjettfullmaktene fra Stortinget som skiller dem. De fleste virksomheter er ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte) hvor utgifter og inntekter budsjetteres og rapporteres til statsregnskapet hver for seg. For forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte) vedtas en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. De nettobudsjetterte virksomhetene fører regnskapet etter *statlige regnskapsstandarder* (SRS). De bruttobudsjetterte kan etter avtale med overordnet departement velge å føre periodisert regnskap etter SRS i tillegg til kontantregnskapet.

Virksomhetene under dette departementet er i hovedsak bruttobudsjetterte forvaltningsorganer og de fører årsregnskapet sitt etter regelverket for statlig kontantprinsipp.

Tabell 3.14 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettert)	4*	0

* Olje- og energidepartementet, Oljedirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE). SDØE avlegger regnskap etter kontantprinsippet og etter Norwegian Generally Accepted Accounting Principles (NGAAP norske regnskapsstandarder).

3.14.3 Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner

Oppfølging av tidligere revisjon er omtalt under punkt 3.14.5

3.14.4 Finansiell revisjon – hovedfunn

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt fire revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet og tre til underliggende virksomheter.

Virksomheter med modifisert revisjonsberetning

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Olje- og energidepartementets ansvarsområde.

Virksomheter med modifisering av uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk til noen av virksomhetene under Olje- og energidepartementets ansvarsområde.

3.14.5 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 ble det gjennomført én revisjon av saksforhold innenfor Olje- og energidepartementets ansvarsområde som rapporteres i Dokument 1. Under følger en oppsummering av denne.

1 Revisjonens mål og revisjonskriterier

Oljedirektoratet (OD) har en sentral rolle i forvaltningen av olje- og gassressursene på norsk kontinentalsokkel og utøver forvaltningsmyndighet i forbindelse med tildeling av areal og i forbindelse med leting etter og utvinning av petroleumsforekomster. I flere IKT-systemer behandler OD informasjon som ikke bør komme på avveie, og som eksterne aktører kan være interessert i. Dette er blant annet politisk, børssensitiv og forretningssensitiv informasjon, som søknader om produksjonslisenser på norsk sokkel og forskningsrapporter utarbeidet av oljeselskapene. Det er derfor viktig at OD beskytter informasjonen det forvalter, og sørger for at nettverk og systemer til enhver tid er sikre og stabile. Riksrevisjonen har tidligere vært kritisk til vesentlige svakheter ved informasjonssikkerheten i OD, jf. Dokument 1 (2014–2015), og i Dokument 1 (2017–2018) fant Riksrevisjonen det sterkt kritikkverdig at OD ikke hadde et tilfredsstillende styringssystem for informasjonssikkerhet. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte i Innst.115 S (2017–2018) at departementet umiddelbart iverksatte tiltak for å avhjelpe manglene.

Riksrevisjonen har i 2018 gjennomført en revisjon for å vurdere ODs arbeid med å sikre virksomheten og IKT-systemene mot dataangrep. Målet med revisjonen har vært å kontrollere om OD arbeider systematisk med å forhindre dataangrep og oppdage urettmessig tilgang til IKT-systemer.

De sentrale kildene til revisjonskriterier har vært:

- *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) § 15 a
- *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen* (eForvaltningsforskriften) § 15
- anbefalinger fra den internasjonale standardiseringsorganisasjonen (NS-ISO/IEC 27001 og 27002)
- Nasjonal sikkerhetsmyndighets grunnprinsipper for IKT-sikkerhet

Betydningen av gode styringssystemer for informasjonssikkerhet og beskyttelse av informasjon som virksomheter behandler, øker i takt med digitaliseringen av offentlig forvaltning. Et styringssystem for informasjonssikkerhet skal medvirke til at virksomheten, basert på en risikovurdering, velger riktige sikkerhetstiltak og sørger for at de valgte løsningene blir evaluert og om nødvendig forbedret. Dersom informasjon er for dårlig sikret, kan den komme på avveie, og det kan føre til uheldige konsekvenser for enkeltpersoner og/eller samfunnet. Videre kan det skade omdømmet til offentlige virksomheter.

Revisjonen er gjennomført ved dokumentanalyser, intervjuer/møter, analytiske handlinger, observasjoner og test av kontroller. Det er blant annet gjort analyser av styrende dokumenter og foretatt verdivurderinger og risikovurderinger. Videre er det vurdert om det er etablert risikoreduserende organisatoriske og tekniske sikkerhetstiltak som er effektive, og om OD evaluerer og oppdaterer styringssystemet og sikkerhetstiltak.

Utkast til revisjonsrapport er lagt fram for Olje- og energidepartementet i brev av 22. mars 2019. Departementet har i brev av 11. april 2019 gitt kommentarer til rapportutkastet. Departementet har i utarbeidelsen av tilbakemeldingen fått innspill fra OD. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Hovedfunn

- OD har etablert et grunnlag for systematisk arbeid med informasjonssikkerheten.
- OD har vesentlige mangler i gjennomføringen av sentrale aktiviteter i styringssystemet.
- IKT-systemer har svakheter som kan utnyttes i forbindelse med dataangrep.
- OD har feilrapportert til departementet om sikkerhetstilstanden.

3 Riksrevisjonens merknader

OD har etablert et grunnlag for systematisk arbeid med informasjonssikkerheten

OD har styrende dokumenter for informasjonssikkerhet som gir rammer for et systematisk arbeid med å forhindre dataangrep og oppdage urettmessig tilgang til IKT-systemer. Blant annet har OD utarbeidet *Strategi for informasjonssikkerhet*, som definerer mål for informasjonssikkerhetsarbeidet, viktige prinsipper, ansvar og roller, prosesser for avviksrapportering og -håndtering, og oppfølging og evaluering.

OD har vesentlige mangler i gjennomføringen av sentrale aktiviteter i styringssystemet

Verdivurdering av informasjon, med vurdering av hvilke systemer som er viktigst å beskytte, skal danne grunnlag for videre arbeid med risikovurderinger og planlegging av sikkerhetstiltak. OD har gjennomført verdivurdering, men metoden som er benyttet kan medføre at viktige risikovurderinger ikke blir gjennomført. Risikostyring er en sentral aktivitet i styringssystemet og skal bidra til at det iverksettes tiltak slik at sensitiv informasjon ikke blir tilgjengelig for uvedkommende. OD har i liten grad gjennomført risikovurderinger, og implementerte sikkerhetstiltak er dermed ikke basert på en systematisk vurdering av risiko.

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at vurdering av systemer, med påfølgende risikovurdering og sikkerhetsplanlegging fortsatt har vesentlige mangler.

IKT-systemer har svakheter som kan utnyttes i forbindelse med dataangrep

OD har i liten grad utarbeidet dokumenter som viser hvordan sikkerhetstiltakene skal implementeres og systemene skal driftes. OD har implementert flere av de anbefalte sikkerhetstiltakene i Nasjonal sikkerhetsmyndighets grunnprinsipper for IKT-sikkerhet. ODs IKT-systemer har likevel svakheter som kan utnyttes i forbindelse med dataangrep, ettersom enkelte sikkerhetstiltak ikke fungerer som forutsatt eller ikke er implementert. Dette gjelder blant annet passordkonfigurasjon, sikring av nettverket, administrasjon av tilganger inkludert administratorrettigheter, administrasjon av brannmur, kryptering, logging og overvåking. OD opplyser at de påviste svakhetene delvis er eller vil bli korrigert.

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at Oljedirektoratets IKT-systemer fortsatt har svakheter som kan utnyttes i forbindelse med dataangrep.

OD har feilrapportert til departementet om sikkerhetstilstanden

For å sikre at styringssystemet for informasjonssikkerhet og sikkerhetstiltak fungerer som forutsatt, har OD etablert prosesser for evaluering. Grunnlaget for den samlede evalueringen av sikkerhetsarbeidet skal blant annet være risikovurderinger, innmeldte hendelser, systemeierens egenkontroll og uavhengige gjennomganger. Grunnlaget for ODs vurderinger er imidlertid mangelfullt siden blant annet risikovurderinger i liten grad er gjennomført og systemeierens egenkontroll ikke evaluerer om implementerte sikkerhetstiltak fungerer som forutsatt.

OD dokumenterer den årlige evalueringen av sikkerhetsarbeidet i utkast til rapport om sikkerhetstilstanden, som oversendes departementet når den er godkjent av ODs ledelse. Statusen som rapporteres, er imidlertid ikke i samsvar med funn som er påvist i revisjonen. I rapportene om sikkerhetstilstanden for 2017 og 2018 er det blant annet rapportert at «den generelle sikkerhetstilstanden i OD er svært god». I ODs overordnede risikovurderinger for 2019, som er oversendt departementet, har OD også orientert om at risikoen knyttet til arbeidet med informasjonssikkerhet er lav, og at risikoen for etterretningsvirksomhet vurderes som moderat på grunn av robuste sikkerhetstiltak i OD.

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at direktoratet har feilrapportert om den faktiske sikkerhetstilstanden til Olje- og energidepartementet.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Olje- og energidepartementet

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

5 Departementets oppfølging

Statsråden har merket seg Riksrevisjonens hovedfunn og anbefalinger og ser det som positivt at Riksrevisjonen gjennom revisjonen bekrefter at ODs styrende dokumenter for informasjonssikkerhet gir rammer for et systematisk arbeid med å forhindre dataangrep og oppdage urettmessig tilgang til IKT-systemer.

Statsråden har videre merket seg Riksrevisjonens merknader til ODs metode for verdivurdering og gjennomføring av risikovurderinger. Som det kom fram i revisjonen, skulle Oljedirektoratet evaluere metoden i 2019. Denne evalueringen er nå utført, og direktoratet har besluttet å endre metoden for å redusere faren for at OD ikke gjennomfører viktige risikovurderinger.

Parallelt med, og i etterkant av, revisjonen har OD gjennomført risikovurderinger i henhold til oppsatt plan. OD arbeider også med å gjøre det tydelig at departementet har basert sikkerhetstiltakene på gjennomførte risikovurderinger, og å dokumentere tiltak i virksomhetens styringssystem med beskrivelse av effekt, ansvar og tidsfrister.

OD har rapportert at det er behov for å fornye ODs tekniske infrastruktur for forvaltning av data. ODs IKT-infrastruktur består av både gamle og nye systemer som det i ulik grad er mulig å sikre. Å gjennomføre verdi- og risikovurderinger og å gjennomføre tiltak for å redusere risiko til akseptabelt nivå krever større innsats i flere deler av OD. I lys av dette har direktoratet prioritert å fornye teknisk IKT-infrastruktur over eget budsjett i 2019 og i budsjettforslag for 2020. I tillegg tilførte statsråden OD flere ressurser i 2019 for å gi direktoratet større gjennomføringskraft i arbeidet med å digitalisere og fornye IKT-infrastrukturen, herunder ivareta informasjonssikkerheten. Statsråden vil også framover vurdere å gi OD flere ressurser til å videreføre dette arbeidet.

Departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger om å påse at Oljedirektoratet etablerer et tilfredsstillende styringssystem for informasjonssikkerhet i samsvar med eForvaltningsforskriften § 15, og å sikre at Oljedirektoratet rapporterer korrekt informasjon om informasjonssikkerheten i direktoratet, i styringsdialogen.

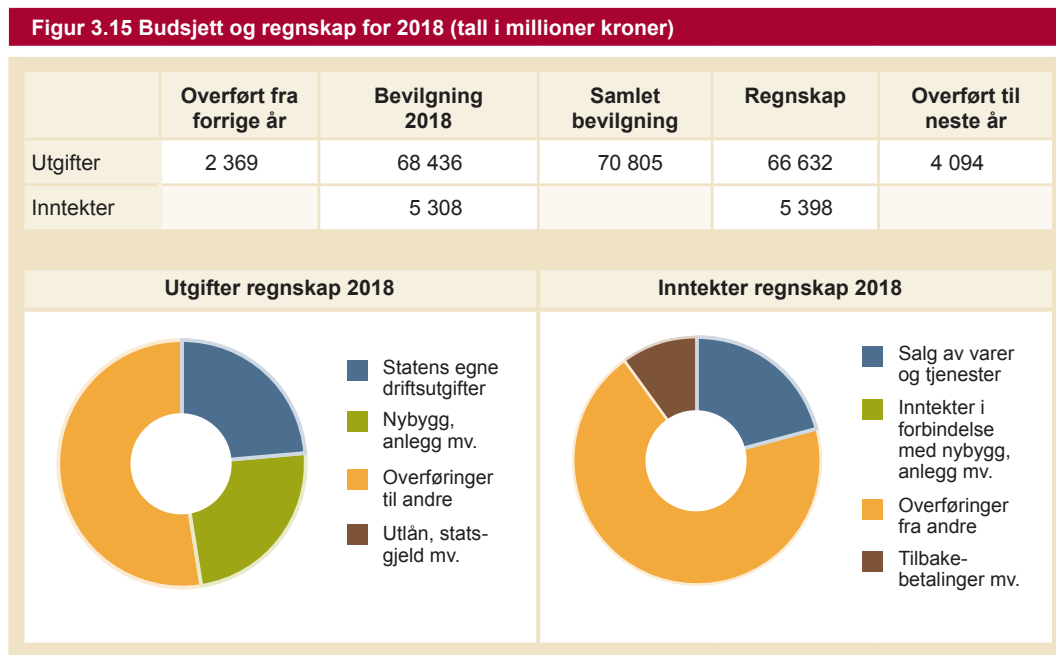
6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

3.15 Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for rammevilkårene for post- og televirksomheten, for luftfarts-, veg- og jernbanesektoren, for riksvegferjene og for kystforvaltningen og havne- og sjøtransportpolitikken. Budsjettet på samferdselssektoren er oppdelt i programområdene innenlands transport, og post og telekommunikasjoner. Samferdselsdepartementet har ni underliggende virksomheter.

3.15.1 Departementets budsjett og regnskap for 2018



Figuren gir en oversikt over utgifter og inntekter på departementets ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*. Tallene er hentet fra statsregnskapet 2018.

Samferdselsdepartementets ansvarsområde kjennetegnes av bevilgninger til vegformål, særskilte transporttiltak, jernbaneformål og kystforvaltning. Bevilgningene går blant annet til investeringer og tilskuddsordninger til store prosjekter som går over flere år. Som følge av usikkerhet rundt framdrift og utbetalingstakt har sektoren et stort antall poster med stikkord *kan overføres*.

Utgifter omfatter primært *Overføringer til andre*. Denne utgiftskategorien utgjør 35 milliarder kroner og består i stor grad av infrastrukturtenester i jernbanesektoren og kjøp av persontransport med tog. *Nybygg og anlegg mv.* utgjør 15,9 milliarder kroner, og *Statens egne driftsutgifter* under Samferdselsdepartementets ansvarsområde er på 15,7 milliarder kroner.

Inntektene består i hovedsak av *Overføringer fra andre* på 3,7 milliarder kroner. Disse overføringene omfatter avkastning fra infrastrukturfondet og sektoravgifter til Kystverket. *Salg av varer og tjenester* på 1,2 milliarder kroner er i hovedsak diverse gebyrinntekter i Statens vegvesen.

Det er overført 4,1 milliarder kroner fra 2018 til 2019.

Kapittel 1320, post 62 *Skredsikring fylkesveger* og kapittel 1330, post 63 *Særskilte tilskudd til store kollektivprosjekter* har i flere år hatt mindreutgifter. Kapittel 1320, post 62 *Skredsikring fylkesveger* hadde ved utgangen av 2018 et mindreforbruk på 461 millioner kroner, en økning fra 376,5 millioner kroner i 2017. Mindreforbruket skyldes forsinkelser for flere prosjekter i en rekke fylker.

Kapittel 1330, post 63 *Særskilte tilskudd til store kollektivprosjekter* hadde et samlet mindreforbruk på 479 millioner kroner for budsjettåret 2018. Dette er en økning på i underkant av 35 millioner kroner fra budsjettåret 2017. Mindreforbruket skyldes forsinkelser for flere av kollektivprosjektene. Prosjektet Bussveien på Nord-Jæren står for 245 millioner kroner av mindreforbruket, som i dette prosjektet skyldes forsinket anleggsstart.

3.15.2 Virksomhetsregnskap

Det er åtte virksomheter under Samferdselsdepartementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet.

Statlige virksomheter kan ha ulike tilknytningsformer til staten som juridisk person. Det er først og fremst budsjettfullmaktene fra Stortinget som skiller dem. De fleste virksomheter er ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte) hvor utgifter og inntekter budsjetteres og rapporteres til statsregnskapet hver for seg. For forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte) vedtas en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. De nettobudsjetterte virksomhetene fører regnskapet etter *statlige regnskapsstandarder* (SRS). De bruttobudsjetterte kan etter avtale med overordnet departement velge å føre periodisert regnskap etter SRS i tillegg til kontantregnskapet.

Tabell 3.15.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettert)	8*	1**
Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettert)	0	1***

* Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Luftfartstilsynet, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, Statens havarikommisjon for transport, Statens jernbanetilsyn og Vegtilsynet

** Kystverket

*** Senter for oljevern og maritimt miljø

Samferdselsdepartementet og syv underliggende virksomheter fører regnskapet etter kontantprinsippet. To virksomheter fører regnskapet etter periodisert prinsipp for SRS.

3.15.3 Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner

I de senere årene har Riksrevisjonen hatt merknader til Kystverkets generelle internkontroll, inkludert anskaffelsesområdet. Dette ble senest rapportert i Dokument 1 (2017–2018) som en del av etats- og virksomhetsstyringen av Kystverket.

Riksrevisjonen har i 2018 gjennomført en revisjonen for å kontrollere at Kystverket har etablert en internkontroll på anskaffelsesområdet som bidrar til å forebygge og avdekke

bevisste og ubevisste feil. Revisjonen viser at Kystverket har iverksatt tiltak for å forbedre internkontrollen, og at eventuelle ytterligere tiltak vil bli vurdert.

3.15.4 Finansiell revisjon – hovedfunn

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt tolv revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet, ni til underliggende virksomheter og to til statlige fond.

Tabellen gir en oversikt over virksomhetene der Riksrevisjonen har funnet vesentlige feil i årsregnskapet og/eller brudd på administrativt regelverk som medfører at det må avgis en modifisert uttalelse.¹⁵

Tabell 3.15.2 Revisjonsberetninger med modifiserte uttalelser

Virksomhetens navn	Modifisering regnskap	Modifisering administrativ regelverk
Statens vegvesen		x

Virksomheter med modifisert revisjonsberetning

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene under Samferdselsdepartementet.

Virksomheter med modifisering av uttalelse om administrativt regelverk

Statens vegvesen har mottatt revisjonsberetning med modifisering av uttalelse om administrativt regelverk. Begrunnelsen for modifiseringen er brudd på *bestemmelser om økonomistyring i staten*. Det er mangelfull registrering i og svak oppfølging av oversikten over eiendeler i Statens vegvesen.

Utover uttalelsen om administrativt regelverk over har ikke Riksrevisjonen kommentarer til etterlevelsen av administrativt regelverk til virksomhetene under departementets ansvarsområde.

3.15.5 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 ble det gjennomført én revisjon av saksforhold innenfor Samferdselsdepartementet. Under følger en oppsummering av revisjonen.

15) Når en av rutene er blank, betyr det at det bare er en av uttalelsene der Riksrevisjonen har funnet vesentlige feil eller brudd på regelverket.

1 Revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Luftfartstilsynets styring og oppfølging er innrettet slik at etatens mål nås på en effektiv måte, og om Samferdselsdepartementet har fulgt opp dette gjennom etatsstyringen.

Luftfartstilsynet har hovedansvaret for å føre tilsyn med norsk sivil luftfart og skal være en pådriver for sikker og samfunnsnyttig luftfart i tråd med regjeringens overordnede mål i samferdselspolitikken. Staten etablerte en ny organisasjonsmodell med virkning fra 2017. Formålet var å forbedre utførelsen og oppfølgingen av etatens oppgaver, blant annet ved å innføre risikobasert tilsyn. For 2018 ble det bevilget 222,3 millioner kroner til Luftfartstilsynet, og 138,4 av disse finansieres gjennom gebyrinntekter fra tilsyns- og godkjenningsvirksomheten, jf. Innst. 13 S (2017–2018) til Prop. 1 S (2017–2018) fra Samferdselsdepartementet.

Etatens kjerneoppgaver er:

- *Tilsyn*: For å sikre at virksomheter og materiell involvert i luftfarten oppfyller nasjonale og internasjonale krav for flysikkerhet, skal Luftfartstilsynet gjennomføre jevnlige tilsyn.
- *Godkjenning*: Organisasjoner, luftfartøy, materiell og personer som skal ha adgang til norsk luftfart, må kontrolleres og godkjennes av Luftfartstilsynet. Luftfartstilsynet gjennomfører dokumentgransking, testing og inspeksjoner.
- *Regelverksutvikling*: Luftfartstilsynet har ansvaret for å innføre nasjonalt og internasjonalt regel- og forskriftsverk for luftfarten i Norge. Regelverksutviklingen skjer hovedsakelig i internasjonale samarbeidsfora hvor Luftfartstilsynet deltar.
- *Informasjon og kommunikasjon*: Luftfartstilsynet skal i sitt forebyggende sikkerhetsarbeid ha dialog med aktørene i luftfarten om utvikling i regelverk og sikkerhetstenkning.
- *Samfunnssikkerhet og beredskap*: Luftfartstilsynet skal ha oversikt over risiko- og sårbarhetsbildet i luftfartssektoren og følge opp sin egen strategi for samfunnssikkerhet og tilhørende handlingsplan.

For å belyse etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet har revisjonen analysert dokumenter om Luftfartstilsynets virksomhetsstyring og Samferdselsdepartementets etatsstyring i perioden 2016 til 2018. Luftfartstilsynet, European Aviation Safety Agency (EASA) og brukere av Luftfartstilsynets tjenester er intervjuet. Videre er det gjennomgått saksmapper i et utvalg tilsyns- og godkjenningssaker for å belyse om Luftfartstilsynet etterlever sentrale krav til oppgaveutførelsen.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Prop. 1 S fra Samferdselsdepartementet for 2017 og 2018 med tilhørende innstillinger
- Innst. 460 S (2016–2017) fra transport- og kommunikasjonskomiteen, jf. Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*
- krav til virksomhetsstyring, etatsstyring og god forvaltning fra blant annet *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet), *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet), *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) og *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven)

Utkast til rapporten ble sendt Samferdselsdepartementet 1. april 2019. Departementet har i brev av 6. mai 2019 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Hovedfunn

- Virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet er forbedret de senere årene, men viktige forutsetninger for effektiv drift er fortsatt ikke på plass.
- Luftfartstilsynet utnytter ikke informasjon om flysikkerhetsrisiko godt nok.
- Luftfartstilsynets gjennomføring av godkjennings-, tilsyns- og regelverksprosesser er fortsatt for lite standardisert.
- Samferdselsdepartementet har ikke god nok kontroll med Luftfartstilsynets mål og resultater.

3 Riksrevisjonens merknader

Virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet er forbedret de senere årene, men viktige forutsetninger for effektiv drift er fortsatt ikke på plass

Mål om en effektiv forvaltning følger av bevilgningsreglementet, som gir krav om at utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive for å oppnå de forutsatte resultatene. Av økonomireglementet framgår det at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll, blant annet for å sikre at ressursbruken er effektiv. Økonomibestemmelsene setter krav om at Luftfartstilsynets styring skal være innrettet slik at virksomhetens økonomisystem sammen med statistikk, analyser og andre relevante systemer belyser om virksomheten drives effektivt når det gjelder kostnader, fastsatte mål og resultatkrav.

Undersøkelsen viser at styringen av Luftfartstilsynet er forbedret etter at etaten ble omorganisert i 2017. Etaten har bedre kontroll med etterlevelse av interne krav og krav fra europeiske luftfartsmyndigheter og andre instanser. Etaten har utarbeidet noe mer styringsinformasjon om for eksempel tilsynsproduksjonen, ulykker og hendelser, og status for mål i tildelingsbrevet. Etaten har også arbeidet med å innføre risikobasert tilsynsmetodikk, og de har utarbeidet felles prosedyrer for tilsynsprosessen, godkjenning av flyselskap og regelverksutvikling. Samtidig viser undersøkelsen at det gjenstår et betydelig arbeid for å effektivisere driften.

Det er svak virksomhetsplanlegging og oppfølging av ressursbruk i Luftfartstilsynet. Etaten har ikke utarbeidet en felles virksomhetsplan som beskriver hvilke oppgaver de skal prioritere innen ulike fagområder, og de gjennomfører i liten grad risikovurderinger som gir grunnlag for å beslutte hvilke oppgaver som er viktige å prioritere. Luftfartstilsynet har nylig innført et verktøy som skal bidra til å bedre etatens ressursplanlegging, og et verktøy som skal bidra til å bedre kompetansestyringen. Etaten har imidlertid ikke fått på plass et system som gir oversikt over hvor mye ressurser som brukes til ulike oppgaver. Manglende styringsinformasjon om ressursbruk gir unøyaktige beregninger av gebyrer og lite kontroll med at det enkelte gebyr gjenspeiler de faktiske kostnadene ved oppgaven. Videre gir den manglende styringsinformasjonen et svakt grunnlag for å prioritere mellom oppgaver, den skaper utfordringer i styring av ressurser mellom enheter, og den fører til at det er lite kontroll med effektivitet i driften.

I undersøkelsen framkommer det videre at det har vært lite systematikk i Luftfartstilsynets oppfølging av produksjonsutvikling. Det er for eksempel ikke etablert en systematikk i oppfølgingen av saksbehandlingstider. Luftfartstilsynet har også manglet en samlet oversikt over om planlagte tilsyn faktisk blir gjennomført, men en slik oversikt ble utarbeidet for 2018. Det har videre vært mangler i Luftfartstilsynets oppfølging av planlagt kostnadseffektivisering. I 2015 signaliserte Luftfartstilsynet til Samferdselsdepartementet at etaten arbeidet med å effektivisere reisevirksomheten. Undersøkelsen viser at reisevirksomheten kan effektiviseres ved at etaten endrer arbeidsmetodene i tilsynsvirksomheten, og at arbeidet med å gjøre dette ennå ikke er igangsatt. En gjennomgang av etatens reisekostnader fra 2015 til 2018 viser at kostnadene ikke er redusert i perioden.

Luftfartstilsynet har hatt svak oppfølging og gjennomføring av utviklingsprosjekter, og dette har bidratt til unødvendig ressursbruk og til at tiltak tar lengre tid å gjennomføre enn planlagt. Luftfartstilsynet har for eksempel gjennomført to anskaffelser av systemer som skulle gi oversikt over hvor mye ressurser som brukes til ulike oppgaver, men som viste seg å ikke fungere som forutsatt. Videre foregikk innføringen av fagsystemet som skal benyttes i tilsynsarbeidet, helt fra 2009 til 2018. Innføringen tok lengre tid enn forventet blant annet fordi det ikke ble stilt krav til bruk internt i Luftfartstilsynet, og fordi det var et stort opplæringsbehov som ikke ble dekket. I undersøkelsen framkommer det at manglende funksjonalitet i fagsystemet bidrar til at rapporter som kan gi informasjon om risiko for flysikkerheten, blir liggende ubehandlet, og til at enkelte gebyrer ikke blir innkrevd.

Utydelige ansvarsforhold i Luftfartstilsynet bidrar til at arbeidsprosesser er lite effektive. I undersøkelsen framkommer det for eksempel at tilsynslederrollen ennå ikke fungerer som forutsatt. Per januar 2019 hadde heller ikke Luftfartstilsynet fordelt ansvaret for alle etatens IKT-systemer, inkludert ansvaret for å vedlikeholde systemene. Arbeidet med å fordele ansvaret var imidlertid nylig påbegynt.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Luftfartstilsynet i liten grad har utviklet en styring og oppfølging som sikrer og dokumenterer at ressursene etaten har til rådighet, utnyttes på en effektiv måte.

Luftfartstilsynet utnytter ikke informasjon om flysikkerhetsrisiko godt nok

Luftfartstilsynet har hovedansvaret for sikkerheten i norsk sivil luftfart, jf. *Instruks for Luftfartstilsynet*. Etaten skal være en pådriver for sikker og samfunnsnyttig luftfart i tråd med de overordnede transportpolitiske målsettingene om ingen drepte og hardt skadde, jf. Innst. 13 S (2017–2018) til Prop. 1 S (2017–2018) fra Samferdselsdepartementet.

Flysikkerheten i norsk luftfart er ifølge Luftfartstilsynet forbedret de senere årene. Det forekommer imidlertid personskader årlig, og det er sikkerhetsutfordringer innenfor innenlands helikoptertransport, allmennflygning og luftsport. En samlet oversikt over risiko for flysikkerheten og utviklingen av risikobasert tilsyn er viktig for at Luftfartstilsynet skal være en pådriver for en sikker og samfunnsnyttig luftfart.

Luftfartstilsynet mangler en samlet oversikt over risiko for flysikkerheten. Aktørene i luftfarten skal rapportere om ulykker og hendelser til Luftfartstilsynet. Antallet innrapporterte hendelser økte fra 6200 i 2014 til 9600 i 2018. Luftfartstilsynet antar at økningen skyldes endrede rapporteringskrav, men på grunn av manglene i fagsystemet som etaten skal bruke i tilsynsvirksomheten, blir mye rapportering liggende ubehandlet. Luftfartstilsynet har et mål om at andelen ubehandlede rapporter til enhver tid skal være under 10 prosent. Per september 2018 var 55 prosent av de mottatte rapportene ubehandlet.

I perioden 2002–2016 arbeidet Luftfartstilsynet med å utvikle risikobasert tilsyn, uten at metodikken ble tilstrekkelig standardisert og implementert i organisasjonen. Siden 2012 har det vært et krav fra EASA om at luftfartstilsynene i EU skal gjennomføre tilsynene sine risikobasert, og fra 2014 ble det åpnet for muligheten til å føre sjeldnere tilsyn med fly- og helikopterselskaper som har gode sikkerhetsstyringssystemer. I 2017 innførte Luftfartstilsynet en overordnet prosedyre for tilsyn. Ved utgangen av 2018 var arbeidet med å innføre og videreutvikle risikobasert tilsyn i Luftfartstilsynet i gang, men det er fortsatt mye som gjenstår. For at Luftfartstilsynet skal være i stand til å utnytte informasjon om flysikkerhetsrisiko bedre, er det for eksempel behov for bedre styringsinformasjon, bedre bruk av fagsystemet for tilsyn, utvikling av nye IKT-verktøy, bedre utveksling av informasjon mellom avdelinger og en forpliktende plan for å videreutvikle metodikken for risikobasert tilsyn.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Luftfartstilsynet ennå ikke har etablert en god nok oppfølging av informasjon om flysikkerhetsrisiko. Dersom informasjon om flysikkerhetsrisiko ikke utnyttes godt nok, kan det føre til at viktige forhold som burde vært fulgt opp i dialog med aktørene i luftfarten eller gjennom tilsyn, ikke blir fulgt opp.

Luftfartstilsynets gjennomføring av godkjennings-, tilsyns- og regelverksprosesser er fortsatt for lite standardisert

Forvaltningsloven inneholder krav til betryggende og likeverdig saksbehandling, blant annet krav til forvaltningsorganers veilednings-, utrednings- og informasjonsplikt. I god forvaltningsskikk er det sentralt at konsekvenser ved nytt regelverk utredes grundig, jf. *Instruks om utredning av statlige tiltak* (utredningsinstruksen).

Undersøkelsen viser at grunnleggende krav i forvaltningsloven i stor grad er oppfylt i godkjenningssakene revisjonen har gjennomgått. Samtidig viser undersøkelsen at Luftfartstilsynet i liten grad har utarbeidet prosedyrer som bidrar til standardisering innen og mellom fagområder. Siden omorganiseringen har Luftfartstilsynet gjennomført grunnleggende standardisering av tilsynsprosessen, men undersøkelsen viser at etaten fortsatt må bli bedre til å etterleve gjeldende prosedyreverk. Gjennomgangen av tilsynssaker viser at etaten har unnlatt å bruke prosedyreverket i flere av sakene, og at det er mangler i bruk av fag- og støttesystemer.

Luftfartstilsynets prosedyre for regelverksutvikling stiller krav om å gjennomføre og følge opp konsekvensanalyser hvor det gis vurderinger av hvordan regelverksendringer kan påvirke luftfarten, av behovet for å gi informasjon til aktørene og av hvorvidt endringene medfører behov for å oppdatere interne prosedyrer i Luftfartstilsynet. Undersøkelsen viser at prosedyren for regelverksutvikling ikke har vært godt nok forankret i Luftfartstilsynets organisasjon, og at aktørene i luftfarten har fått for lite informasjon om regelverksendringer.

At utførelsen av oppgaver er for lite standardisert, kan ha negative konsekvenser for dem som bruker Luftfartstilsynets tjenester, og for effektiviteten i arbeidet internt i Luftfartstilsynet. For at Luftfartstilsynet skal være i stand til å levere mer enhetlige tjenester med mer effektiv ressursutnyttelse, mener Riksrevisjonen at det fortsatt er behov for standardisering.

Samferdselsdepartementet har ikke god nok kontroll med Luftfartstilsynets mål og resultater

I økonomireglementet og økonomibestemmelsene framkommer det at Samferdselsdepartementet har et overordnet ansvar for at Luftfartstilsynet har et fungerende og forsvarlig system for intern kontroll, og for at etaten bruker tildelte ressurser effektivt og forvalter oppgaver på en forsvarlig måte. Grunnleggende styringsprinsipper er at det skal fastsettes mål- og resultatkrav, og at disse skal oppnås på en effektiv måte. Alle virksomheter skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Undersøkelsen viser at Samferdselsdepartementet i de årlige tildelingsbrevene til Luftfartstilsynet i hovedsak stiller aktivitetskrav til etaten, og at departementet i liten grad har utarbeidet styringsparametere som gjør det mulig å følge utviklingen i måloppnåelse. Departementet får mye informasjon om Luftfartstilsynets virksomhet, men det er gjennomgående lite analyse av resultater av virksomheten. I 2015 tok departementet initiativ til en ekstern evaluering av Luftfartstilsynets kostnadseffektivitet. Videre har departementet fra 2017 innført styringsparametere for å følge utviklingen i drifts- og administrasjonseffektivitet i alle underliggende virksomheter. Etter Riksrevisjonens vurdering har departementet likevel ikke grunnlag for å vurdere utviklingen i Luftfartstilsynets ressursbruk innen ulike virksomhetsområder, sett opp mot etatens produksjon. For at departementet skal kunne forbedre kontrollen med Luftfartstilsynets mål og resultater, mener Riksrevisjonen at det er behov for bedre styringsinformasjon om og oppfølging av måloppnåelse, effektivitet og resultater av Luftfartstilsynets virksomhet.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet

- følger opp at Luftfartstilsynet arbeider systematisk med å videreutvikle virksomhetsstyringen, blant annet for at etaten skal kunne sikre effektiv drift og utnytte informasjon om flysikkerhetsrisiko bedre
- sikrer forbedret styringsinformasjon om og oppfølging av Luftfartstilsynets måloppnåelse, effektivitet og resultater

5 Departementets oppfølging

Statsråden viser i svarbrevet til at Samferdselsdepartementet vil dra nytte av resultatene fra Riksrevisjonens undersøkelse av etats- og virksomhetsstyringen i den videre oppfølgingen av Luftfartstilsynet. Statsråden er enig i Riksrevisjonens vurderinger om at styringsinformasjonen om og oppfølgingen av etatens måloppnåelse, effektivitet og resultater kan forbedres. Samferdselsdepartementet vil i styringen av etaten både følge opp det arbeidet Luftfartstilsynet gjennomfører for å forbedre virksomhetsstyringen i etaten, og forbedringspunktene Riksrevisjonen har vist til.

Statsråden viser til at Luftfartstilsynet har gjennomført grunnleggende standardisering av tilsynsprosessen etter omorganiseringen. Statsråden har merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse viser at tilsynet fremdeles må bli bedre til å etterleve gjeldende prosedyreregelverk, og at det er mangler i bruken av fag- og støttesystemer.

Statsråden viser videre til at departementet de siste årene har arbeidet med å forbedre målstrukturen i det årlige tildelingsbrevet til Luftfartstilsynet. Det er fastsatt fire

hovedmål for etaten i tildelingsbrevet, men statsråden erkjenner at det fremdeles i for stor grad blir stilt aktivitetskrav til Luftfartstilsynet.

Statsråden gir uttrykk for at noen punkter i Riksrevisjonens undersøkelse bør nyanseres noe:

- Statsråden viser til at Luftfartstilsynet har gjennomført flere tiltak for å effektivisere driften. Selv om det gjenstår en del arbeid, oppleves utsagnet om at det gjenstår et betydelig arbeid for å effektivisere driften av Luftfartstilsynet, som noe unyansert.
- Statsråden mener det er viktig at Luftfartstilsynet vurderer tiltak for å effektivisere driften, blant annet reisevirksomheten, men viser til at Riksrevisjonens undersøkelsen ikke ser ut til å ha tatt hensyn til at antallet tilsynsobjekter økte i perioden 2015–2016, og at minimumskravet til hvor mange tilsyn av flyplassene som etaten må gjennomføre, er strammet inn.
- Ifølge statsråden er det ikke en sammenheng mellom manglende funksjonalitet i fagsystemet og at noen gebyrer ikke blir krevd inn. Utfordringen er når dataene i systemet ikke blir oppdatert med korrekt informasjon, noe som gir feil grunnlag for faktureringen. Ifølge Statsråden arbeider Luftfartstilsynet med å øke kvaliteten på informasjonen i fagsystemet.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Riksrevisjonen vil understreke at selv om virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet er forbedret de senere årene, er det viktig at etaten får på plass et ressursstyringssystem som gir bedre kontroll med effektiviteten i driften og et bedre grunnlag for å prioritere mellom oppgaver. I tillegg er det behov for at etaten styrker arbeidet med å gjennomføre utviklingsprosjekter og ytterligere standardisere gjennomføringen av sentrale oppgaver som godkjennings-, tilsyns- og regelverksprosesser. Videre er det behov for at etaten utnytter informasjonen om flysikkerhetsrisiko bedre.

Etter Riksrevisjonens vurdering kan Luftfartstilsynet effektivisere reisevirksomheten ved å endre tilsynsmetodikken, for eksempel ved å gjennomføre mer forberedende arbeid fra hovedkontoret. Samtidig kan etaten redusere tilsynsfrekvensen for en del tilsynsobjekter ved å gå over til et mer risikobasert utvalg av tilsynsobjekter. Dette krever at Luftfartstilsynet utnytter informasjon om og dokumenterer tilsynsobjektene flysikkerhetsrisiko bedre. Denne type tiltak kan gi behov for færre og mer avgrensede reiser i forbindelse med tilsyn.

Riksrevisjonen merker seg at Luftfartstilsynet arbeider med å øke kvaliteten på informasjonen i fagsystemet, slik at etaten kan beregne gebyrer mer nøyaktig.

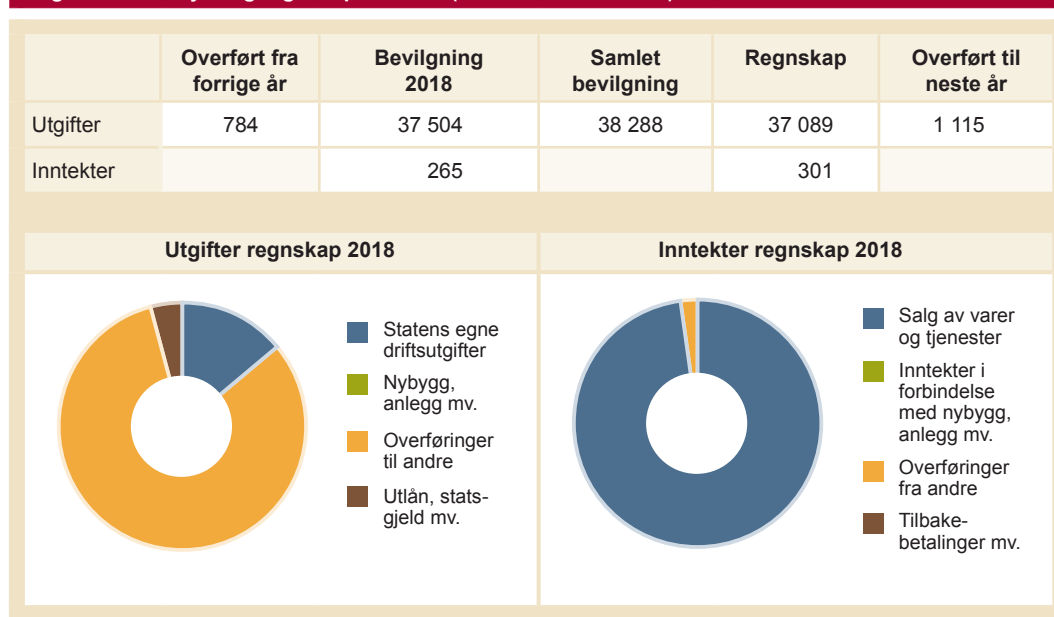
3.16 Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet er organisert med to statsråder, en utenriksminister og en utviklingsminister. Departementet og to underliggende virksomheter har sammen i oppgave å arbeide for Norges interesser internasjonalt. Departementet arbeider for å fremme fred og sikkerhet, en internasjonal rettsorden, en økonomisk rettferdig verdensordning og en bærekraftig utvikling.

Utenriksdepartementet og 99 utenriksstasjoner (inklusive ambassader, faste delegasjoner i multilaterale organisasjoner, generalkonsulater og andre representasjoner) utgjør til sammen utenriksstjenesten. Utenriksstasjonene har et vidt spekter av oppgaver og har blant annet ansvar for å yte nordmenn hjelp, råd og beskyttelse overfor utenlandske myndigheter og for å bistå norske borgere i utlandet ved straffeforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall. De bistår også departementets ledelse, det offentlige Norge, norsk næringsliv og kultur i utlandet.

3.16.1 Departementets budsjett og regnskap for 2018

Figur 3.16 Budsjett og regnskap for 2018 (tall i millioner kroner)



Figuren gir en oversikt over utgifter og inntekter på departementets ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*. Tallene er hentet fra statsregnskapet 2018.

Utenriksdepartementets ansvarsområde kjennetegnes av *Overføringer til andre* på 31 milliarder kroner. En stor del av dette er tilskudd til utviklingsbistand, men departementet gir også støtte til tiltak innenfor sentrale utenrikspolitiske områder som sikkerhet, nordområdene, EU/EØS, kultursamarbeid og norgesfremme. Utenriksdepartementets tilskuddsordninger forvaltes av departementet selv, Direktoratet for utviklingssamarbeid (NORAD) og Norsk senter for utviklingssamarbeid (Norec).

Inntektene omfatter i hovedsak gebyrer for utlendingssaker (visumgebyrer, behandlingsgebyrer på søknader om statsborgerskap og oppholds-, arbeids- og

bosettingstillatelser) og refusjoner for spesialutsendinger ved utenriksstasjonene fra andre departementer og statlige virksomheter.

Departementet overfører 1,1 milliarder kroner til 2019.

Det er et mindreforbruk på flere poster på til sammen 1,2 milliarder kroner. Mange av disse postene er merket *kan overføres* og gjelder tilskudd til bistand. Mindreforbruket er i hovedsak forklart med terminforskyvninger, forsinkelser i prosjekter og endringer i valutakursene.

3.16.2 Virksomhetsregnskap

Statlige virksomheter kan ha ulike tilknytningsformer til staten. Det er først og fremst budsjettfullmaktene fra Stortinget som skiller dem. De fleste virksomheter er ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte) hvor utgifter og inntekter budsjetteres og rapporteres til statsregnskapet hver for seg. For forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte) vedtas en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. De nettobudsjetterte virksomhetene fører regnskapet etter *statlige regnskapsstandarder* (SRS). De bruttobudsjetterte kan, etter avtale med overordnet departement, velge å føre periodisert regnskap etter SRS i tillegg til kontantregnskapet.

Tabell 3.16 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettert)	3*	0

*Utenriksdepartementet, NORAD og Norec

3.16.3 Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner

Utenriksdepartementets regnskap består av departementets eget regnskap og regnskapene for alle utenriksstasjonene. Riksrevisjonen har i 2017 og 2018 gjennomført revisjonsbesøk til et utvalg av utenriksstasjoner som ledd i gjennomføringen av den årlige regnskapsrevisjonen. Besøkene er benyttet til rutinegjennomganger av vesentlige områder for regnskapet, og til veiledning av ambassadens personale.

3.16.4 Finansiell revisjon – hovedfunn

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt tre umodifiserte revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet og to til underliggende virksomheter.

Virksomheter med modifisering av uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene under Utenriksdepartementets ansvarsområde.

3.16.5 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 er det gjennomført to revisjoner av saksforhold innenfor Utenriksdepartementets ansvarsområde som rapporteres i Dokument 1. Nedenfor følger en oppsummering av revisjonen.

Utenriksdepartementets etterlevelse av anskaffelsesregelverket

1 Revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Utenriksdepartementet i perioden 2017 og 2018 har gjennomført anskaffelser i samsvar med anskaffelsesregelverket, og om Utenriksdepartementet i samme periode har tildelt tilskudd som skulle vært behandlet etter anskaffelsesregelverket.

Utenriksdepartementet kjøper årlig varer og tjenester for ca. 1 milliard kroner. Gjennom etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser, skal Utenriksdepartementet blant annet sikre at felleskapets ressurser brukes på en effektiv måte, slik at hensynet til miljø og samfunn og interessene til et konkurransedyktig næringsliv ivaretas. Som offentlig oppdragsgiver skal Utenriksdepartementet opptre med integritet, slik at allmennheten kan ha tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

I Innst. 358 L (2015–2016) *Innstilling fra næringskomiteen om lov om offentlige anskaffelser*, jf. Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*, uttales det at arbeidet med offentlige anskaffelser må underlegges god styring, planlegging og oppfølging, og være hensiktsmessig organisert for å lykkes med en effektiv ressursbruk. Komiteen viser til at det må finnes tilstrekkelige ressurser og fagkompetanse i offentlige organisasjoner til å ivareta oppgavene.

I Innst. 7 S (2016–2017), jf. Prop. 1 S (2016–2017), viser utenriks- og forsvarskomiteen til Utenriksdepartementets bruk av tilskuddsmidler til blant annet å kjøpe konsulenttjenester uten åpne anbudsrunder. Komiteen understreker at det er viktig med åpenhet rundt tildelingsprosessene og at ulike miljøer kan konkurrere om midlene som tildeles. Bakgrunnen for dette var saken om *International Law and Policy Institute (ILPI)*, hvor det ble avdekket at selskapet over flere år hadde mottatt betydelige midler fra Utenriksdepartementet over bistandsbudsjettet gjennom tilskuddsavtaler i tilfeller hvor reglene om offentlige anskaffelser skulle vært fulgt.

Sentrale kilder til revisjonskriterier har vært:

- *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven)
- *forskrift om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesforskriften)
- Innst. 358 L (2015–2016) *Innstilling fra næringskomiteen om lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven), jf. Prop 51 L (2015–2016) *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven)
- Innst. 7 S (2016–2017), jf. Prop 1 S (2016–2017)

Utkast til etterlevelsrapport ble lagt fram for Utenriksdepartementet i brev av 3. mai 2019. Departementets kommentarer i svar av 20. mai 2019, er tatt hensyn til i endelig rapport.

2 Hovedfunn

Revisjonen viser mangler ved flere sider av Utenriksdepartementets gjennomføring og oppfølging av anskaffelser:

- Det er gjennomført flere ulovlige direkteanskaffelser.
- Kontraktsoppfølgingen er mangelfull.
- Manglende eller mangelfull dokumentasjon medfører at lovens grunnleggende prinsipper om etterprøvbarhet ikke er tilstrekkelig ivare tatt.
- Det mangler strategiske føringer for hvordan departementet skal ivareta krav til miljø- og samfunnsansvar.

Revisjonen viser videre at Utenriksdepartementet har etablert rutiner og iverksatt kompetansehevingstiltak, som har redusert risikoen for at det tildeles og utbetales tilskudd som helt eller delvis skulle vært behandlet etter anskaffelsesregelverket.

3 Riksrevisjonens merknader

Det er gjennomført flere ulovlige direkteanskaffelser

Anskaffelsesloven krever at oppdragsgiver blant annet skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling og etterprøvbarhet.

Utenriksdepartementet har gjennomført fem ulovlige direkteanskaffelser. Dette skyldes at regelverket ikke er lagt til grunn for anskaffelsen, at avtalene er blitt utlyst i feil database eller at utlysningen ikke oppgir alt som faktisk skal kjøpes:

To anskaffelser er gjennomført uten at anskaffelsesregelverket er lagt til grunn. Det er ikke dokumentert at departementet har hjemmel for å unnta disse fra regelverket. I den ene anskaffelsen er det totalt utbetalt ca. 9,5 millioner kroner eksklusiv merverdiavgift i 2017 og 2018. I den andre utbetales det ca. 1,5 millioner kroner årlig, og avtalen har løpt siden 2005. Det er særlig kritikkverdig at Utenriksdepartementet i sistnevnte tilfelle i en årrekke har kjøpt tjenester av en leverandør, til tross for at departementet ved to anledninger selv har konkludert med at det er nødvendig å utlyse avtalen.

To anskaffelser er gjennomført etter feil del av anskaffelsesforskriften. Dette har medført at anskaffelsen bare har blitt kunngjort i databasen Doffin (nasjonalt), mens det etter regelverket også er plikt til å kunngjøre i databasen TED (EØS). Den ene anskaffelsen ble utlyst med en kontraktsverdi på 5 millioner kroner ekskl. mva. i 2018, den andre ble utlyst med en kontraktsverdi på 4 til 7 millioner kroner i 2016.

I én anskaffelse er det ikke oppgitt CPV-koder¹⁶ for alt som faktisk skal kjøpes på avtalen. Rettspraksis legger til grunn at anskaffelser uten dekkende CPV-koder er ulovlige direkteanskaffelser. Utlyst kontraktsverdi på denne avtalen var 140 millioner kroner eksklusiv merverdiavgift i 2017.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Utenriksdepartementet har foretatt ulovlige direkteanskaffelser. Det er kritikkverdig at Utenriksdepartementet ikke i tilstrekkelig grad etterlever sentrale bestemmelser i anskaffelsesregelverket og dermed ikke ivaretar lovens grunnleggende prinsipper.

16) CPV-kodene viser til EU-kommisjonens produkt- og tjenestekoder. CPV-koder blir brukt i kunngjøringene i databasene Doffin (Database for offentlige innkjøp) og TED (Tenders Electronic Daily).

Kontrakstoppfølgingen er mangelfull

Anskaffelsesforskriften krever i kapittel 28 at det skal utlyses ny konkurranse dersom en endring i kontrakten fører til at innholdet blir vesentlig forskjellig fra opprinnelig kontrakt. I to anskaffelser er de totale utbetalingene per 31. desember 2018 høyere enn utlyst verdi. Dersom Utenriksdepartementet skal benytte disse avtalene i hele kontraktsperioden, vil de totale utbetalingene bli vesentlig høyere enn den utlyste kontraktsverdien. Det er ikke dokumentert vurderinger av om utvidelsene er lovlige endringer etter anskaffelsesforskriften, og hvilke konsekvenser dette eventuelt har for avtaleforholdet.

Utenriksdepartementet har også gjennomført kjøp på tre avtaler som har utløpt. Departementet har ikke dokumentert at det er utløst opsjoner.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Utenriksdepartementet ikke har et system for kontraktsoppfølging som sikrer at departementet har kontroll og oversikt over faktisk forbruk i forhold til kontraktens utlyste verdi og som sikrer at avtalene som brukes er gyldige.

Manglende eller mangelfull dokumentasjon medfører at lovens grunnleggende prinsipp om etterprøvnbarhet ikke er tilstrekkelig ivaretatt

Anskaffelsesforskriften krever i § 7-1 at oppdragsgiver skal ha dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Vesentlige forhold ved gjennomføring av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll. Dette gjelder alle anskaffelser over 100 000 kroner. Anskaffelser over terskelverdien på 1,3 millioner kroner har ytterligere detaljkrav til hva som skal dokumenteres. Anskaffelseslovens grunnleggende prinsipp om etterprøvnbarhet innebærer at en tredjepart skal kunne forstå hva som er gjort og hvorfor. Vesentlige vurderinger i anskaffelsesprosessen bør gjøres fortløpende.

Utenriksdepartementet ivaretar ikke dokumentasjonplikten i tilstrekkelig grad. Spesielt er anskaffelser under terskelverdien på 1,3 millioner kroner mangelfullt dokumentert. 11 av de 14 kontrollerte anskaffelsene under terskelverdi mangler dokumentasjon eller mangler informasjon om vesentlige forhold, som for eksempel hvorfor departementet valgte å henvende seg direkte til kun én leverandør. Ansvar for anskaffelser under terskelverdien på 1,3 millioner kroner er lagt til den enkelte enhet i departementet og anskaffelser gjennomføres dermed av mange personer. Det er ikke etablert kvalitetssikringsrutiner eller kontroller for å sikre at Utenriksdepartementet oppfyller dokumentasjonplikten.

Anskaffelser over terskelverdien på 1,3 millioner kroner er i hovedsak tilstrekkelig dokumentert, men vesentlige vurderinger i dokumentasjonen mangler i noen tilfeller. For eksempel kjøper Utenriksdepartementet varer for betydelige beløp på en avtale hvor det ikke er tilstrekkelig dokumentert om departementet har anledning til å benytte seg av denne avtalen. I 2017 og 2018 ble det til sammen utbetalt ca. 12,8 millioner kroner på denne avtalen.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Utenriksdepartementet ikke har ivaretatt dokumentasjonplikten for anskaffelser under 1,3 millioner kroner.

Det mangler strategiske føringer for hvordan departementet skal ivareta krav til miljø- og samfunnsansvar

I Innst. 358 L (2015–2016) understreker næringskomiteen betydningen av at offentlige anskaffelser støtter opp om miljø- og klimapolitiske målsettinger. Næringskomiteen er opptatt av å legge til rette for strategisk bruk av anskaffelsesregelverket for å ivareta

ulike samfunnshensyn. Anskaffelsesloven krever at statlige virksomheter skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremmer klimavennlige løsninger der dette er relevant.

Revisjonen viser at ivaretagelse av miljø- og samfunnsansvar ikke er innarbeidet i gjeldende styringsdokumenter for Utenriksdepartementets anskaffelser. Det finnes ikke dokumentasjon som omtaler hvordan departementet skal jobbe strategisk for å ivareta kravene til miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Utenriksdepartementet mangler strategiske føringer for hvordan departementet skal ivareta krav til miljø- og samfunnsansvar i sine anskaffelser.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet

- sørger for bedret kvalitetssikring og kontroll for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket
- ivaretar dokumentasjonsplikten også for anskaffelser under terskelverdi på 1,3 millioner kroner
- etablerer et system for å ivareta miljø- og samfunnsansvar i sine anskaffelser

5 Departementets oppfølging

Statsråden finner det ikke tilfredsstillende at Utenriksdepartementet har gjennomført ulovlige direkteanskaffelser. Det er viktig at Utenriksdepartementet etterlever regelverket i alle anskaffelser, og departementet skal sørge for at alle gjennomførte anskaffelser er i tråd med regelverket og departementets egen instruks og rutiner for anskaffelser. Utenriksdepartementet vil gjennomgå praksisen for å sikre at det ivaretar og dokumenterer vesentlige vurderinger i anskaffelsesprosessene godt nok.

Statsråden er ikke tilfreds med at Utenriksdepartementet ikke følger opp kontrakter godt nok, og opplyser til Riksrevisjonen at departementet vil prioritere videre digitalisering. Dette skal blant annet forbedre kvalitetssikringen og kontrollen i anskaffelsesprosessene.

Statsråden er ikke tilfreds med at Utenriksdepartementet ikke overholder dokumentasjonsplikten for anskaffelser under terskelverdi. Statsråden viser til at departementet er inne i flere reformprosesser knyttet til departementets organisering, hvor også anskaffelser er en del av reformarbeidet. Videre opplyser statsråden at departementet vil vurdere dagens kvalitetssikringsrutiner og om det skal innrette anskaffelsesvirksomheten på en annen måte.

Statsråden er opptatt av at departementets anskaffelsesvirksomhet skal bidra til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger, der det er relevant. Statsråden opplyser at en stor andel av departementets anskaffelser er kjøp av tjenestetyper der det er mindre relevant å stille krav til miljø- eller samfunnsansvar. Å ivareta miljø- og samfunnsansvar er en del av hovedmålsettingene i dagens strategi for departementets anskaffelsesvirksomhet, og er inkludert i kontraktsstrategimalen for anskaffelser over terskelverdi.

Statsråden registrerer at Riksrevisjonen påpeker at departementet mangler tilstrekkelige strategiske føringer for hvordan det skal ivareta krav til miljø- og samfunnsansvar. Den nye anskaffelsesstrategien vil tydeliggjøre og videreutvikle strategiske føringer for å ivareta miljø- og samfunnsansvaret.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Sikring mot dataangrep i Utenriksdepartementet

1 Revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Utenriksdepartementet gjennom planlagte og systematiske tiltak har sikret informasjonen i ugraderte systemer mot dataangrep.

Betydningen av gode styringssystemer for informasjonssikkerhet og beskyttelse av informasjon som virksomheter behandler, øker i takt med digitaliseringen av offentlig forvaltning. Utenriksdepartementet behandler informasjon i flere av sine datasystemer som ikke bør komme på avveie, og som eksterne aktører kan være interessert i. Dette kan for eksempel være politisk sensitiv informasjon eller grunnlaget for saksbehandlingen i Utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet er i likhet med mange andre offentlige virksomheter i Norge, et utsatt mål for informasjonsoperasjoner fra andre lands myndigheter og fra profesjonelle aktører. Nasjonal sikkerhetsmyndighet har gjennom flere år sett at det er betydelig flere målrettede dataangrep mot norske interesser, både offentlige og private, og angrepene er stadig mer avanserte og profesjonelt utført. Det er derfor viktig at Utenriksdepartementet beskytter informasjonen de forvalter, og sørger for at nettverk og systemer til enhver tid er sikre og stabile.

De sentral kildene til revisjonskriterier har vært:

- *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen* (eForvaltningsforskriften)
- *internasjonale standarder for styringssystemer for informasjonssikkerhet og tiltak for informasjonssikring* (NS-ISO/IEC 27001 og 27002)
- *Nasjonal sikkerhetsmyndighets grunnprinsipper for IKT-sikkerhet*

Utkast til etterlevelsrapporten ble lagt fram for Utenriksdepartementet i brev av 8. april 2019. Departementets kommentarer i svar av 6. mai 2019, er tatt hensyn til i den endelige rapporten.

2 Hovedfunn

Revisjonen viser flere svakheter i Utenriksdepartementets styringssystem for informasjonssikkerhet og etablerte sikkerhetstiltak:

- Utenriksdepartementet har manglende risikovurderinger av sikkerheten i IKT-systemer, og det er liten sammenheng mellom risikovurderinger og gjennomføring av sikkerhetstiltak.
- Utenriksdepartementets sikkerhetstiltak har svakheter som gjør systemer sårbare for dataangrep.
- Utenriksdepartementets system for oppfølging av informasjonssikkerheten har svakheter som reduserer muligheten for helhetlig oppfølging av området.

3 Riksrevisjonens merknader

Utenriksdepartementet har manglende risikovurderinger av sikkerheten i IKT-systemer, og det er liten sammenheng mellom risikovurderinger og gjennomføring av sikkerhetstiltak

En sentral del av et styringssystem er at risikovurderinger skal gi grunnlag for sikkerhetstiltak. Revisjonen viser at Utenriksdepartementet ikke har gjennomført risikovurderinger av sikkerheten i eksisterende og virksomhetskritiske IKT-systemer, som inneholder viktig og sensitiv informasjon. Dette kan medføre at kritisk risiko ikke blir identifisert, og at nødvendige sikkerhetstiltak for å beskytte informasjonen mot dataangrep og andre trusler derfor ikke blir planlagt og iverksatt. Verdivurdering av IKT-systemer, inkludert vurdering av hvilke systemer som det er viktig å beskytte, har ikke blitt gjennomført siden 2012. Slike vurderinger vil være et viktig grunnlag for risikovurderinger av IKT-porteføljen.

Risikovurderinger benyttes i liten grad som grunnlag for å iverksette nye eller forbedre eksisterende tiltak for informasjonssikkerhet i systemer og teknisk infrastruktur.

Utenriksdepartementets system for risikovurderinger gir derfor ikke departementet en fullstendig oversikt over risikobildet for informasjonssikkerheten i systemer og teknisk infrastruktur. Dette vanskeliggjør systematisk planlegging og iverksetting av sikkerhetstiltak, og begrenser muligheten for ledelsen til å følge opp at det er iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre informasjonen i systemene.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at departementet ikke har gjennomført risikovurderinger som gir en helhetlig oversikt over risikobildet for informasjonssikkerheten i departementet, og har dermed et svakt grunnlag for valg og oppfølging av sikkerhetstiltak.

Utenriksdepartementets sikkerhetstiltak har svakheter som gjør systemene sårbare for dataangrep

Utenriksdepartementet gjennomfører mange anbefalte forebyggende og oppdagende tiltak for å sikre informasjon i departementets systemer, for eksempel håndtering av tilgangsrettigheter for saksbehandlingssystemet UDSak, beskyttelse av nye Windows-maskiner, sikkerhetsoppdateringer og sårbarhetsskanninger.

Det er likevel svakheter i gjennomføringen av flere tiltak som gjør systemene sårbare ved dataangrep. Revisjonen viser at Utenriksdepartementet har utfordringer med å få kontroll på brukerkontoer og begrense disse til tjenstlig behov. Departementet begynte i 2016 å innføre en ny modell for brukerkontoer med administratorrettigheter. Modellen er innført, men oppryddingen i gamle brukerkontoer er ikke avsluttet og det er dermed langt flere brukerkontoer med administrative rettigheter enn det er behov for.

Departementet har også en rekke upersonlige brukerkontoer, opprettet for blant annet kurs eller testing, som det ikke er behov for. Av 360 upersonlige brukerkontoer er 233 ikke benyttet i 2018. De upersonlige brukerkontoene er ikke beskyttet i samsvar med departementets egne interne retningslinjer. Analyser viser videre at det totalt er 822 aktive brukerkontoer som ikke er benyttet de siste seks månedene før revisjonstidspunktet høsten 2018.

Utenriksdepartementets krav til passordlengde er svakere enn det som anbefales av Nasjonal sikkerhetsmyndighet, og enkelte av brukerkontoene har passord som ikke utløper. Svake krav til autentisering øker risikoen for at en angriper kan skaffe seg tilgang til departementets systemer ved å knekke passord. Gjennomførte tester viser at en utro tjener eller angriper med et fotfeste innenfor Utenriksdepartementets infrastruktur kan utnytte svakheter til å få tak i passord til brukerkontoer. Noen av disse kontoene har rettigheter som kan gi en angriper full kontroll med departementets systemer.

Anbefalte forebyggende tiltak for å beskytte maskiner og systemer mot dataangrep gjennomføres i stor grad ved oppsett av nye løsninger. Nye systemer er dermed godt beskyttet, men det gjennomføres ikke tilsvarende tiltak for å beskytte eldre systemer. Eldre systemer og maskiner er dermed svakere beskyttet mot dataangrep.

Ikke alle dataangrep kan forhindres og det er da viktig å ha systemer for å oppdage angrepene. Utenriksdepartementet har etablert flere systemer for å oppdage sikkerhetshendelser i samsvar med beste praksis. Det er imidlertid svakheter ved løsningene. På revisjonstidspunktet høsten 2018 var ikke alle overvåkingsverktøy fullt ut operative. Videre er det mangler i logging, og loggene brukes ikke systematisk til å overvåke IKT-infrastrukturen.

Utenriksdepartementet lagrer sensitive personopplysninger på ulike filområder i nettverket. Det er blant annet dokumenter som inneholder informasjon om personers helsetilstand, oversikter over arrestasjoner og dokumentasjon av saksbehandling i forbindelse med barnebortføringer, farskapsprøver og kriminelle handlinger. Flere av dokumentene med personopplysninger er 10–15 år gamle og departementet har ikke har rutiner på plass for å sikre at sensitive personopplysninger slettes når de ikke lenger er nødvendig å oppbevare.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at det er mangler i sikkerhetstiltak for å forebygge dataangrep som gir risiko for at departementets informasjon kan bli eksponert, og at departementet ikke fullt ut har tatt i bruk tilgjengelige overvåkingsverktøy for å fange opp eventuelle dataangrep.

Utenriksdepartementets system for oppfølging av informasjonssikkerheten har svakheter som reduserer muligheten for helhetlig oppfølging av området

Utenriksdepartementet har et system for oppfølging og evaluering av arbeidet med informasjonssikkerheten som består av flere ulike gjennomganger og rapporteringsordninger, men revisjonen viser at enkelte etablerte rutiner og krav for intern rapportering ikke blir fulgt opp i praksis. Blant annet blir det ikke utarbeidet årlige rapporteringer fra linjeneheter om informasjonssikkerhet og sikkerhetstilstand.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at etablerte rutiner og krav for intern rapportering ikke blir fulgt opp i praksis. Dette svekker departementets mulighet til å ha helhetlig oversikt over sikkerhetsområdet og til å arbeide med forbedringstiltak.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet

- sikrer at det gjennomføres risikovurderinger av sikkerheten i viktige og virksomhetskritiske IKT-systemer
- sørger for tilfredsstillende sikkerhet i eldre IKT-løsninger slik at de er i samsvar med beste praksis
- sørger for at etablerte rutiner for oppfølging og rapportering følges i praksis

5 Departementets oppfølging

Utenriksdepartementets sikring mot dataangrep

Statsråden opplyser at departementet har gjort endringer i etablerte prosesser for risikovurderinger av IKT-systemer. Alle nye IKT-systemer risikovurderes nå før de tas i bruk, mens eldre systemer som skal fases ut, blir sikkerhetstestet periodisk for å sikre at systemene så langt det er mulig møter nye krav. Departementet vil videreutvikle metodene og prosessene for risikovurdering ved oppsett og implementering av IKT-løsninger. Videre vil departementet sørge for bedre systematisering av risikovurderinger og oversikt over risikobildet for IKT-løsninger i departementet.

Når det gjelder svakheter i sikkerhetstiltak som gjør ugraderte IKT-systemer sårbare for dataangrep, så viser statsråden til at departementet vil fortsette arbeidet med å avvikle eldre systemer, blant annet systemer for spesialtjenester som biometriløsningen. Statsråden påpeker at sikkerheten i noen eldre systemer, hvor departementet ikke er tjenesteleverandør, er noe lavere enn i de nye ugraderte systemene som alle departementets ansatte daglig benytter. Departementet har iverksatt konkrete sikkerhetstiltak på eldre systemer for å sikre disse ytterligere.

For å få kontroll på ugraderte brukerkontoer og begrense disse til tjenstlig behov, opplyser statsråden at departementet vil fortsette det pågående arbeidet med opprydding og tilgangskontroll av bruker-, service- og administratorkontoer.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Vedlegg

- 1 Statsrådenes svar til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger
- 2 Oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2018
- 3 Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjon av Svalbard for budsjettåret 2018

Vedlegg 1

Statsrådenes svar til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref
2019/00387-3

Vår ref
18/3325-

Dato
15. august 2019

Resultatet av den årlige revisjonen av Arbeids- og sosialdepartementet og underliggende virksomheter for regnskapsåret 2018

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 17. juni 2019 med resultatet av regnskapsrevisjonen av Arbeids- og sosialdepartementet og underliggende virksomheter for 2018. Nedenfor følger min redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

1. Anskaffelser og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak i Arbeids- og velferdsetaten

Arbeidsmarkedstiltak er et sentralt nasjonalt virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken og skal styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid. Tiltakene omfatter for eksempel kurs som skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiserer til ledige jobber, avklaring av den enkeltes arbeidsevne og oppfølging i form av motivering og veiledning. Riksrevisjonen har sett på om anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak følger forskrift om arbeidsmarkedstiltak og anskaffelsesregelverket.

Riksrevisjonens merknader

Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) angir hvilke tiltak etaten skal anskaffe etter regelverk om offentlige anskaffelser og hvilke de skal kjøpe av forhåndsgodkjente bedrifter. Kravene til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er også regulert i tiltaksforskriften.

Revisjonen har følgende hovedfunn:

- Det er mangelfull kontroll av at de forhåndsgodkjente leverandørene av arbeidsmarkedstiltak oppfyller kravene i *forskrift om arbeidsmarkedstiltak*.

- Arbeids- og velferdsetaten følger i all hovedsak kravene i anskaffelsesregelverket ved kjøp av tiltakene *avklaring*, *oppfølging* og *arbeidsrettet rehabilitering*. Anskaffelsene av tiltaket *opplæring* gjennomføres derimot ofte som direktekjøp med lite konkurranse.
- Det er svakheter i IKT-støtten som skal sikre god internkontroll ved utbetalinger til tiltaksleverandørene. Etaten har ikke oversikt over hvor mye som er utbetalt per avtale, og det er mangelfull sporbarhet mellom priser og tjenester spesifisert i avtalene og spesifiseringene i fakturaene/refusjonskravene fra tiltaksarrangørene.

Det er mangelfull kontroll av at de forhåndsgodkjente leverandørene av arbeidsmarkedstiltak oppfyller kravene i forskrift om arbeidsmarkedstiltak

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Arbeids- og velferdsetaten ikke gjennomfører tilstrekkelig kontroll av at de forhåndsgodkjente leverandørene av arbeidsmarkedstiltak oppfyller kravene i tiltaksforskriften. Tiltaksforskriften stiller blant annet krav om at attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet, at overskudd skal forbli i virksomheten og at det ikke skal utbetales utbytte.

Revisjonen viser at 90 prosent av de i alt 301 forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene har kommunalt eller fylkeskommunalt eierskap i henhold til hovedregelen i tiltaksforskriften. Revisjonen viser imidlertid at flere av de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene de siste årene er omorganisert til konsern. Det innebærer at Arbeids- og velferdsetaten må kontrollere at overskudd/egenkapital som er opparbeidet i bedriften, forblir i den delen av virksomheten som skal videreføre attføringen. Revisjonen viser at etaten har godkjent tiltaksbedrifter som ikke har framlagt planer for hvordan overskudd skal disponeres.

Revisjonen viser også at etaten i liten grad dokumenterer begrunnelser og vurderinger knyttet til om tiltaksbedriftene oppfyller sentrale krav i tiltaksforskriften om organisering, primærvirksomhet, overskuddsdisponering, utbytte og eierskapsbegrensning.

Revisjonen viser til intervju med fire fylkesenheter. Disse opplyser at å godkjenne tiltaksarrangører er en utfordrende oppgave som krever en spesialistkompetanse som fylkeskontorene i dag ikke har.

Riksrevisjonens gjennomgang viser i tillegg at Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke har gjennomført stikkprøvekontroller i 2017 eller i 2018 slik ESA forutsetter for at skjermede tiltak skal bli godkjent. Jeg kan opplyse at direktoratet i løpet av vinteren 2019 gjennomførte stikkprøvekontroll av primærvirksomheten til 31 bedrifter. Dette tilsvarer 10 prosent av alle de forhåndsgodkjente bedriftene. Disse stikkprøvekontrollene vil bli gjennomført årlig, og jeg vil be direktoratet vurdere å øke antallet stikkprøvekontroller.

Jeg vil følge opp Riksrevisjonens funn og anbefalinger knyttet til etatens kontroll av forhåndsgodkjente virksomheter. Etterlevelse av kravene i tiltaksforskriften og de krav ESA har satt er viktig for å overholde reglene om offentlig støtte. Jeg viser til at Arbeids- og velferdsdirektoratet, som det går fram av Riksrevisjonens merknader, har besluttet at godkjenning av tiltaksleverandører skal sentraliseres fra 2019 for å sikre bedre kvalitet og en samlet oppfølging av sakene. Jeg er også kjent med at direktoratet den senere tid har iverksatt flere tiltak for å sikre at de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene oppfyller kravene i tiltaksforskriften.

Jeg vil følge opp at de forhåndsgodkjente leverandørene av arbeidsmarkedstiltak oppfyller kravene i tiltaksforskriften i den videre styringsdialogen med Arbeids- og velferdsetaten.

Jeg vil i løpet av 2019 sette i gang en ekstern evaluering av godkjenningsordningen og se nærmere på hvordan kravene i tiltaksforskriften til kontroll av forhåndsgodkjente leverandører skal ivaretas. Hensikten med evalueringen er å undersøke hvordan godkjenningsordningen har fungert, og videre om det er grunnlag for å endre godkjenningsordningen og organiseringen av tiltak i skjermet sektor.

Arbeids- og velferdsetaten følger i all hovedsak kravene i anskaffelsesregelverket ved kjøp av tiltakene avklaring, oppfølging og arbeidsrettet rehabilitering. Anskaffelsene av tiltaket opplæring gjennomføres derimot ofte som direktekjøp med lite konkurranse Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at anskaffelsene av tiltaket opplæring i stor grad gjennomføres som direktekjøp uten at etaten utnytter konkurransen i markedet. Riksrevisjonen viser her særlig til at det i 2018 ble anskaffet kjøreopplæring for 60 mill. kroner som direktekjøp uten konkurranse. Disse anskaffelsene var heller ikke tilstrekkelig dokumentert og derfor ble etterprøvbareheten i anskaffelsesprosessene svekket. Revisjonen viser videre til at Arbeids- og velferdsetaten ikke har oversikt over hvor mye som er påløpt per avtale og at etaten ikke har tilstrekkelig systemstøtte til å holde en slik oversikt.

Jeg vil nevne at opplæring er en hovedkategori som fram til 1. juli besto av flere underkategorier: utdanning, toårig opplæringstiltak og arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO-kurs) og AMO-enkelt plasser. Jeg vil også bemerke at anskaffelse av opplæring med begrenset konkurranse ifølge direktoratet her i hovedsak gjelder anskaffelse av AMO-enkelt plass, og ikke arbeidsmarkedskurs (AMO-kurs) eller andre former for opplæring. Ved anskaffelse av kurs opplyser direktoratet at det gjennomsnittlig er fem tilbydere per anskaffelse, mens ved AMO-enkelt plass er det i gjennomsnitt to tilbydere per anskaffelse. AMO-enkelt plass utgjør en mindre del av tiltaket opplæring. I deler av landet vil det dessuten være få tilbydere som kan delta i en anbudskonkurranse. Det kan f.eks. gjelde kjøreopplæring, hvor det mange steder i landet bare vil finnes én lokal kjøreskole, og hvor det vurderes som uhensiktsmessig å gi deltakerne lang reisevei for å delta på kurs.

Konkurranse er et godt og viktig virkemiddel for å sikre effektiv ressursbruk i det offentlige. Jeg merker meg at Riksrevisjonen har funnet at Arbeids- og velferdsetaten i all hovedsak følger kravene i anskaffelsesregelverket ved kjøp av tiltakene avklaring, oppfølging og arbeidsrettet rehabilitering. Jeg er ikke tilfreds med at det blir foretatt direktekjøp uten dokumentasjon. Det er også uheldig at etaten mangler verktøy til å følge opp utbetalinger og kostnader på de ulike avtalene. Arbeids- og velferdsetaten har opplyst at de er i gang med å utvikle veiledninger, verktøy og maler som fylkene kan benytte både ved planlegging og anskaffelse av kurs. Ved overgang til nytt regelverk for opplæringstiltakene i Arbeids- og velferdsetaten fra 1. juli i år, vil det bli foretatt en gjennomgang av inngåtte avtaler. Jeg legger til grunn at disse tiltakene vil bidra til bedre gjennomføring og dokumentasjon av anskaffelsene.

Det er svakheter i IKT-støtten som skal sikre god internkontroll ved utbetalinger til tiltaksleverandørene. Etaten har ikke oversikt over hvor mye som er utbetalt per avtale og det er mangelfull sporbarhet mellom priser og tjenester spesifisert i avtalene og spesifiseringene i fakturaene/refusjonskravene fra tiltaksarrangørene

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at arbeids- og velferdsetaten ikke har systemer for å sikre nødvendig styringsinformasjon og tilstrekkelig internkontroll på en effektiv måte.

Revisjonen viser at Arbeids- og velferdsetaten ikke har stilt krav til hvordan faktura og vedlegg skal spesifiseres. Etaten har heller ikke et økonomisystem som gir den støtten som trengs for blant annet å ta ut rapporter som viser om fakturaen er i samsvar med de tjenester som er levert eller hvor mye som er påløpt per avtale. Manglende systemstøtte for automatisering av fakturakontrollen medfører at etaten må gjennomføre omfattende manuelle kontroller.

Jeg finner det uheldig at Arbeids- og velferdsetaten mangler verktøy for å følge med på påløpte kostnader i avtalene. Direktoratet opplyser at de i løpet av 2019 blant annet vil innføre elektronisk faktura. På lengre sikt skal det utvikles et system hvor digitale løsninger kan brukes til å få oversikt over utbetalte midler per avtale.

Riksrevisjonens anbefaling

Riksrevisjonens anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet følger opp at Arbeids- og velferdsetaten sikrer at de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene oppfyller tiltaksforskriftens krav til organisasjonsform, primærvirksomhet, disponering av overskudd, uttak av utbytte og krav til at tiltaksplasser ikke skal virke konkurransevridende.

Jeg vil følge opp Riksrevisjonens merknader til Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene. De forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene har en vesentlig betydning for å øke mulighetene til å skaffe eller beholde arbeid for personer som har utfordringer på det ordinære arbeidsmarkedet. Jeg viser til at direktoratet har opplyst at de vil sentralisere arbeidet med vurdering og godkjenning av tiltaksbedrifter i direktoratet i 2019, og at det også er satt i gang andre tiltak for å sikre at tiltaksforskriften følges. Jeg legger til grunn at disse tiltakene på sikt vil føre til at tiltaksforskriftens krav blir oppfylt, og jeg vil følge dette opp i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Jeg vil også sette i gang en ekstern evaluering av godkjenningsordningen og se nærmere på hvordan kravene i tiltaksforskriften til kontroll av forhåndsgodkjente leverandører skal ivaretas.

2. Rett hjelpemiddel til boligtilpasning for personer med nedsatt funksjonsevne

Hjelpemidler skal bidra til at brukere får bedret funksjonsevnen i dagliglivet og i arbeidslivet. Stønad kan gis i form av utlån av, tilskudd til eller lån til hjelpemidler. Hjelpemidlene skal bidra til forbedret livskvalitet ved at ordinære gjøremål i dagliglivet blir enklere. Derfor er det viktig med en velfungerende hjelpemiddelforvaltning som ivaretar brukernes krav til rettssikkerhet.

I tildelingsbrevet for 2018 ble det fremhevet at Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at personer med redusert funksjonsevne får riktig hjelpemiddel og nødvendig tilpasning av

hjelpemiddelet til rett tid, og det skal være god intern kontroll i forvaltningen av materiell og utstyr, jf. punkt 3.2.2.

Innledningsvis vil jeg nevne at kommunene har det samlede ansvaret for å bistå og involvere brukeren i behovsutredning, søknadsprosess, utlevering av hjelpemiddelet, opplæring i bruken av hjelpemiddelet og oppfølging av hjelpemiddelet over tid. Hjelpemiddelsentralene i Arbeids- og velferdsetaten skal inneha spisskompetanse i krevende og komplekse saker, og har en veilederrolle overfor kommunene. Denne ansvarsdelingen gjelder også hjelpemidler for boligtilpasning for personer med nedsatt funksjonsevne. Av forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar framgår det at hjelpemiddelsentralene har et overordnet og koordinerende ansvar for formidling av hjelpemidler til funksjonshemmede. Videre framgår det at hjelpemiddelsentralene har en rådgivnings- og veiledningsfunksjon overfor helse- og omsorgstjenestene i kommunene på hjelpemiddelområdet.

Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen har følgende hovedfunn:

- Vilkåret i folketrygdloven for å få hjelp til tilpasning av boligen praktiseres ulikt.
- Brukernes rett til medvirkning i egen sak gjennomføres ulikt.
- Bruk av tilskudd begrenses av krav til brukerens egeninnsats og vilkår i regelverket.
- Brukeren underrettes om hjelpemiddelsentralens vurdering på en måte som begrenser klageadgangen.

Vilkåret i folketrygdloven for å få hjelp til tilpasning i boligen praktiseres ulikt

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Arbeids- og velferdsetaten ikke sikrer brukeren like rettigheter til tilpasning av boligen.

Riksrevisjonen viser til NAV Klageinstans sin årlige kvalitetsrapport for 2018, der det pekes på at brukerne forskjellsbehandles. Riksrevisjonen ba tre hjelpemiddelsentraler om å vurdere samme eksempel på søknad, og fant at de forespurte hjelpemiddelsentralene hadde ulik vurdering av om vilkåret for å innvilge søknaden var oppfylt.

Det er viktig for meg at brukerne sikres like rettigheter og at de blir behandlet likt. Det er uheldig om brukere med like behov ikke mottar likeverdig bistand. Jeg legger til grunn at Arbeids- og velferdsdirektoratet iverksetter nødvendige tiltak for å sikre likebehandling og ensartet praksis i vurderingen av likeartede saker. Jeg vil likevel påpeke at det alltid vil kunne foreligge skjønnsmessige forhold i sakene som vil kunne medføre forskjellig vurdering av disse.

Brukerens rett til medvirkning i egen sak gjennomføres ulikt

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Arbeids- og velferdsetaten ikke sikrer brukerne like muligheter til å vurdere hvilken løsning som er best for den enkelte.

Bakgrunnen for kritikken er at det i liten grad gis tilskudd til boligtilpasning. Riksrevisjonen viser til at et eksternt utvalg anser tilskudd som et godt alternativ til utlån og at hjelpemiddelsentralene som ble intervjuet mener at tilskudd kan brukes mer. En

hjelpemiddelsentral har erfart at bruken av tilskudd har økt som følge av aktiv involvering av brukerne i utredningen av sakene.

Jeg er enig i Riksrevisjonens vurdering av at det er viktig med en god dialog med brukerne for å motivere til økt bruk av tilskudd. Jeg vil likevel understreke at i et stort antall byggesaker ivaretas behovsutredningen av den enkelte kommune. I disse tilfellene vil brukermedvirkningen måtte ivaretas av kommunalt ansatte veiledere. Jeg er kjent med at Hjelpemiddelsentralene ivaretar opplæringstiltak for kommunalt ansatte på boligområdet. Jeg vil understreke at det vil være viktig å vurdere tiltak som kan bidra til en mer likeartet gjennomføring av brukerens rett til medvirkning i egen sak, herunder systemrettet arbeid som opplæringstiltak og informasjon rettet mot kommunalt ansatte veiledere på boligområdet.

Bruk av tilskudd begrenses av krav til brukerens egeninnsats og vilkår i regelverket

Riksrevisjonen konstaterer at kravene til brukerens egeninnsats og vilkår i regelverket begrenser bruken av tilskudd som virkemiddel for å tilrettelegge boligen.

Riksrevisjonen viser til at det stilles krav til brukerens egeninnsats både i form av delfinansiering og administrasjon av ombyggingen. I tillegg er kravet i regelverket om faktisk funksjonsnedsettelse til hinder for å komme tidsnok i gang med ombyggingen, særlig i de tilfellene der brukeren har en sykdom som utvikler seg over tid.

Jeg vil gjøre oppmerksom på at tilskuddet fra Arbeids- og velferdsetaten kan inngå i finansieringsplanen sammen med midler fra Husbanken, kommunen og eventuell privat finansiering. Grunnlaget for å kunne kreve at bruker skal forskuttere kostnader ved ombygging følger av forskrift av 15. april 1997 om stønad til hjelpemidler mv. til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet og i dagliglivet og til ombygging av maskiner på arbeidsplassen.

Jeg ser at det kan være behov for å vurdere om dagens regelverk eller retningslinjer stiller urimelige krav til egeninnsats for brukere som er i en vanskelig situasjon og om kravene er til hinder for at arbeidet med tilrettelegging av boligen starter tidlig nok.

Brukeren underrettes om hjelpemiddelsentralens vurdering på en måte som begrenser klageadgangen

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at saksbehandlingen fører til at brukerne kan bli underrettet om hjelpemiddelsentralens vurdering uten klageadgang. Riksrevisjonen opplyser at brukeren får beskjed dersom hjelpemiddelsentralen vurderer at brukeren ikke oppfyller vilkårene for hjelp eller at det ikke er mulig å finne en hensiktsmessig løsning, men at denne informasjonen ofte ikke er gitt i et vedtak som gir brukeren klageadgang.

Jeg ser det som uheldig at det i disse tilfellene ikke foreligger et vedtak som brukeren kan påklage. Jeg legger derfor til grunn at Arbeids- og velferdsetaten iverksetter tiltak for å sikre brukeren klageadgang.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet:

- påser at Arbeids- og velferdsetaten sikrer likeverdige tjenester til dem som har behov for tilpasning av boligen sin
- påser at Arbeids- og velferdsetaten gjennomfører saksbehandlingen om tilpasning av bolig på en måte som gir brukeren klageadgang

Jeg viser til mine kommentarer til Riksrevisjonens hovedfunn. Det er viktig at Arbeids- og velferdsetaten sørger for brukernes rettssikkerhet. Jeg vil derfor, innenfor rammene av Arbeids- og velferdsetatens ansvar, følge opp dette i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet for å bidra til at brukerne sikres likeverdige tjenester og at etaten sikrer brukerne klageadgang.

Med hilsen



Anniken Hauglie



Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref
2019/00389-3

Vår ref
19/2735 -

Dato
16.08.2019

Den årlige revisjonen av Finansdepartementet og underliggende virksomheter for 2018

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 14. juni 2019 vedlagt utkast til Dokument 1 (2019–2020) om resultatet av den årlige revisjonen av Finansdepartementet og underliggende virksomheter.

Jeg vil i dette brevet gjøre rede for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

Modifisering av uttalelse om administrativt regelverk – Skatteetaten

Riksrevisjonen har avgitt en modifisert uttalelse om Skatteetatens regnskap for 2018 knyttet til uidentifiserte a-meldinger. Bakgrunnen er at Skatteetaten, etter Riksrevisjonens vurdering, ikke har kommet videre med å etablere tilstrekkelige systemer og rutiner for å sikre kontroll med transaksjonene i skatteregnskapet eller kontroll av at forutsatte inntekter fra arbeidsgivere og arbeidstakere kommer inn. Riksrevisjonen viser til at det samlet er uidentifiserte a-meldinger som berører 48 000 inntektsmottakere, hvorav 14 000 med innbetalt forskuddstrekk ikke er identifisert på riktig skattepliktig og dermed ikke er godskrevet i skatteoppgjøret. Riksrevisjonen hevder videre at det foreligger inntektsgrunnlag på over 3,6 mrd. kroner hvor det ikke er foretatt skattetrekk for 33 000 inntektsmottakere hvor Skatteetaten etter Riksrevisjonens mening ikke har foretatt tilstrekkelige kontroller for å kunne vurdere skatteplikt. Riksrevisjonen viser videre til at 28 pst. av utenlandske oppdragstakere ikke har oppfylt sin opplysningsplikt etter a-opplysningsloven og at skattemyndighetene ikke har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre inntektene. Riksrevisjonen mener disse forholdene medfører tapt skatteproveny. Det påpekes også at det er påvist tilfeller hvor

Postadresse: Postboks 8008 Dep, 0030 Oslo
Kontoradresse: Akersg. 40 Telefon: 22 24 41 00 Telefaks: 22 24 95 14
Org. nr.: 972 417 807

uidentifisert forskuddstrekk har medført at det er innkrevd for mye skatt.

Bakgrunnen for saken er at Skatteetaten gjennom a-ordningen årlig mottar et betydelig antall a-meldinger uten gyldig norsk identifikator. En gyldig identifikator (fødselsnummer eller d-nummer) er en forutsetning for at Skatteetaten skal kunne koble opplysningene i a-meldingene til riktig skattepliktig og foreta riktig skattefastsetting. Problemene med uidentifiserte a-meldinger er særlig knyttet til utenlandske arbeidsgivere og arbeidstakere.

Skatteetaten har som en oppfølging av Riksrevisjonens modifisering av regnskapet for 2017, iverksatt en rekke tiltak for å redusere omfanget av uidentifiserte a-meldinger. Ifølge informasjon fra Skatteetaten, ble det i 2018 sendt inn om lag 70 000 a-meldinger uten norsk identifikator. Som følge av retting på eget initiativ fra arbeidsgivere og flere oppfølging med brev fra Skatteetaten til arbeidsgiverne dette gjelder, har antall uidentifiserte a-meldinger for 2018 senere blitt betydelig redusert. Skatteetaten opplyser at etaten i 2019 har en enda tettere oppfølging av arbeidsgivere som innberetter a-meldinger uten gyldig identifikator. Etaten vil i 2019 og 2020 etablere maskinelle løsninger for oppfølging av utenlandske arbeidsgiveres rapporteringsplikter. Dette vil kunne bidra til å redusere antall uidentifiserte a-meldinger noe. Jeg vil følge opp dette arbeidet i styringsdialogen med etaten.

Riksrevisjonen hevder at uidentifiserte a-meldinger medfører tapt skatteproveny. Etter Skattedirektoratets vurdering er imidlertid risikoen for tapt skatteproveny liten. En analyse av gjestående uidentifiserte a-meldinger for 2018 hvor det både er innrapportert inntekt og betalt forskuddstrekk, viser at en betydelig del av disse inntektene er opptjent i utlandet og i utgangspunktet ikke er skattepliktig til Norge. Analysen viser videre at det ble levert a-meldinger for mer enn 6 måneder for kun 3 pst. av inntektsmottakerne i denne gruppen. Det er som hovedregel først når en person oppholder seg i Norge over 6 måneder at vedkommende blir skattepliktig som bosatt i Norge. Begge disse forholdene indikerer at flesteparten av de uidentifiserte a-meldingene er innrapportert på personer med begrenset skatteplikt til Norge.

Riksrevisjonen har pekt på at det foreligger innrapporterte inntekter på over 3,6 mrd. kroner i 33 000 uidentifiserte a-meldinger hvor det ikke er foretatt forskuddstrekk, og at dette fører til tapt skatteproveny. Det er uklart hvordan Riksrevisjonen har kommet frem til disse tallene. Jeg vil understreke at det ikke er slik at alle de innrapporterte inntektene i de uidentifiserte a-meldingene er skattepliktige til Norge. Ifølge Skattedirektoratet er det tvert imot lav sannsynlighet for tapt skatteproveny også for gruppen hvor det ikke er foretatt forskuddstrekk. Direktoratet har gjort en analyse av tre av de fire virksomhetene med høyest innrapporterte inntekter på uidentifiserte a-meldinger i 2018 som underbygger denne vurderingen. Disse tre virksomhetene står for omtrent halvparten av de samlede innrapporterte inntektene i de uidentifiserte a-meldingene i 2018. Ifølge Skattedirektoratet er de innrapporterte inntektene fra disse virksomhetene i svært liten grad inntekter hvor det foreligger skatteplikt til Norge.

Bakgrunnen for dette varierer mellom virksomhetene, men skyldes i hovedsak at skatteplikten er begrenset av skatteavtaler med andre land, at inntektene gjelder utlendinger med svært korte arbeidsopphold som ikke er skattepliktige (typisk for universiteter) eller at personer som arbeider i utlandet for en privat stiftelse ikke er skattepliktige til Norge. Direktoratet mener at disse virksomhetene er representative også for øvrige opplysningspliktige som har sendt inn uidentifiserte a-meldinger.

Det er imidlertid riktig som Riksrevisjonen påpeker, at det i gruppen som både har fått rapportert inntekt og gjennomført forskuddstrekk kan forekomme tilfeller der personer har betalt inn for mye skatt som følge av manglende godskrivning av forskuddstrekket. Det er ikke mulig å anslå hvor mange personer dette gjelder eller hvor store enkeltbeløp det kan være snakk om, uten å undersøke hvert enkelt tilfelle. Dette vil være svært ressurskrevende for Skatteetaten.

Ifølge Skattedirektoratet vil en vesentlig reduksjon i antall uidentifiserte a-meldinger utover nivået som er oppnådd for 2018 og minimering av risikoen for feil skatteoppgjør, forutsette en manuell oppfølging av hver enkelt inntektsmottaker og opplysningspliktig. Dette vil være svært ressurskrevende og – som det fremgår over – med liten skattemessig effekt. Uansett hvor mye ressurser Skatteetaten bruker på et slikt arbeid, vil etaten likevel være avhengig av inntektsmottakers og opplysningspliktiges egeninnsats. En stor del av skattemanntallet for personer i det internasjonale segmentet skiftes ut hvert år og mange av disse oppholder seg i utlandet med ukjent adresse. Skatteetatens erfaring er at utenlandske opplysningspliktige har begrenset kjennskap til norske regler, og liten interesse i å bidra til at den ansatte får norsk identifikator og i å få dette registrert i ettertid. Det er derfor urealistisk at Skatteetaten skal kunne identifisere alle personer som det rapporteres inntekt på i a-meldingen og vurdere skatteplikt. Det er heller ikke realistisk å unngå alle feil i skatteavregningen av forskuddstrekk for denne gruppen. Skatteetaten bør prioritere sine ressurser ut fra risiko og vesentlighet, noe som tilsier at disse ressursene bør anvendes på områder hvor innsatsen har større skattemessig effekt og større effekt på etterlevelsen. Jeg vil minne om at det ikke er et realistisk mål at det ikke skal forekomme feil i skattefastsettingsprosessene og at Skatteetaten i praksis må gjøre avveininger mellom ressursbruk og kvalitet, jf. også Prop. 1 S (2017–2018) s. 83.

Som det fremgår av mitt svar til Riksrevisjonen av 13. august 2018, vil departementet vurdere om det skal stilles krav om at det ved innrapportering av a-meldinger skal påføres gyldig norsk identifikator. Innføring av et slikt krav må vurderes opp mot øvrige formål med a-ordningen og hensynet til kvaliteten på opplysningene som leveres i ordningen. Departementet har tidligere ikke vurdert det som hensiktsmessig med et absolutt krav om at a-meldingene påføres gyldig norsk identifikator.

Jeg tar sikte på å orientere Stortinget nærmere om disse forholdene.

Departementenes styringsinformasjon og rapportering til Stortinget på et tverrsektorielt område med barnefattigdom som eksempel

I alt syv departementer er involvert i arbeidet mot barnefattigdom, og har ansvar for ett eller flere tiltak som inngikk i Regjeringens strategi – barn som lever i fattigdom (2015-2017). Finansdepartementet er ikke blant disse.

Regjeringen har avklart at oppfølgingen av bærekraftsmålene, både nasjonalt og internasjonalt, er basert på at hvert enkelt fagdepartement følger opp på sine fagområder og rapporterer på relevante bærekraftsmål på sine fagområder. Finansdepartementet utarbeider en sammenfatning av oppfølgingen av de ulike bærekraftsmålene i nasjonalbudsjettet. Det at Finansdepartementet utarbeider denne sammenfatningen endrer ikke på det faktum at det er fagdepartementene som har ansvar for oppfølging på sine områder.

Riksrevisjonen har valgt arbeidet mot barnefattigdom som et generisk eksempel på et felles formål som krever innsats fra flere departementer. I analysen finner Riksrevisjonen grunnlag for å peke på at:

- Prop. 1 S gir ikke oversikt over bevilgningene til og resultatene av den tverrsektorielle strategien mot barnefattigdom.
- Departementene har ikke tilstrekkelig informasjon om resultatene av strategien mot barnefattigdom gjennom årsrapportene og andre kilder for styringsinformasjon.

På grunnlag av disse observasjonene gir Riksrevisjonen derfor tre anbefalinger til Finansdepartementet, med utgangspunkt i departementets ansvar for rammeverkene for regjeringens budsjettarbeid og for statlig økonomistyring. Anbefalingene gjenspeiler Riksrevisjonens vurdering av at nåværende rammeverk ikke er tilstrekkelig til å ivareta de to formålene som er nevnt over.

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet:

1. Beskriver i reglement om økonomistyring i staten hvordan det skal rapporteres på tverrsektorielle satsinger
2. Tydeliggjør og videreutvikler føringene for omtale av sammenhengen mellom sektorspesifikke bevilgninger og resultater av tverrsektorielle satsinger i budsjettproposisjonene
3. Tydeliggjør hvordan styringsdialogen mellom departementene og underliggende virksomheter kan legge til rette for en diskusjon om tiltakenes bidrag til overordnede mål, inkludert bidrag til resultatene av tverrsektorielle satsinger

1. Reglement for og bestemmelser om økonomistyring i staten («økonomiregelverket») er et overordnet rammeverk for styring i staten. Bestemmelsene (BØS) er mer detaljerte enn selve reglementet, men også her er det lagt vekt på at den regelverket gjelder for

selv må vurdere risiko og vesentlighet, og iverksette hensiktsmessige tiltak for å følge opp intensjonen i bestemmelsene på grunnlag av denne vurderingen.

Hvert departement har et overordnet ansvar for at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon (BØS pkt. 1.2). Dette gjelder alle aktivitetene i virksomheten, også oppgaver som utføres innenfor rammen av tverrsektorielle satsinger. Det er overordnet departement som fastsetter krav til innholdet i årsrapporten og til annen rapportering (BØS pkt. 1.4). Dersom departementet har et hovedansvar på et tverrgående arbeidsfelt kan det også be om rapportering fra andre departementer, uten at dette er nedfelt i noe regelverk.

Det ligger en betydelig verdi i denne overordnede tilnærmingen, ikke minst fordi den åpner for en ressurseffektiv tilpasning til situasjonen og lokale forhold. Jeg vurderer det derfor ikke som hensiktsmessig å fastsette mer detaljerte regler om rapportering på ett område – tverrsektorielle satsinger – enn det som er utgangspunktet for økonomiregelverket som helhet.

2.

Riksrevisjonen viser til hovedbudsjettsskrivet for 2017 og 2019 som anfører at kravene i § 9 i bevilgningsreglementet til mål og resultatrapportering gjelder både satsinger og mål på tvers av sektorer og virksomhetsområder, og satsinger og mål for de enkelte virksomhetene og tilskuddsordningene i staten. Finansdepartementet har generelt vært restriktiv med å stille ytterligere krav om omtale av tverrsektorielle strategier i budsjettproposisjonene. Departementene må selv vurdere relevans og vesentlighet med hensyn til hva som omtales både av tiltak og resultater.

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet blant annet «tydeliggjør og videreutvikler føringene for omtale av sammenhengen mellom sektorspesifikke bevilgninger og resultater av tverrsektorielle satsinger i budsjettproposisjonene».

Jeg mener kravene til omtale av tverrsektorielle satsinger og mål i budsjettproposisjonene er hensiktsmessig generelt utformet i hovedbudsjettsskrivet. Regjeringen har en rekke tverrgående satsinger og strategier, som kan være av ulik størrelse og viktighet. Det er ikke hensiktsmessig å sette opp generelle krav til hvordan disse skal omtales i budsjettproposisjonene. Departementer med koordineringsansvar i tverrgående satsinger vil vurdere behovet for helhetlig omtale og rapportering i tråd med vanlig forvaltningspraksis. For viktige politiske satsinger kan det være aktuelt at det koordinerende departementet innhenter rapportering om gjennomføring og status fra de øvrige involverte departementene, og omtaler mål og status for tverrgående satsinger og mål som Stortinget har sluttet seg til. Rapporteringen til Stortinget vil i noen tilfeller skje gjennom egne meldinger og i andre tilfeller i budsjettproposisjonen. For øvrig står det fast at hvert enkelt departement rapporterer om mål og resultater på sine områder, både for tiltak som retter seg mot tverrgående satsinger og for sektortiltak.

3.

Styringsdialogen mellom departementene og underliggende virksomheter er i stadig utvikling, og endrer karakter over tid. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har et delegert forvaltnings- og veiledningsansvar for økonomiregelverkets bestemmelser om god etatsstyring, og direktoratet har utviklet et omfattende faglig tilbud på dette området.

Jeg vil sørge for at spørsmålet om styring, rapportering og oppfølging av tverrsektorielle satsinger blir et tema i Finansdepartementets faglige dialog med DFØ.

Med hilsen



Siv Jensen

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep.
0032 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

2019/1133-3/FD III 3/ECS

13.08.2019

Resultatet av den årlige revisjonen av Forsvarsdepartementet og underliggende virksomheter for 2018 – statsrådets uttalelse

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen, datert 14. juni 2019, vedrørende resultatet av den årlige revisjonen av Forsvarsdepartementet og underliggende virksomheter for 2018.

Riksrevisjonen har avgitt revisjonsbrev med merknader til Forsvarsdepartementet og tre underliggende etater.

Det er positivt at Forsvarsmateriell nå har fått ren beretning. Forsvaret har for 2018 mottatt modifisert revisjonsberetning for regnskapet, men med færre forbehold enn forrige år. Forsvaret har fått modifisert revisjonsberetning grunnet mangelfull dokumentasjon av verdifastsettelsen av ammunisjonsbeholdningene. Dette forholdet følges særskilt opp i den tertialvise rapporteringen av statens virksomhetsregnskap.

Forsvarsdepartementet har hatt en tett oppfølging av Forsvarets og Forsvarsmateriells regnskap siden opprettelsen av Forsvarsmateriell i 2016. Forsvarsdepartementet etablerte etter regnskapsavleggelsen for 2016 en månedlig rapportering fra Forsvaret og Forsvarsmateriell på definerte risikoområder i regnskapene. På bakgrunn av den forbedrede kvaliteten på regnskapene for 2018 ble denne rapporteringen avviklet våren 2019, og erstattet med faste rapporteringsmøter om virksomhetsregnskapet etter hver tertialrapport. Dialogen med Forsvaret og Forsvarsmateriell om kvaliteten på virksomhetsregnskapet videreføres, herunder om Forsvarets ammunisjonsforvaltning. Jeg har kommunisert til forsvarssjefen en ambisjon om umodifisert konklusjon for 2019-regnskapet, og har forventninger om at Forsvaret får ryddet opp i gjenstående forhold slik at det ikke blir forbehold til inneværende års regnskap.

FFI har fått en modifisert revisjonsberetning fordi Riksrevisjonen mener etaten ikke har hatt grunnlag til å fastsette hvor stort beløp manglende beregnet merverdiavgift utgjør, og dermed ikke kan beregne nøyaktig hvordan virksomhetens økonomiske stilling og regnskap ville fortonet seg dersom avgiften hadde vært behandlet riktig. FD følger opp dette overfor FFI.

Forsvarsdepartementet har tolket merverdiavgiftsloven slik at virksomhetene i sektoren er å anse som ett avgiftssubjekt. Departementet anser at forsvarssektoren er å regne som én institusjon i merverdiavgiftslovgivningens forstand, og derfor ikke mva-pliktig for sin interne samhandel. Forsvarsdepartementet har i alle fremlagte budsjettproposisjoner lagt denne

praksisen til grunn. Riksrevisjonen mener Forsvarsdepartementets føringer for merverdiavgift i sektoren er kritikkverdig, og dette har fått konsekvenser for administrativ uttalelse for Forsvarsdepartementet, Forsvaret, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og FFI. Finansdepartementet er regelverksforvalter i saken og Forsvarsdepartementet er i dialog med Finansdepartementet med sikte på å komme til enighet om hvordan tolkningen av merverdiavgiftsloven skal være.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink, reading "Frank Bakke-Jensen". The signature is fluid and cursive, with the first name "Frank" and last name "Bakke-Jensen" clearly distinguishable.

Frank Bakke-Jensen

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref

Vår ref

Dato

18/2441-95

14. august 2019

Resultat av den årlige revisjonen av Helse- og omsorgsdepartementet og underliggende virksomheter for 2018 - Dokument 1 (2018-2019)

Det vises til brev av 17. juni hvor det bes om min redegjørelse knyttet til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

Virksomheter med modifisering av uttalelse om administrativt regelverk

Helsedirektoratet har fått modifisert beretning fordi mye av dokumentasjonen for driftsutgiftene, som for eksempel avtaler, ikke kan gjenfinnes. Dermed kan Riksrevisjonen heller ikke vurdere om disse utgiftene er betalt i samsvar med avtalte vilkår.

Helse- og omsorgsdepartementet har dialog med Helsedirektoratet om saken, som anser utfordringene som todelt. Det er en vesentlig utfordring at systemene som håndterer regnskapstransaksjoner og dokumentasjon (Contempus og 360) ikke har god nok integrasjon. I tillegg er det en prosessutfordring ved at det er behov for å øke kompetanse om krav til sporbarhet mellom avtale, avrop på avtale, og krav til attestasjons- og godkjenningsfunksjoner i organisasjonen, samt sikre at nye rutiner er implementert i organisasjonen.

Helsedirektoratet har satt i gang tre tiltak. Det første tiltaket omfatter opprydding i eksisterende avtaler for å sikre fullstendig avtaleregister på felles område i arkivsystemet (360), inkludert standardisering av titler/tekst for økt sporbarhet. Videre vil Helsedirektoratet revidere og implementere prosedyrer for innkjøp, inkl. opplærings- og implementeringsplan. Nye prosedyrer er etablert sommeren 2018, men etaten ser behov for å ansvarliggjøre og forankre for å sikre implementering. Det tredje tiltaket som iverksettes er revisjon av prosedyrer for fakturahåndtering. Det vil innebære å tydeliggjøre roller og ansvar, felles rutiner, samt opplæring av brukerne. Alle tre tiltakene skal være gjennomført og implementert innen utgangen av 2019. Helse- og omsorgsdepartementet vil gjennom styringsdialogen med Helsedirektoratet følge opp at etaten gjennomfører ovennevnte tiltak.

Postadresse: Postboks 8011 Dep 0030 Oslo
Kontoradresse: Teatergt. 9 Telefon* 22 24 90 90
Org no.: 983 887 406

Virksomheter med modifisert revisjonsberetning – fondene i Norsk pasientskadeerstatning

Helse- og omsorgsdepartementet har tidligere i brev til Riksrevisjonen bekreftet at regnskapene til de to fondene som Norsk pasientskadeerstatning forvalter – Fond for pasientskadeordningen – offentlig helsetjeneste, og Fond for pasientskadeordningen – privat helsetjeneste, skal settes opp etter kontantprinsippet. I styringsdialogen med Norsk pasientskadeerstatning vil departementet forsikre seg om at etaten fører regnskapene etter kontantprinsippet. I instruksene til de to fondene er det presisert at fondene skal føres etter kontantprinsippet.

Etter etableringen av de to fondene har departementet hele tiden vært opptatt av å forsikre seg om at fondene årlig gir et dekkende bilde av aktivitetene innenfor sine respektive ansvarsområder. For fondet for offentlig helsetjeneste har det vært viktig å sikre tett dialog med den offentlige helsetjenesten om nivået på de årlige forventede innbetalinger til fondet, og at innbetalingene og avregningene finner sted med hensiktsmessig frekvens. For fondet for privat helsetjeneste er det avgjørende at fondet til enhver tid har tilstrekkelig med ressurser til å dekke de fremtidige forpliktelser. Etter dialog med Norsk pasientskadeerstatning, og basert på fondets beholdning, har det derfor blitt foretatt flere justeringer i de tilskudd som privat helsetjeneste innbetaler til fondet. Departementet sendte i juni 2019 på høring forslag til endringer i tilskuddssatsene for privat helsetjeneste med sikte på virkning fra 1. januar 2020.

Manglende gjennomføring av stortingsvedtak - Oppgjørsordningen H-resept

I Prop. 119 S (2014-2015) ble det foreslått å opprette post 71 med fullmakt for nettoføring i regnskapet. Stortinget sluttet seg til dette gjennom behandlingen av forslaget (Innst. 360 S (2014-2015)). Bakgrunnen var at innføring av elektronisk oppgjørsløsning innebærer bl.a. at Helfo i samarbeid med NAV skal sørge for kontroll og utbetalinger til apotek. Ettersom h-reseptlegemidlene forutsetningsvis skal finansieres av de regionale helseforetakene, er det nødvendig med et påfølgende oppgjør mellom Helfo og helseforetakene.

NAV belaster posten ved løpende utgiftsføring av utbetalinger til apotek. Helfo krever refusjon fra helseforetakene og inntektsfører på posten ved innbetaling fra helseforetak. Staten skal motta et akonto forskudd fra helseforetakene, slik at netto utgiftsføring og mellomregning skal balansere rundt null. Netto mellomregning ved årets slutt skal føres opp i kapitalregnskapet som fordring/gjeld, for å synliggjøre balansen i ordningen.

I de årlige budsjettproposisjonene til Stortinget er det beskrevet at oppgjørsløsningen for begge postene vil gå i null over tid. Utbetalinger og innbetalinger vil ikke skje samtidig, og det vil for begge postene kunne komme fram en regnskapsmessig saldo forskjellig fra null ved periodeavslutning. Omsetningen i 2018 var på 4,5 mrd. kroner. Regnskapstallene Riksrevisjonen viser til er et øyeblikksbilde pr. 31.12.2018. Helsedirektoratet har opplyst at utestående forfalte fordringer pr. 31.12.2018 ble innbetalt allerede 3. januar 2019.

Helse- og omsorgsdepartementet har dialog med Helsedirektoratet om behovet for å justere de etablerte rutiner slik at regnskapsføring gjøres på en korrekt måte, og slik at differansen mellom innbetalt og utbetalt beløp for H-resept blir mindre. Helsedirektoratet vurderer å iverksette automatisk fakturering, som innebærer et forkortet tidsløp fra utbetaling til

innbetaling. Helsedirektoratet er i dialog med de regionale helseforetakene om hyppigere fakturering for H-resepter. Det vurderes å innføre fakturering fire ganger i måneden i stedet for dagens to.

Merutgifter og mindreinntekter

Jeg legger til grunn at Riksrevisjonen primært viser til kapitlene knyttet til folketrygden når det gjelder dette forholdet. Systemet er slik at beregningsgruppen for folketrygden utarbeider budsjettanslag på poster knyttet til bl.a. spesialisthjelp, psykologhjelp og tannbehandling i spesialisthelsetjenesten, samt egenandeler, legemidler og helsetjenester i kommunene. Beregningsgruppen har møter fire ganger i året og budsjettanslagene følger av regelverket som er fastsatt. På bakgrunn av disse møtene blir budsjettendringer spilt inn i forbindelse med de årlige budsjettdokumentene. De regelstyrte utgiftene fremskrives på grunnlag av forventninger om utbetalingene forutsatt uendret regelverk, regnskapstall og forventet demografisk utvikling.

Omorganisering av anskaffelsesområdet – Norsk Helsenett SF

Riksrevisjonens hovedfunn:

- a. Kostnadene til gjennomføring av anskaffelser har blitt vesentlig høyere enn de var før omorganiseringen.
- b. Det er i liten grad målt om omorganiseringen har ført til bedre kvalitet innen anskaffelsesområdet.
- c. De potensielle gevinstene er overrapportert og metoden for gevinstberegningene er uegnet for å vurdere de faktiske gevinstene ved omorganiseringen.
- d. De faktiske gevinstene er i liten grad realisert.
- e. Kostnadene ved etableringen av tjenestesenteret i Norsk Helsenett SF er ikke kjent.

Kostnadene til gjennomføring av anskaffelser har blitt vesentlig høyere enn de var før omorganiseringen

Selv om kostnadene til gjennomføring av anskaffelser har blitt vesentlig høyere enn de var før omorganiseringen, er Riksrevisjonens fremstilling av utgiftsøkningen fra 2016 til 2018 til dels misvisende ved at beregningen av virksomhetenes utgifter til egen anskaffelsesvirksomhet med om lag 17 årsverk i 2016 og i overkant av 5 årsverk i 2017 og 2018, ikke inkluderer pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift (tillegg på ca. 28 %). Det er heller ikke beregnet noe form for overheadkostnad mv i virksomhetene, som Norsk Helsenett SF kan fakturere for. Slike utgifter antas at vil utgjøre samlet minst 50 % av direkte lønnskostnader for ansatte i virksomhetene over noe tid.

Det er i liten grad målt om omorganiseringen har ført til bedre kvalitet innenfor anskaffelsesområdet

Departementet vurderer at den planlagte anskaffelseskompetansen ikke har vært tilstrekkelig i Tjenestesenteret ved etableringen i 2017 og senere i 2018. Dette henger sammen med lavere kapasitet enn forutsatt, delvis pga. overføring fra virksomhetene av færre ansatte (kun 10 overførte årsverk) med mer begrenset kompetanse enn forutsatt. I tillegg har Tjenestesenteret ikke lyktes med å rekruttere tilstrekkelig nye kompetente ansatte, og til dels vært avhengig av bruk av innleide konsulenter i 2017 og 2018.

Norsk Helsenett SF arbeider med å rekruttere tilstrekkelig antall medarbeidere innenfor anskaffelsesområdet.

De potensielle gevinstene er overrapportert og metoden for gevinstberegningene er uegnet for å vurdere de faktiske gevinstene ved omorganiseringen

Det synes noe urimelig at Riksrevisjonen vurderer at alle anskaffelser med opphav i SI (Difi) og Sykehusinnkjøp SF, hvor Norsk Helsenett SF har en sentral rolle som innkjøpssentral også for slike avtaler, skal holdes utenfor gevinstberegninger. Norsk Helsenett SF er pålagt løpende å vurdere hvilke anskaffelsestjenester som best kan ivaretas av andre aktører, herunder SI og Sykehusinnkjøp HF. Uten etableringen av Tjenestesenteret i Norsk Helsenett SF, og med videreføring av organiseringen i 2016, hadde det vært mindre aktuelt å benytte Sykehusinnkjøp HF som underleverandør. Når det gjelder SI-avtaler, vil Tjenestesenteret kunne koordinere avtalene som vil kunne avhjelpe virksomhetenes anskaffelser, på lik måte som med DepKjøp for departementene. Departementet anser ikke Norsk Helsenett SF sin rapportering av gevinstpotensialet knyttet til anskaffelser gjennom avtaler fremskaffet av Sykehusinnkjøp HF eller Difi som misvisende, når dette tydeliggjøres slik Norsk Helsenett SF har gjort i tabellform.

Riksrevisjonens vurdering av at gevinstberegninger kun skal omfatte kontraktsperioden for faktisk inngåtte avtaler, innebærer at rapportering på estimer på gevinstberegninger (gevinstplaner) i 10-årsperspektiv vil være betydelig undervurderte. Departementet vil peke på at det er lagt til grunn en faglig fundert og omforent metodikk som bygger på anbefaling fra konsulenthuset Ernst and Young (EY) i gevinstplanen (datert desember 2017).

Riksrevisjonens fremstilling av rapporterte gevinster kunne framstått mer nyansert, selv om det er nyttig at Riksrevisjonen belyser alternative modeller. Samtidig vil departementet vise til at som et ledd i å videreutvikle konsernmodellen, er mandatet for Strategisk forum endret i 2019 for å sikre økt brukerstyring og bedre forankring av gevinstrealiseringsplaner, i tillegg til bl.a. prismodell, og kostnadsbilde. Jeg vil minne om at revisjonen ikke omfatter IKT-anskaffelser, som er en viktig del av anskaffelsesområdet.

De faktiske gevinstene er i liten grad realisert

Nivået på realisering av gevinster må ses i sammenheng med at en rekke av avtalene er inngått i løpet av 2018, som er relativt sent i perioden revisjonen (januar 2017 til januar 2019). I foretaksmøtet 6. februar 2019 stilte jeg krav om at Norsk Helsenett SF, i nær dialog med etatene, skal følge opp tiltak for gevinstrealisering, utnyttelse av stordriftsfordeler og oppfølging av identifisert risiko. Norsk Helsenett SF skal videreføre tertialvis rapportering for gevinstrealisering i konsernmodellen. Norsk Helsenett SF skal også løpende vurdere hvilke anskaffelsestjenester som best kan ivaretas av andre aktører, herunder Statens innkjøpssenter og Sykehusinnkjøp HF.

Kostnadene ved etableringen av tjenestesenteret i Norsk Helsenett SF er ikke kjent

Departementet informerte Riksrevisjonen i intervju hvordan Norsk Helsenett SF rapporterer på kostnadene ved etableringen av tjenestesenteret. Norsk Helsenett SF har informert departementet om at det i det offisielle årsregnskapet ikke vil fremkomme sammenheng mellom kostnadene og inntektene knyttet til tjenestesenteret særskilt. Norsk Helsenett SF synliggjør resultatene for ulike avdelinger og virksomhetsområder i tertialrapportene som oversendes departementet med kopi til Riksrevisjonen. Det som presenteres i disse rapportene vurderes ut fra behovene til både eier, styret og andre interessenter. Av tertialrapportene går det frem resultatene for tjenestesenteret, herunder kostnader for etableringen av tjenestesenteret. I rapporten fra tredje tertial 2016 fremgår det av regnskapet et foreløpig negativt årsresultat på 19,7 millioner kroner.

Riksrevisjonens anbefalinger

- *Helse- og omsorgsdepartementet vurderer om anskaffelsesområdet er hensiktsmessig organisert i dag*
- *Helse- og omsorgsdepartementet vurderer hvordan egenkapitalsituasjonen i Norsk Helsenett SF skal behandles*
- *Helse- og omsorgsdepartementet sikrer realistisk rapportering av kostnader*
- *Helse- og omsorgsdepartementet sikrer realistisk rapportering av kvalitative og kvantitative gevinster fra Norsk Helsenett SF og virksomhetene*

Riksrevisjonens hovedfunn og anbefalinger oppfattes som nyttige innspill og vil bli fulgt opp på egnet måte. Oppbyggingen og profesjonaliseringen av anskaffelsesfunksjonen i Norsk Helsenett SF startet ved etableringen av tjenestesenteret 1. januar 2017. Erfaring fra andre sektorer, inklusiv privat sektor, viser at dette er et arbeid som vil ta tid. Helse- og omsorgsdepartementet har vært tydelige på at revisjonen på anskaffelsesområdet har kommet på et for tidlig tidspunkt, og at anskaffelsesfunksjonen ikke har vært moden for å bli revidert så tidlig i etableringen. Imidlertid vil Riksrevisjonens rapport legges til grunn i det videre arbeidet og departementet og Norsk Helsenett SF vil benytte den kunnskapen som undersøkelsen har avdekket til forbedringsarbeid.

Jeg mener det har vært både hensiktsmessig og riktig å samle anskaffelsesmiljøet fra de underliggende etatene i ett fagmiljø. Som følge av flere ulike forhold har det imidlertid tatt lengre tid enn forventet før oppbyggingen og profesjonaliseringen av anskaffelsesfunksjonen i Norsk Helsenett SF ble påbegynt for fullt.

Det å samle kompetansen og profesjonalisere i et større miljø, kontra det å ha flere små miljøer, har ifølge Norsk Helsenett SF allerede gitt positiv effekt. Med dagens organisering har de oppnådd et mer robust kompetansemiljø.

Som Riksrevisjonens gjennomgang viser, har det vært utfordrende å etablere et nytt felles og sentralt tjenestesenter i Norsk Helsenett SF for å ivareta bl.a. anskaffelsesfunksjonen i Helse- og omsorgsdepartementets underliggende virksomheter. Samtidig er det viktig å understreke at administrative reformer ofte vil ta noe tid før ønsket effekt kan tas ut.

Det er min vurdering at det er hensiktsmessig og riktig med en sentralisert anskaffelsesfunksjon for den sentrale helseforvaltningen. Tiltaket legger bl.a. til rette for profesjonalisering, kompetanseutvikling, strategisk planlegging, kategoristyring og digitalisering. I tillegg vil et felles tjenestesenter med et større og mer robust fagmiljø innebære mindre risiko og sårbarhet enn i den enkelte virksomhet med til dels små fagmiljøer. Norsk Helsenett arbeider med å rekruttere rett kompetanse og bygge opp viktige områder som bl.a. kategoristyring og leverandør- og avtaleoppfølging. En ny omorganisering av dette fagfeltet vil være lite formålstjenlig.

Noen tiltak har blitt truffet vedrørende konsernmodellen for å sikre økt forutsigbarhet og bedre brukerstyring for underliggende virksomheter. Strategisk forum ledes nå av én etatsdirektør, og med Norsk Helsenett SF som sekretariat. Alle etatssjefer forutsettes å delta i Strategisk forum. Forumet skal jevnlig behandle saker i tilknytning til prismodell og kostnader for etatene. Det skal i tillegg sikre samordning og prioritering av etatenes behov og forventninger, samt god forankring av fremtidig gevinstrealisering.

Tjenestesenterets kostnader følges opp gjennom tertialvise møter og dialog med Norsk Helsenett SF, hvor det rapporteres på totale kostnader og investeringer, gevinstrealisering, utnyttelse av stordriftsfordeler og oppfølging av identifisert risiko i tertialrapporter og månedlige statusrapporter. Foretaket arbeider kontinuerlig med å utvikle tjenestepricing for alle tjenester. Dette innebærer også skjerpet fokus på kostnadsgrunnlag og gruppering av ulike kostnadselementer. Gjennom 2018 og 2019 har det blitt etablert gode rutiner for timeføring og oppfølging av de ansattes tidsbruk. Dette bidrar til bedre kostnadsgrunnlag og rapportering av faktiske kostnader.

Jeg er opptatt av at det nå benyttes en omforent metodikk for gevinstberegning slik at alle parter er innforstått med hvilke kriterier som ligger til grunn for gevinstrealiseringen. Det er lagt til grunn at Norsk Helsenett SF bruker metode for rapportering av potensielle gevinster i 10-årsperspektiv. Metoden bygger på anbefaling gitt av konsulentfirmaet Ernst and Young (EY), et av Norges største kompetansemiljøer på dette området. Beregnede gevinster inkluderer bruk av underleverandører, vurdering av mottatt tilbud sammenlignet med andre tilbydere og framskrivning utover avtaleperioden.

Med hilsen



Bent Høie



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Justis- og innvandringsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
19/2129 - AMN

Dato
15.08.2019

Resultat av revisjon av Justis- og beredskapsdepartementet og underliggende virksomheter Dokument 1 (2019-2020)

Jeg viser til Riksrevisjonens brev 13. juni 2019 om resultatet av revisjonen i 2018 av Justis- og beredskapsdepartementet og underliggende virksomheter. Riksrevisjonen ber meg om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

3.1.4. Finansiell revisjon – hovedfunn

Jeg tar resultatet av den finansielle revisjonen til etterretning.

3.1.5. Saksforhold – Angrep mot IKT-systemer i politi- og lensmannsetaten

Saksforhold 3.1.5 omhandler funn, merknader og anbefalinger etter etterlevelsesrevisjonen «Angrep mot IKT-systemer i politi- og lensmannsetaten».

Innledningsvis vil jeg understreke at politiet behandler store mengder sensitiv informasjon. God informasjonssikkerhet er en forutsetning for at politiet kan løse sine oppgaver på en effektiv og sikker måte. Jeg tar Riksrevisjonens merknader og funn på alvor, og anbefalingene er et viktig bidrag til det videre arbeidet med IKT-sikkerheten i politiet.

Jeg registrerer at Riksrevisjonen i hovedfunnene påpeker at politiet ikke arbeider systematisk med å planlegge og følge opp informasjonssikkerhet, og at arbeidet vanskeliggjøres av kompleks organisering og fragmenterte ansvarsforhold. Videre at

Postadresse: Postboks 8005 Dep, 0030 Oslo
Kontoradresse: Gullhaug Torg 4A Telefon: 22 24 51 00
Org. nr.: 972 417 831

det er gjennomført flere tiltak for å beskytte og overvåke etatens IKT-systemer, men fortsatt er det vesentlige svakheter i systemene.

Arbeidet med IKT-sikkerheten i politiet er omfattende, sammensatt og har pågått over lang tid. Arbeidet er avhengig av mange aktører, systemer, infrastruktur og objekter. Dette er tid-, ressurs- og kostnadskrevende. I 2016 ble det bevilget 100 mill. kroner til IKT-modernisering i politiet. I 2017 ble det bevilget ytterligere 40 mill. kroner til IKT-sikkerhet. Begge satsingene er videreført i 2018 og 2019. Videre er det i 2019 bevilget 148,2 mill. kroner til å etablere sikre datahaller i justissektoren. Midlene er blant annet benyttet til å tette sikkerhetshull i politiets IKT-infrastruktur.

Riksrevisjonen har tidligere påpekt mangler ved politiets IKT-sikkerhet, og jeg ser at oppfølgingen av Riksrevisjonens tidligere merknader ikke har vært systematisk og planmessig. Departementet ga Politidirektoratet i januar d.å. i oppdrag å utarbeide en plan og iverksette tiltak for å beskytte informasjon i politiet mot dataangrep. Formålet med planen er å legge til rette for helhetlig, systematisk oppfølging og styrking av informasjonssikkerheten, og en varig redusert risiko knyttet til digital inntrenging og kompromittering av informasjon. Jeg vil trekke frem at Politidirektoratet i perioden 2016-2018 etablerte en overordnet sikkerhetsorganisasjon for politiet, som vil bidra til at pågående og planlagte tiltak innenfor IKT-sikkerhet vil ha en helhetlig tilnærming.

Politidirektoratet har utarbeidet en plan i tre faser for tiltak på kort sikt (2019-2020), mellomlang sikt (2020-2022) og lengre sikt (2022-2024). Tiltak som skal gjennomføres på kort sikt er blant annet å erstatte eldre sårbart utstyr og å etablere styringssystem for sikkerhet. Dette styringssystemet skal gjelde for alt av det forebyggende sikkerhetsarbeidet i politiet. Styringssystemet vil ivareta IKT-sikkerheten i politiets systemer, herunder sikre systemene mot digitale angrep. Tiltak på mellomlang sikt innebærer å sentralisere og redusere lokale applikasjoner og infrastruktur, modernisering av politiets digitale arbeidsplass og videreutvikle IKT-styringsmodell for hele politiet. Tiltak som skal gjennomføres i 2022-2024 er knyttet til applikasjonssårbarheter.

Ved gjennomføring av tiltakene i planen forventes avvikene som gjelder de mest kritiske sårbarheter og styringssystem for sikkerhet å være lukket i løpet av 2020, mens resten av avvikene vil bli lukket innen 2024. Departementet vil følge opp Politidirektoratets arbeid med planen for å lukke de avvik som Riksrevisjonens peker på, gjennom tildelingsbrevet til Politidirektoratet og den ordinære styringsdialogen. Riksrevisjonens anbefalinger vil bli lagt til grunn.

Jeg vil også bemerke at selv om regjeringen har bevilget betydelige midler for å styrke IKT-området i politiet, har politiet fremdeles behov for å modernisere eksisterende IKT-løsninger, og utvikle nye digitale løsninger for å forbedre og effektivisere politiets oppgaveløsning.

Med hilsen



Jøran Kallmyr



Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartement
Statsrådene

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Unntatt offentlighet,
offl. § 5 andre ledd jf. rr. lov § 18(2)

Deres ref

Vår ref
18/19-210

Dato
15. august 2019

Resultatet av den årlige revisjonen av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og underliggende virksomheter for 2018

Det vises til Riksrevisjonens brev av 17. juni 2018 med resultatet av den årlige revisjonen for 2018. Riksrevisjonen ber om ministrenes redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp deres merknader og anbefalinger.

Riksrevisjonen har merknader og anbefalinger knyttet til forvaltningsrevisjonen om bruken av digitale løsninger ved etablering av restaurant. Rapporten tar opp mange viktige problemstillinger ved digitalisering og utvikling av tjenester til næringsdrivende. Vi (digitaliseringsminister og kommunal- og moderniseringsminister) er enig i at offentlig sektor må bli bedre på å gjenbruke informasjon den allerede har, og at digitalisering av tjenestene innenfor byggesaksbehandling kan bli bedre.

Nedenfor følger våre (digitaliseringsminister og kommunal- og moderniseringsminister) kommentarer og redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

Kommentarer til Riksrevisjonens anbefalinger:

- 1. "at offentlige myndigheter utvikler digitale tverrgående løsninger for å gjenbruke allerede innberettet informasjon slik at etablererne bare behøver å rapportere samme informasjon til myndighetene én gang"**

Den 11. juni i år lanserte regjeringen "En digital offentlig sektor - digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025". Strategien har som et av sine hovedmål at offentlig sektor utnytter

Postadresse: Postboks 8112 Dep 0032 Oslo
Kontoradresse: Akersg. 59 Telefon*: 22 24 90 90
Org no. 972 417 858

potensialet i deling og bruk av data til å lage brukervennlige tjenester, og for å bidra til verdiskaping for næringslivet. Strategiens kapittel 3 om økt deling av data og verdiskaping, har følgende tiltak som skal bidra til større grad av gjenbruk av data:

- Etablere et nasjonalt ressurscenter for deling av data med spisskompetanse på sammenhengen mellom juss, teknologi, forretnings- og forvaltningsprosesser, som læremiljø og kompetansebank for hele offentlig sektor
- I samarbeid med KS vurdere å benytte eksisterende datasjøer (samlinger av store datamengder), herunder regionale og virksomhetsinterne datasjøer, som skal kunne understøtte dataanalyser og tjenesteutvikling
- I samarbeid med KS utrede en generisk datafordeler, som blant annet innebærer kunnskap og metodikk for hvordan data kan deles på en forsvarlig måte, gjennom å fastsette prinsipper for ansvar, kostnadsdekning og gevinstuttak
- Utrede mulig plikt til å publisere åpne offentlige data
- Utarbeide en nasjonal strategi for kunstig intelligens

I tillegg vil følgende tiltak, som står i kapittel 2, underbygge formålet med "bare en gang":

- Utvikle en sammenhengende tjeneste for livshendelsen *starte opp og drive en bedrift*

Digitaliseringsstrategien er felles for hele offentlig sektor (stat og kommune), og flere av tiltakene skal gjennomføres i samarbeid med KS. Min (digitaliseringsminister) vurdering er at Riksrevisjonens anbefaling følges opp ved gjennomføring av tiltakene i digitaliseringsstrategien.

2. "at offentlige myndigheter utnytter potensialet for å digitalisere saksbehandlingen ytterligere

- a. ved statlig satsing på et nasjonalt bevillingsregister med en funksjonalitet som kan effektivisere saksbehandlingen og korte ned ventetiden for etablererne**
- b. ved å motivere kommunale etater til å utnytte de digitale løsningene ved veiledning til etablererne for å sikre fullstendige søknader og kortere behandlingstid**
- c. ved at informasjons- og veiledningstiltak blir tilpasset kompleksiteten i regelverket i plan- og bygningsloven, og at digitale løsninger i større grad blir utnyttet for å sikre forutberegnelighet og etterlevelse"**

En digital offentlig sektor - digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025 har som et av sine hovedmål at flere oppgaver løses digitalt, og som sammenhengende tjenester. For å oppnå dette målet, skal brukerne settes i sentrum gjennom utvikling av mer sammenhengende tjenester basert på viktige livshendelser. En av livshendelsene som skal prioriteres i første omgang, er å *starte og drive en bedrift*. Flere av Riksrevisjonens anbefalinger vil

kunne være aktuelt å ta opp i den forbindelse. Nærings- og fiskeridepartementet er ansvarlig for arbeidet med livshendelsen *starte og drive en bedrift*.

Det nye digitaliseringsdirektoratet skal følge arbeidet med sammenhengende tjenester, blant annet gjennom å utvikle metoder, samle kunnskap og legge til rette for erfaringsutveksling. Direktoratet skal også konkret bistå de ansvarlige departementene med operasjonalisering og organisering av tiltakene, der det er behov og ønsker om det.

Når det gjelder punkt b i anbefalingen, vil jeg (kommunal- og moderniseringsminister) understreke at kommunene og fylkeskommunene er egne rettssubjekter, som kan ta avgjørelser på eget initiativ. De har ansvar og utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer, i praksis regulert gjennom lov/forskrift og budsjetttrammer vedtatt av Stortinget. Departementet samarbeider med kommunesektoren og KS om å støtte opp om digitalisering i kommunene.

Se merknad til anbefaling 2c under punkt 3 nedenfor.

3. "at regelverket i plan- og bygningsloven i større grad legger til rette for utvikling av gode selvbetjeningsløsninger for etablererne og gode digitale verktøy for saksbehandlerne"

Digitalisering av tjenestene innenfor byggesaksbehandling er en sentral og viktig satsning. Sammen med Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) arbeider departementet målrettet med å motivere kommunene til å benytte digitale verktøy. Det arbeides også med å lage god veiledning, som skal gjøre det enklere å finne frem i et komplisert regelverk.

Det er mange igangsatte tiltak som går på å utvikle gode digitale strukturer, veiledninger og verktøy. Som eksempel kan jeg (kommunal- og moderniseringsminister) nevne DiBKs strategi for digitalisering (ByggNett) og arbeidet som har kommet ut av den. Per mai 2019 anslås at ca. 150 kommuner er i anskaffelsesprosess for eByggesak, et fagsystem som gir digital støtte til byggesaksbehandlere. Siden 2014 har DiBK etablert en digital infrastruktur basert på statlige felleskomponenter på Altinn-plattformen, som kalles Fellestjenester BYGG. Denne kan sjekke søknader mot gjeldende regelverk, og skal sikre informasjonsflyt mellom alle berørte parter. DiBK har skapt et marked for kommersielle aktører, som nå kan tilby digitale selvbetjeningsløsninger til innbyggere og profesjonelle aktører gjennom Fellestjenester BYGG. Per mai 2019 tilbyr 4 aktører selvbetjente digitale søknadsløsninger for utfylling av byggesøknader (Rørentreprenørene, Arkitektbedriftene, Norconsult/Ambita, Oslo kommune), og det er ventet at ytterligere 3 aktører (Norkart, Atea, Holte) lanserer sine tjenester i midten av 2019. Norkart lanserte i januar 2019 digital nabovarsling, som per juli 2019 har resultert i at allerede 70 000 naboer har mottatt digitale nabovarsler via Altinn.

DiBK har de siste årene laget ulike digitale veivisere, som skal gjøre det enklere å forstå ulike deler av regelverket. Veiviserne utvikles ved hjelp av tjenstedesign-metodikk, og er basert på prinsipper om brukerorientering. Formålet er å gjøre et komplekst regelverk mest mulig forståelig ut fra den enkelte brukers behov.

I tillegg til utvikling av digitale veivisere, gjøres det kontinuerlige vurderinger av mulige justeringsbehov i plan- og bygningslovgivningen, for å sikre en mest mulig smidig utvikling av digitale søknads- og saksbehandlingssystemer, herunder gode selvbetjeningsløsninger.

Det vises blant annet til at hensynet til et digitaliseringsvennlig regelverk ble vektlagt i det siste lovforslag om endringer i plan- og bygningsloven, som er på høring med frist 1. september. Videre samarbeider departementet med Senter for rettsinformatikk ved Juridisk fakultet på Universitetet i Oslo. Samarbeidet går ut på å finansiere og ha dialog om doktorgradsprosjektet "Digitalisering av bygningsretten – Begreper gjennom politikk, teknikk og praksis".

Arbeidet med digitaliseringsvennlige regler i plan- og bygningslovgivningen preges imidlertid av at det er en omfattende lov, med en rekke regler som går langt tilbake i tid. Arbeidet må således nødvendigvis være skrittvis og møysommelig.

Med hilsen



Nikolai Astrup
Digitaliseringsminister



Monica Mæland
Kommunal- og moderniseringsminister



**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
19/2169-

Dato
15. august 2019

Resultat av den årlige revisjonen av Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheter for 2018

Det vises til Riksrevisjonens brev av 17. juni 2019 om resultatet av den årlige regnskapsrevisjonen for 2018. Nedenfor følger kommentarer til Riksrevisjonens brev.

1 Finansiell revisjon – hovedfunn - Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen påpeker at det for Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet er avdekket brudd på administrative bestemmelser i *Statens personalhåndbok kapittel 10.11 Representasjon, bevertning, utgifter til mat mv* og Finansdepartementets rundskriv *R-105/2015 Bruk av betalingskort i statlige virksomheter ved anskaffelse av varer og tjenester*. Dette gjelder krav til dokumentasjon og overholdelse av statens satser for beregning av bevertningsutgifter, og kravene til dokumentasjon ved bruk av firmakort med bedriftsansvar.

Som følge av dette har departementet i brev av 5. juni 2019 til Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT) påpekt at departementet ser alvorlig på de forhold Riksrevisjonen har avdekket. Departementet har videre pålagt UiT å utarbeide en tiltaksplan for hvordan avvikene skal følges opp og lukkes. Tiltaksplanen skal sendes departementet innen 15. august 2019. Planen vil danne grunnlaget for videre oppfølging.

2 Ubrukte budsjettmidler ved universiteter og høyskoler

Riksrevisjonen har høsten 2018 undersøkt utviklingen i ubrukte budsjettmidler ved statlige universiteter og høyskoler i perioden 2016 til 2018, og hvordan Kunnskapsdepartementet har gjort Stortinget kjent med utviklingen i forbindelse med det årlige budsjettarbeidet. Riksrevisjonen har videre undersøkt hvilke planer som foreligger for senere bruk av disse

Postadresse: Postboks 8119 Dep 0032 Oslo
Kontoradresse: Kirkeg. 18 Telefon* 22 24 90 90
Org no.: 872 417 842

midlene, og om Kunnskapsdepartementet gjennom etatsstyringen har fulgt opp at bevilgningene er benyttet i samsvar med forutsetningene. Riksrevisjonen har følgende merknader:

1. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet ikke har fastsatt rammer for universitets- og høyskolesektorens avsetninger av ubrukte budsjettmidler.
2. Ingen av de fem virksomhetene som omfattes av revisjonen hadde ved utgangen av 2018 en samlet overordnet plan som synliggjør hvor store deler av avsetningene som er forpliktet til vedtatte fremtidige formål, og hvor store andeler av avsetningene som er ubundne midler.
3. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at utviklingen i universitets- og høyskolesektorens avsetninger av ubrukte budsjettmidler ikke kommer frem på en samlet og entydig måte i Kunnskapsdepartementets rapportering til Stortinget.

2.1 Rammer for universitets- og høyskolesektorens avsetninger av ubrukte budsjettmidler

Riksrevisjonen peker på at avsetningene av ubrukte budsjettmidler ikke er et element i finansieringssystemet og ikke et fast tema i departementets årlige styringsdialog med hver enkelt virksomhet. Ifølge Riksrevisjonen vises ikke at ubrukte budsjettmidler benyttes i samsvar med forutsetningene eller prioriteres i henhold til målene.

Videre finner Riksrevisjonen det kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet ikke har fastsatt rammer for universitets- og høyskolesektorens avsetninger av ubrukte budsjettmidler.

Departementet foretar en risikobasert vurdering av avsetningsnivået ved den enkelte institusjon. I fjorårets etatsstyringsrunde kommenterte departementet størrelsen på avsetningene overfor 14 institusjoner. 13 institusjoner fikk tilbakemelding om at vi forventer at avsetningene reduseres.

Høsten 2018 ba departementet åtte institusjoner med avsetninger uten eksterne bindinger over 10 prosent av den årlige bevilgningen om særskilt rapportering om planer for disponering av avsetningene. Rapporteringen viste at en betydelig del er satt av til konkrete tiltak og prosjekter. De aller fleste institusjonene rapporterer også om planer for bruk av avsetninger i ledelseskommentarene til årsregnskapet.

Kunnskapsdepartementet har i de årlige budsjettproposisjonene fastsatt mål som gjelder for universiteter og høyskoler som får bevilgning over kapittel 260 i statsbudsjettet. Disse målene gjelder både for den aktiviteten som gjennomføres i budsjettåret og de aktivitetene som er utsatt til senere terminer og finansieres med avsetninger. Universiteter og høyskoler mottar en samlet rammebevilgning som omfatter basismidler (67 pst. i 2019) og midler fra den resultatbaserte uttellingen (33 pst. i 2019). Rammefinansieringen innebærer at institusjonene skal se basismidler og resultatbasert uttelling under ett. Det gir institusjonene

et strategisk handlingsrom ved at de selv kan prioritere aktiviteter og områder de vil satse på for å nå sektor- og virksomhetsmålene.

I Meld. St. 18 (2014-2015) *Konsentrasjon for kvalitet* – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren foreslo regjeringen at hovedtrekkene i finansieringssystemet skulle føres videre, og i Innst. 348 (2014-2015) understreket komiteen at en stabil og påregnelig finansiering er en stor styrke for norsk forskning og høyere utdanning. Kunnskapsdepartementet fastsatte hovedtrekkene og prinsippene for endringene av det resultatbaserte finansieringssystemet i Prop. 1 S (2015–2016), og Stortinget sluttet seg til innretningen i Innst. 12S (2015-2016). Rammene og satsene for de ulike indikatorene ble implementert i Prop. 1 S (2016–2017) og Innst. 12S (2016-2017).

UH-sektoren har siden begynnelsen av 2000-tallet hatt særskilte fullmakter (nettbudsjetterte virksomheter). Dette innebærer blant annet at virksomhetene kan overføre alle ubrukte midler til etterfølgende budsjettår for å planlegge gjennomføring av strategiske tiltak og investeringer i et flerårig perspektiv. Jeg mener at eventuell innføring av nye bindinger for ubrukte bevilgninger i finansieringssystemet ikke vil være i samsvar med de fullmakter institusjonene som nettbudsjetterte virksomheter har til å disponere bevilgningene i et strategisk perspektiv.

Størrelsen på avsetningene ved den enkelte institusjon varierer over tid og mellom institusjoner. Begrunnelsen for at noen virksomheter i enkelte perioder har høye avsetninger vil ofte være at det foreligger konkrete planer for gjennomføring av større investeringer eller strategiske tiltak. På denne bakgrunn finner jeg det lite hensiktsmessig å fastsette eksakte rammer for hvor store avsetninger den enkelte virksomhet kan ha på et gitt tidspunkt.

2.2 Spørsmål om planer som samlet synliggjør hvordan institusjonene planlegger å benytte avsetningene av de ubrukte budsjettmidlene

Kunnskapsdepartementet legger til grunn at institusjonene i samsvar med økonomiregelverket både utformer strategiske planer og årsplaner, samt disponeringsplaner for det enkelte budsjettår.

Jeg viser som nevnt til at vi høsten 2018 ba åtte institusjoner om særskilt rapportering om planer for disponering av avsetninger uten eksterne bindinger knyttet til bevilgningsfinansiert virksomhet. Rapportene viste som nevnt at en betydelig del av avsetningen er satt av for å gjennomføre konkrete prosjekter og tiltak med utgangspunkt i institusjonenes mål de nærmeste årene. De aller fleste institusjonene omtaler også avsetninger i ledelseskomentarene til årsregnskapene.

2.3 Kunnskapsdepartementets årlige rapportering til Stortinget

Kunnskapsdepartementet følger de retningslinjer Finansdepartementet har fastsatt for rapportering av standardiserte nøkkeltall som vedlegg i de årlige budsjettdokumentene fra

departementet. Sammenhengen mellom kontantbeholdning, påløpte kostnader og avsetninger er presentert samlet for universitetene og høyskolene. Dette materialet er også inkludert i Meld. St. 3 om statsregnskapet som foruten de ordinære kapitalpostene også inneholder en oversikt over den enkelte institusjons kontantbeholdning.

Som følge av Riksrevisjonens anbefaling om å gi en samlet redegjørelse for utviklingen i universitetenes og høyskolenes avsetninger, vil departementet i budsjettproposisjonen for 2020 presentere et tabellvedlegg i tillegg til de standardiserte nøkkeltallene, som viser avsetninger for den enkelte institusjon i perioden 2016 til 2018.

3 Balanseføring av eiendeler og opprettelse av åpningsbalanse i SRS-virksomheter

Riksrevisjonen har foretatt en revisjon av om universiteter og høyskoler og andre virksomheter under Kunnskapsdepartementet som fører sine virksomhetsregnskap etter de statlige regnskapsstandardene (SRS), følger kravene til balanseføring av programvare og forskning og utvikling. Riksrevisjonen har følgende merknader:

1. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at virksomhetene under Kunnskapsdepartementet i varierende grad etterlever de statlige regnskapsstandardene når det gjelder balanseføring av og kostnadsføring av programvare. Uensartet regnskapsføring gir dårlig informasjonsverdi og reduserer mulighetene for å sammenligne regnskapene.
2. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet har gitt føringer til underliggende virksomheter som medfører at virksomhetenes regnskap ikke fullt ut følger kravene i de statlige regnskapsstandardene.

3.1 Balanseføring av programvare

Jeg har merket meg Riksrevisjonens anførsler om at virksomhetene i sektoren i ulik grad har et bevisst forhold til om kriteriene for balanseføring av utviklet og kjøpt programvare er oppfylt.

Departementet har også merket seg Riksrevisjonens funn knyttet til universiteter og høyskolars etterlevelse av bestemmelsene i SRS 17 Anleggsmidler når det gjelder den regnskapsmessige behandlingen av programvare og lignede rettigheter. Kunnskapsdepartementet vil ta opp denne problemstillingen med institusjonene i sektoren ved utsendelse av brev i tilknytning til rapporteringspakken for andre tertial 2019.

3.2 Kunnskapsdepartementets føringer til underliggende virksomheter om kravene i de statlige regnskapsstandardene

Riksrevisjonen kritiserer at Kunnskapsdepartementet, når virksomheter som følger de statlige regnskapsstandardene slås sammen, ber om at virksomhetene følger kontinuitetsprinsippet ved utarbeidelse av åpningsbalanse i den fusjonerte virksomheten. Dette med utgangspunkt i etableringen av Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (Unit) som i dette tilfellet er en omorganisering med uendret eierskap.

Etter Kunnskapsdepartementets oppfatning regulerer SRS 17 Anleggsmidler fra august 2015 etablering av åpningsbalanse for institusjoner som tar i bruk de statlige regnskapsstandardene for første gang og gir klassifikasjonsregler som skal benyttes ved senere anskaffelser av anleggsmidler. Slik Riksrevisjonen også anfører, omtaler ikke SRS 17 den regnskapsmessige behandling ved fusjoner mellom institusjoner som følger de statlige regnskapsstandardene. Etter det Kunnskapsdepartementet kjenner til, reguleres ikke sammenslåing av virksomheter (fusjoner) i de statlige regnskapsstandardene.

Når sammenslåing av statlige virksomheter ikke omhandles i SRS 17 Anleggsmidler eller i øvrige statlige regnskapsstandarder, har Kunnskapsdepartementet valgt å se hen til god regnskapsskikk i Norge og de norske regnskapsstandardene (NRS) som blant annet lå til grunn da de statlige regnskapsstandardene i sin tid ble utviklet.

I de norske regnskapsstandardene inneholder NRS 9 Fusjon et etablert regelverk for regnskapsmessig behandling av fusjoner. I punkt 4 fremgår at kontinuitetsmetoden skal benyttes i fusjoner mellom selskaper med identisk eiersammensetning før og etter sammenslåing. Kunnskapsdepartementet kan ikke se at det foreligger forhold i statlig sektor som tilsier at reglene i NRS 9 Fusjon ikke kan benyttes ved fusjoner i universitets- og høyskolesektoren, så lenge sammenslåing av virksomheter ikke reguleres i de statlige regnskapsstandardene. Vi vil også peke på at DFØ i høringsnotatet vedrørende forslag til forenklinger i de statlige regnskapsstandardene uttalte at: "Ved sammenslåing av statlige virksomheter følger den regnskapsmessige behandlingen et kontinuitetsprinsipp og forutsetningen om fortsatt drift er normalt ivarettatt".

På denne bakgrunn har Kunnskapsdepartementet lagt til grunn at sammenslåing til Unit av statlige virksomheter som fører regnskapet etter de statlige regnskapsstandardene, bør følge et kontinuitetsprinsipp.

Når det gjelder fastsettelse av åpningsbalanse for Unit, førte to av de tre overdragende enhetene regnskapet etter de statlige regnskapsstandardene, mens én førte regnskapet etter regnskapsloven. Etter en nærmere vurdering la Kunnskapsdepartementet til grunn at vurderingsreglene i regnskapsloven og vurderingsreglene i de statlige regnskapsstandardene knyttet til de balansepostene som ble overført, var tilnærmet like. Følgelig valgte departementet å legge kontinuitetsprinsippet til grunn.

Departementet er enig i at ved bruk av kontinuitetsprinsippet må de aktuelle virksomhetene benytte samme regnskapsstandarder og legge de samme regnskapsprinsippene til grunn.

Riksrevisjonen anfører at følgende tekst i Kunnskapsdepartementets rapporteringspakke ikke fullt ut er i samsvar med kravene til balanseføring i de statlige regnskapsstandardene: *Forskning og utvikling er en del av statsoppdraget og skal ikke aktiveres ved universiteter og høyskoler.*

Ved neste utsendelse av rapporteringspakken vil departementet korrigere denne teksten slik at den fullt ut er i overensstemmelse med de statlige regnskapsstandardene. I den nye versjonen av SRS 17 Anleggsmidler, punkt 11, (som gjelder fra 01.01.2019) fremgår det at:

Av praktiske årsaker og forsiktighetshensyn, skal kostnader knyttet til forskning og utvikling (FoU) kostnadsføres i resultatregnskapet etter hvert som de påløper.

Med hilsen

Med hilsen


Iselin Nybø

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs Plass
0130 OSLO

Deres ref
2019/00398

Vår ref
18/895-13

Dato
15. august 2019

Resultatet av den årlige revisjonen av LMD og underliggende virksomheter for 2018

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 17. juni 2019 med vedlegg om resultatet av den årlige revisjonen av Landbruks- og matdepartementet (LMD) og underliggende virksomheter for 2018. I brevet bes det om at jeg redegjør for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger. Nedenfor følger mine kommentarer til den enkelte sak.

Fastsettelse, utstedelse og innbetaling av inntektskrav

Kort om Riksrevisjonens merknader:

Jeg viser til punkt 3.1.4 i Riksrevisjonens brev. Gjennom revisjonen av Mattilsynets årsregnskap for 2018 og kontrollhandlinger som ble funnet nødvendige, er det avdekket mangler etter reglement for økonomistyring i staten og etter bestemmelser om økonomistyring i staten. Riksrevisjonen legger vekt på følgende: "Disse punktene handler i hovedsak om at virksomheten skal ha etablert systemer og rutiner for å sikre at inntektskrav blir fastsatt, utstedt og innbetalt med riktig beløp". Videre legger Riksrevisjonen vekt på at: "Mattilsynet har hjemmel til å fastsette og fakturere gebyrer på bakgrunn av gjeldende gebyrforskrifter og utførte tjenestehandlinger, men har ikke hensiktsmessige rutiner for å sikre at gebyrforskriftene blir forstått og praktisert på en enhetlig måte. Dette gjør at det er risiko for at tilsynsobjekter ikke behandles likt, og for at gebyr ikke ilegges i samsvar med regelverket."

Riksrevisjonen viser til følgende svakheter:

- "Det er ikke etablert etterkontroller som skal sikre at gebyr for veterinær grensekontroll er korrekt ilagt.
- Det er ikke etablert retningslinjer som sikrer at faktisk gebyrpliktig aktivitet gebyrlegges ved tilsyn og kontroll med fiskehelse og fiskevelferd i akvakulturanlegg. Mattilsynet mangler et fullgodt system for registrering av brukt tid, som er en viktig faktor for å beregne størrelsen på gebyret.
- For enkelte gebyrordninger mangler det kontrollspor mellom inntektsgrunnlag og regnskap.
- Saksbehandlingssystemet MATS differensier ikke mellom gebyrpliktige og ikke-gebyrpliktige tjenestehandlinger, og det har i tillegg begrensede rapporteringsmuligheter. Dette reduserer Mattilsynets muligheter til å etablere aggregerte kontroller og etterkontroller".

Kommentarer fra landbruks- og matministeren:

Landbruks- og matdepartementet har i sin styringsdialog lagt vekt på at Mattilsynet har korrekt gebyrinnkreving. Dette gjelder både knyttet til at riktig gebyr ilegges og at regelverket knyttet til dette følges.

Gebyr for tilsyn og kontroll med fiskehelse og fiskevelferd er et relativt nytt gebyr, og det har vært noe krevende å etablere et korrekt system for innkreving av dette gebyret. Mattilsynet har varslet departementet om at Mattilsynet vil gjøre en gjennomgang av gebyret, blant annet med tanke på korrekt innkreving og korrekt gebyrgrunnlag.

LMD har lagt vekt på at Mattilsynet etablerer korrekt internkontroll og rutiner når det gjelder gebyrene som Mattilsynet forvalter. Dette er formidlet i styringsmøter og gjennom tildelingsbrevet til Mattilsynet.

LMD vil følge opp Riksrevisjonens merknader også i styringsdialogen framover, og vil legge vekt på at Mattilsynet gjennomfører tiltak som bidrar til at gebyrinnkreving er i tråd med regelverket.

Myndighetenes saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket**Kort om Riksrevisjonens merknader:**

Jeg viser til punkt 3.1.5 i Riksrevisjonens brev. Riksrevisjonen har gjennomført en etterlevelserevisjon av myndighetenes saksbehandling og kontroll av avløsertilskudd og produksjonstilskudd.

Riksrevisjonen viser til følgende svakheter:

- "Kommunens saksbehandling er vanskelig å etterprøve, og kommunenes kontroll av opplysninger i søknadene er mangelfull.
- Fylkesmannens oppfølging og kontroll av kommunene er mangelfull.

- Landbruksdirektoratet har ikke gjort nødvendige prioriteringer i kontrollarbeidet for å sikre god kvalitet i kommunenes saksbehandling av tilskudd og fylkesmennenes kontrollarbeid.
- Landbruks- og matdepartementet har ikke iverksatt tilstrekkelige tiltak for å håndtere kjente svakheter i saksbehandling og kontroll av produksjons- og avløsertilskudd i jordbruket."

Kommunens saksbehandling

Når det gjelder kommunens saksbehandling, viser revisjonen for det første at kommunene i mange tilfeller ikke dokumenterer gjennomførte kontrolltiltak og risikovurderinger i henhold til økonomibestemmelsene. Videre påpekes det at det i behandlingen av enkeltsaker i mange tilfeller ikke er dokumentert om grunnvilkårene for tilskudd er oppfylt, og hvorfor det ikke er avkortet i tilskuddet ved feilopplysninger eller ved brudd på dyrevelferdslovgivningen.

Riksrevisjonen finner at mangelfull dokumentasjon av vurderinger og risikovurderinger vanskeliggjør kontrollarbeidet for fylkesmannen, og gir risiko for at feil i kommunenes saksbehandling ikke blir oppdaget. Riksrevisjonens saksgjennomgang viser også at kommunens vedtaksbrev i mange tilfeller ikke er i samsvar med forvaltningslovens og forskriftenes krav, da vedtak om avkorting mangler en aktsomhetsvurdering.

Fylkesmannens oppfølging og kontroll

Av revisjonsrapporten fremgår det at fylkesmennenes kontroll og oppfølging av kommunens saksbehandling er mangelfull, noe som medfører at fylkesmannen ikke har godt nok grunnlag for å vurdere kvaliteten i kommunens saksbehandling. Rapporten peker på stor variasjon i hvordan fylkesmennene gjør risiko- og vesentlighetsvurderinger, og at det er vanskelig å følge sammenhengen fra risikovurderingene til planlagte kontroller i kontrollplanen. Riksrevisjonens funn viser også at fylkesmennene gjennomfører forvaltningskontroller i kommunene ulikt, og at ikke alle fylkesmenn kontrollerer at kommunene utfører risikobasert kontroll.

Revisjonen viser videre at flere kommuner har utfordringer med å ajourføre arealressurskart (AR5). Dessuten dokumenterer fylkesmennene i liten grad hvordan kommunens behandling av saker følges opp der Mattilsynet har avdekket alvorlige brudd på dyrevelferdsregelverket. Fylkesmannsembetenes manglende oppfølging og kontroll med saksbehandleres tilganger i forvaltningssystemet gir også risiko for misbruk.

Landbruksdirektoratets kontrollarbeid

I rapporten skriver Riksrevisjonen at Landbruksdirektoratets kontrollarbeid ikke gjøres fullt ut i samsvar med krav gitt av Landbruks- og matdepartementet og i samsvar med økonomibestemmelsene. I rapporten vises det til at direktoratet gjør manglende risiko- og vesentlighetsvurderinger, at det ikke er gjennomført forvaltningskontroll av produksjons- og avløsertilskudd (heretter omtalt som produksjonstilskudd) siden 2015, og at manglende analyser av informasjon fra fagsystemet samlet gjør at "Landbruksdirektoratet ikke har tilstrekkelig grunnlag for en målrettet og effektiv kontroll av tilskuddsordningen". Undersøkelsen viser

videre at Landbruksdirektoratet ikke kontrollerer fylkesmannens arbeid med å gi og kontrollere rettigheter og tilganger i systemet direktoratet forvalter.

Landbruks- og matdepartementets styring og oppfølging

Revisjonsrapporten påpeker flere svakheter i kommunenes saksbehandling som har vært kjent for departementet og vært tema i styringsdialogen. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at iverksatte tiltak i forvaltningskjeden fra Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet til fylkesmannen og kommunene, ikke har vært tilstrekkelige til å håndtere kjente svakheter i saksbehandling og kontroll av tilskuddsordningen. Riksrevisjonen legger videre til grunn at departementet har vært kjent med regelverksutfordringer, for eksempel når kommunen skal kontrollere areal.

Riksrevisjonens anbefaling

Riksrevisjonen anbefaler at Landbruks- og matdepartementet "påser at Landbruksdirektoratet og fylkesmannen følger opp og kontrollerer produksjonstilskudd i jordbruket for å sikre at tilskudd blir riktig saksbehandlet og rett utbetalt, og at foretakene som søker tilskudd, får likeverdig behandling."

Kommentarer fra landbruks- og matministeren:

Forvaltningen av produksjonstilskudd er i betydelig grad basert på tillit til at de opplysningene som søker gir er korrekte. Det er en forutsetning at ordningen er tillitsbasert for å kunne gi tilskudd med grunnlag i antall dyr og dekar til om lag 40 000 foretak.

Systemet bygger på en forutsetning om at risikoen for å bli trukket ut til kontroll, og det å bli avkortet dersom det oppdages feil, har en preventiv effekt som sikrer at søknadene som leveres er riktige. Ettersom forvaltningen ikke har ressurser til å kontrollere alle søknadene, er det gitt instruks til kommunene om at 10 % av søknadene som et minimum skal kontrolleres hvert år.

Hvilke foretak som skal plukkes ut til kontroll skal både baseres på den generelle kunnskapen kommunen har om foretakene, og ved at saksbehandlerne bruker de maskinelle kontrollene som et verktøy for å finne søknader som har størst risiko for feil.

Kontroll, og oppfølging av kontroll (f.eks. reaksjoner på avvik), utgjør en integrert del av tilskuddsforvaltningen, hvor de ulike nivåene har ulike oppgaver. Fylkesmannen skal kontrollere at kommunen forvalter regelverket om produksjonstilskudd korrekt (forvaltningskontroll), og er pålagt å utarbeide en risikobasert kontrollplan hvert år.

Landbruksdirektoratet har det overordnede ansvaret for forvaltningen av produksjonstilskuddet, og skal ha særskilt oppmerksomhet på fylkesmennenes oppfølging av kommunenes forvaltning av de landbrukspolitiske virkemidlene.

Jeg deler Riksrevisjonens vurderinger knyttet til svakheterne i kommunens saksbehandling av søknader om produksjonstilskudd, og at det er behov for forbedringer i forvaltningen. Jeg vil likevel bemerke at omfanget av tørken i 2018, både når det gjelder varighet og geografisk

utbredelse, medførte omfattende økonomiske konsekvenser for bøndene. Dette nødvendiggjorde betydelige omprioriteringer av tilgjengelige ressurser i forvaltningen. Saksbehandlere både hos kommunen og hos fylkesmannen ble bedt om å bruke alle tilgjengelige ressurser på veiledning, behandling av søknader og utbetaling av avlingsskadeerstatning.

Tørkesommeren førte også til betydelig merarbeid i Landbruksdirektoratet, særlig knyttet til avlingsskadeordningen og produksjonstilskudd. De ekstraordinære forholdene gjør at det kontrollerte søknadsåret gir et lite representativt bilde av det samlede arbeidet som gjennomføres i forvaltningen som helhet. Dette skyldes at de nødvendige omprioriteringer som ble gjort dette året var av et omfang som forvaltningen ikke tidligere har opplevd.

I det følgende vil jeg knytte noen kommentarer til Riksrevisjonens funn på hvert forvaltningsnivå.

Kommunens saksbehandling

Riksrevisjonens undersøkelser viser at kommunene i sin saksbehandling ikke følger opp sentrale regelverk på en god nok måte. Dette er alvorlig, og departementet vil derfor be Landbruksdirektoratet å vurdere om endringer i veiledningen og fagsystemet vil kunne gjøre kommunene bedre i stand til å forvalte ordningen i samsvar med de kravene som stilles i instruks og lovverk.

Fylkesmannens oppfølging og kontroll

Fylkesmannen skal innen 1. april hvert år utarbeide årlig risikobasert plan for kontroller i henhold til Landbruksdirektoratets veiledninger, jf. kap. 5 i virksomhets- og økonomiinstruksen. I rundskriv er fylkesmannen gitt i oppgave å bistå kommunene i oppdatering av Landbruksregisteret, følge opp kommunenes ajourhold av AR5 samt kontrollere kommunens oppfølging av avkortning ved brudd på dyrevelferdsregelverket.

Jeg forventer at fylkesmannen følger opp de kravene som allerede er stilt til hvordan kontrollarbeidet skal utføres, og vil be Landbruksdirektoratet vurdere om det er hensiktsmessig å endre rutinene for krav til fylkesmannens rapportering. Samtidig mener jeg at dette må avveies mot at det er et uttalt politisk mål at omfanget av rapporteringskrav skal reduseres.

Kommunene fatter vedtak om tilskudd i søknads- og forvaltningssystemet eStil PT og vedtaket ligger til grunn for Landbruksdirektoratets utbetaling. Fylkesmannen skal opprette, endre og slette kommunale brukere og tildele rettigheter i henhold til de arbeidsoppgaver som skal utføres av brukerne.

Jeg ser alvorlig på at ikke alle fylkesmenn oppfyller kravet om regelmessig gjennomgang av tilgang til søknads- og forvaltningssystemet, til tross for at virksomhets- og økonomiinstruksen kap. 5.1.10.13 krever at brukertilgangene i fagsystemene gjennomgås regelmessig, og minimum en gang per år. Departementet har derfor allerede tatt initiativ til å

endre instruksen. Fra 28. juni 2019 er det stilt krav om årlig rapportering til Landbruksdirektoratet om oppfølgingen på dette området. Departementet vil på sin side følge opp Landbruksdirektoratets oppfølging i styringsdialogen.

Landbruksdirektoratets kontrollarbeid

I rapporten skriver Riksrevisjonen bl.a. at Landbruksdirektoratet gjør manglende risiko- og vesentlighetsvurderinger, at det ikke er gjennomført forvaltningskontroll siden 2015. Landbruksdirektoratet har det overordnede ansvaret for forvaltningen av produksjonstilskuddet. Direktoratet har omfattende oppgaver knyttet til løpende drift og utvikling av fagsystemet for saksbehandling, kontroll og utbetaling av tilskudd. I tildelingsbrevet i 2018 fremhevet departementet at Landbruksdirektoratet måtte kvalitetssikre implementeringen av den nye nettbaserte forvaltningen av produksjonstilskuddet. Innføringen av et nytt system og tørken nødvendiggjorde en betydelig omprioritering av ressurser hos Landbruksdirektoratet, som gjør 2018 til et lite representativt år. Jeg mener likevel at det er rom for at direktoratet nå styrker kontrollarbeidet ytterligere. Dette vil bli fulgt opp i styringsdialogen med direktoratet.

Når det gjelder Riksrevisjonens påpekning av manglende analyse fra Landbruksdirektoratets side av om kommunene har vurdert avkortning, vil jeg fremheve at det er fylkesmannen, ikke Landbruksdirektoratet, som er gitt i oppgave å kontrollere kommunens saksbehandling, jf. avsnitt 2.1 i Rundskriv 2018-31. Landbruksdirektoratet skal bistå i denne vurderingen ved å veilede, samt å legge til rette for en god kontroll gjennom fagsystemet.

Frem til nå er det lagt avgjørende vekt på kostnadsstyring og utviklingen av et brukervennlig system for søkerne. Denne prioriteringen har imidlertid gått ut over brukervennligheten for forvaltningen, men Landbruksdirektoratet arbeider kontinuerlig med å utvikle systemet for å gjøre kontrollen så effektiv som mulig innenfor de ressursene som direktoratet til enhver tid har tilgjengelig. Et viktig virkemiddel i kontrollarbeidet er utvikling av rapporter som kan gi kommunene og fylkesmannen oversikt over særskilte forhold ved søknadene i kommunen/fylket. I 2019 har Landbruksdirektoratet utviklet en avviksrappport som viser alle søknader hvor det ikke er samsvar mellom opplysningene foretaket har fylt inn og opplysningene som kommunen har fylt inn.

Jeg kan opplyse om at det i årets jordbruksforhandlinger er bevilget 3 mill. kroner til videreutvikling av fagsystemet for saksbehandling av produksjonstilskudd. Bevilgningen skal blant annet dekke tiltak for å effektivisere utbetalingene og forbedre søknadsprosessen for bruker og forvaltning, jf. Prop. 120 S (2018-2019) avsnitt 7.10.7.

Landbruks- og matdepartementets styring og oppfølging

Mitt ansvar som statsråd innebærer å gi tydelige styringssignaler når det gjelder etterlevelsen av de krav som settes i lover, forskrifter og andre styringsdokumenter. Jeg mener departementet oppfyller sitt overordnede ansvar for styring oppfølging og kontroll av forvaltningen av produksjonstilskudd. Som referert fra kap. 14 i Meld. St. 11 (2016-2017) *Endring og utvikling — En fremtidsrettet jordbruksproduksjon* har regjeringen påpekt både årsaker til manglende etterlevelse av disse styringssignalene, og hvilke tiltak departementet

allerede har satt i verk. I meldingen er det fremhevet at nærhet til tilskuddssøker kan gjøre det spesielt vanskelig å ha den nødvendige objektive distansen når kommunen skal gjennomføre sine kontrolloppgaver. Videre har kommunene varierende grad av agronomisk og juridisk kompetanse, og det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder ressursbruk og prioriteringen av arbeidet med tilskuddsforvaltningen. Dette er bakgrunnen for at det i meldingen ble foreslått å vurdere endringer i forvaltningen av produksjonstilskudd. Stortinget sluttet seg ikke til dette under henvisning til at forvaltningen bør skje nærmest mulig søkeren.

Riksrevisjonen påpeker videre at departementet har vært kjent med regelverksutfordringer, for eksempel når kommunen skal kontrollere areal. Landbruks- og matdepartementet har i forbindelse med forskriftsendringer i 2002 og 2014 (i kraft fra 1. januar 2015) jobbet målrettet med forenkling for å gjøre reglene forståelige og forutsigbare. I det nye fagsystemet som ble innført i 2017 er det også innført en rekke logiske kontroller mot ulike registre og tidligere søknader. I tillegg krever fagsystemet større grad av begrunnelser dersom kommunene endrer data i søknaden som søker selv har gitt.

Ved biologiske produksjoner vil det være ulike tidspunkter gjennom året som vil være det mest hensiktsmessige tidspunktet å søke om tilskudd og kontrollere opplysninger. Det var et omforent ønske fra næringen og forvaltningen å ha én felles søknadsfrist. Et viktig premiss har vært at det skal være én utbetaling av tilskudd, og at denne skal være så tidlig som mulig året etter at søknadene er kommet inn. For å sikre et hensiktsmessig system uten for mange frister, måtte det ved utformingen av modellen gjøres en avveining mellom disse ulike tidspunktene. Felles søknadsfrist for alle produksjonstilskuddene ble satt til 15. oktober etter en samlet vurdering av fordeler og ulemper for de ulike produksjonene, jf. kap. 7.11.2 i Prp. 133 S (2015-2016).

Når det gjelder Riksrevisjonens merknader om kontroll av areal, mener jeg at det er begrensede utfordringer knyttet til kontroll av arealtilskuddet. At søknad først leveres etter at vekstsesongen er ferdig, kan riktignok gjøre det vanskeligere å gjennomføre stedlig kontroll. For å kontrollere at søker faktisk har dyrket den veksten vedkommende har oppgitt i søknaden, mener departementet likevel at det vil være tilstrekkelig – og ofte mer målrettet – å kontrollere dokumentasjon av salg, lager av produkter, eget forbruk av fôr etc.¹ Jeg mener at forholdene som det vises til i rapporten viser at det er nødvendig med mer veiledning rundt kontroll av areal, og jeg vil be Landbruksdirektoratet om å gjennomgå veiledningen som gis om arealkontroll, med sikte på å gjøre kommunene i enda bedre stand til å gjøre en hensiktsmessig kontroll.

Departementet og Landbruksdirektoratet arbeider også med å gjennomgå regelverket og praksis for avkortning ved brudd på dyrevelferdsregelverket for å sikre en mer enhetlig praksis i samsvar med bestemmelsens formål. I samråd med Landbruksdirektoratet vil departementet også vurdere om det er andre deler av regelverket hvor det er behov for en tilsvarende gjennomgang.

¹ Dette er det gjort rede for i kap. 7.11.2 i Prp. 133 S (2015-2016)

Landbruks- og matdepartementet arbeider kontinuerlig med å oppnå et så effektivt kontrollsystem som mulig. Kontroll, og oppfølging av kontroll, er et prioritert tema i styringsdialogen mellom Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet, og mellom departementet og fylkesmennene. Jeg vil også bemerke at mangelfull kontroll med tilskuddsordninger er ett av åtte topprisikoområder i departementet, og gis derfor ekstra oppmerksomhet i forbindelse med risikostyringen av virksomheten. Departementet vil fremdeles ha høy oppmerksomhet på etterlevelse av regelverket, samt kontroll og dokumentasjon av kontroll og vurderinger i styringen av Landbruksdirektoratet og fylkesmannen. Departementet vil også be Landbruksdirektoratet vurdere om endrede krav til rapportering vil kunne sikre en bedre oppfølging av regelverket på alle nivåer i forvaltningen.

Myndighetenes innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferden i landbruket

Kort om Riksrevisjonens merknad:

Gjennom revisjon har det vært vurdert i hvilken grad myndighetene, Landbruks- og matdepartementet og Mattilsynet, legger til rette for og gjennomfører et målrettet tilsyn for å minimere omfanget av alvorlige brudd på regelverket for dyrevelferd i landbruket.

Undersøkelsen har vist at Mattilsynet har høy oppmerksomhet på å gjennomføre risikobasert tilsyn på dyrevelferdsområdet. Samtidig viser undersøkelsen at Mattilsynet mangler hensiktsmessige verktøy og systemer for å avdekke de dyreholdene som har størst risiko for brudd på dyrevelferdsloven.

Revisjonen viser til følgende svakheter:

- "Mattilsynet mangler gode verktøy og systemer for å sikre et risikobasert tilsyn
- Gjentatte alvorlige brudd er ikke blitt avdekket på grunn av sen oppfølging fra Mattilsynet
- Mattilsynet har ikke en tilstrekkelig opptrappende virkemiddelbruk for de alvorlige sakene med brudd på dyrevelferdsloven
- Det tar for lang tid for Mattilsynet å iverksette aktivitetsforbud for dyrehold med alvorlig brudd på dyrevelferdsloven
- Dyrevelferd er vektlagt i styringsdialogen, men Mattilsynets systemer mangler funksjonalitet for effektivt å kunne gi tilstrekkelig styringsinformasjon"

Kommentarer fra landbruks- og matministeren:

Jeg velger å slå sammen svar på flere av punktene. Det gjelder punktet om at

- "Mattilsynet mangler gode verktøy og systemer for å sikre et risikobasert tilsyn"
- og
- "Dyrevelferd er vektlagt i styringsdialogen, men Mattilsynets systemer mangler funksjonalitet for effektivt å kunne gi tilstrekkelig styringsinformasjon"

Departementet er tilfreds med at Riksrevisjonen konstaterer at vektlegging av Mattilsynets innsats på dyrevelferdsområdet inngår i styringsdialogen. Departementet er også godt

fornøyd med den informasjon og rapportering som Mattilsynet gir gjennom hele året til departementet på dette området.

Riksrevisjonen viser i undersøkelsen til at Mattilsynet mangler felles utarbeidede verktøy og systemer for å avdekke de dyreholdene som har størst risiko for brudd på dyrevelferdsloven. Videre avdekker undersøkelsen av saksbehandlingssystemet MATS fungerer dårlig i arbeidet med å avdekke risiko hos aktuelle tilsynsobjekter.

Jeg deler Riksrevisjonens bekymring for svakhetene ved Mattilsynets saksbehandlingssystem MATS. Gode saksbehandlingssystemer er viktig for å løse Mattilsynets samfunnsoppdrag på flere områder. MATS ble utviklet som en felles saksbehandlingsløsning etter at Mattilsynet ble opprettet i 2004. Satsingen på en felles IKT-løsning var i mange år en suksess, men Mattilsynet vurderer selv at MATS ikke lenger tilfredsstillende forventningene og/eller kravene til en moderne forvaltning. MATS er heller ikke et system som egner seg for uttrekk av rapporter som styringsinformasjon på en enkel og effektiv måte.

I likhet med Mattilsynet ser jeg nødvendigheten av å ha et saksbehandlingssystem og IKT-løsninger som utnytter nye digitale muligheter i brukerorientering og brukeropplevelse. Det vil si et system som utnytter data til å lage bedre tjenester og til å løse Mattilsynets samfunnsoppdrag på nye måter, og som legger til rette for å samarbeide mer og bedre med andre, både næringsaktører og andre myndigheter.

Mattilsynet igangsatte medio 2016 et prosjekt for å forbedre og effektivisere kjøttkontrollarbeidet. Bl.a. utvikles løsninger for databasert registrering og håndtering av funn fra kjøttkontrollen. Mattilsynet forventer at disse dataene vil bidra til et risikobasert tilsyn i dyreholdene. Utvikling av dette systemet starter opp i august 2019, og er planlagt ferdig i løpet av 6-12 måneder etter oppstart.

LMD vil gjennom styringsdialogen fortsette å vektlegge Mattilsynets videre arbeid med å forbedre og styrke system- og IKT-verktøy som legger til rette for risikobaserte tilsyn generelt og på dyrevelferdssområdet spesielt. Dette kan gjøre informasjonsinnhenting og rapportering til bruk i styringsdialogen mer effektiv og målrettet.

Videre har Riksrevisjonen følgende hovedfunn:

- "Gjentatte alvorlige brudd er ikke blitt avdekket på grunn av sen oppfølging fra Mattilsynet"
- "Mattilsynet har ikke en tilstrekkelig opptrappende virkemiddelbruk for de alvorlige sakene med brudd på dyrevelferdsloven"
- "Det tar for lang tid for Mattilsynet å iverksette aktivitetsforbud for dyrehold med alvorlig brudd på dyrevelferdsloven"

I noen saker med brudd på dyrevelferdsloven har oppfølgingen ikke vært tilfredsstillende fra Mattilsynets side. Dette har det imidlertid vært fokus på å forbedre de senere årene. Fra og med 2018 har etablering av tidslinjer blitt systematisert. Dyrehold med dårlig tilsyn fra

dyreholder og stell over tid, skal identifiseres og følges opp med mål om varig bedring eller avvikling innen forsvarlig tid. Et hastevedtak sier ikke nødvendigvis noe om tilstanden i dyreholdet, generelt eller over tid. Situasjonen for et sykt eller skadet dyr vil eksempelvis avsluttes på stedet ved et hastevedtak om avlivning, og utløser ikke automatisk et tidlig oppfølgingstilsyn. Innføring av tidslinjesystemet vil imidlertid gjøre det enklere å identifisere kronisk dårlige dyrehold, og dermed bedre oppfølgingen av disse.

Om lag 40 prosent av tilsynene som Mattilsynet gjennomfører på dyrevelferdsområdet vil resultere i et eller annet avvik og pålegg om utbedring. Det er særlig utfordrende med dyrehold som sliter med eksempelvis dårlig økonomi eller kompetanse, og som befinner seg på grensen mellom å bryte med regelverket for dyrevelferd og å behandle dyrene akkurat godt nok. Det er krevende å bruke riktig virkemiddel overfor disse dyreholderne, og det er viktig å sikre dyreholdernes rettssikkerhet gjennom hele prosessen. Det er ingen særskilte begrensninger for hvordan virkemidlene kan tas i bruk, men Mattilsynet må ivareta god forvaltningsskikk og inngripende virkemidler skal brukes med varsomhet. Dette vil være en avveining som gjøres kontinuerlig.

Overtredelsesgebyr skal først og fremst brukes for overtredelser av mindre alvorlighetsgrad eller mindre omfang, f.eks. enkelt dyr som ikke har fått veterinærbehandling eller blitt avlivet. De alvorlige eller omfattende sakene skal heller politianmeldes. Siden overtredelsesgebyr kan anses som straff etter EMK, vil forbudet mot dobbeltstraff gjøre det nødvendig å vurdere om det skal reageres med overtredelsesgebyr, eller om politianmeldelse er riktig spor. Overtredelsesgebyr er derfor ikke særlig aktuelt ved sammensatte og/eller alvorlige brudd på regelverket for dyrevelferd. Overtredelsesgebyr er et relativt nytt virkemiddel som først har blitt tatt i bruk i vesentlig omfang de senere årene.

Tvangsmulkt er best egnet som virkemiddel der en varig bedring skal på plass (fysiske forhold ved bygninger, innretninger, klauvskjæring, klippe ull, slippe dyr på beite o.l.), og er mindre egnet for skjønnsbaserte vurderinger (nok strø, rotemateriale, før eller vann).

Mattilsynet har siden dyrevelferdsloven trådte i kraft i 2010 jobbet med hvordan opptrappende virkemiddelbruk skal brukes på en forholdsmessig måte, og hvordan det skal bli en enhetlig praksis i virkemiddelbruken.

Selv om loven hjemler at gjentatte brudd kan føre til aktivitetsforbud, er dette et meget inngripende virkemiddel som ikke automatisk skal brukes selv om det foreligger gjentatte avvik. Dette er bakgrunnen for at dette virkemiddelet primært benyttes i tilfeller som har pågått over et visst tidsrom uten at mildere reaksjonsformer har ført til akseptable forhold. Bruken av virkemiddelet har økt vesentlig de siste år. Jeg er opptatt av at alle saker skal være godt dokumentert og begrunnet før virkemiddelet tas i bruk.

Det er mitt inntrykk at dyrevelferdsområdet er godt forankret i Mattilsynets organisasjon, og at det er et prioritert område. Jeg har også inntrykk av at Mattilsynet følger opp styringssignaler om å ha stor oppmerksomhet på området dyrevelferd.

I denne sammenhengen nevner jeg også oppfølgingen av regjeringens satsing på dyrekrimprosjektet. Det vil si på samarbeid mellom Mattilsynet og politiet for å styrke håndheving av regelverket, samt Mattilsynets særlige rapportering om arbeidet med dyrevelferd som publiseres på mattilsynet.no.

Med hilsen



Olaug Vervik Bollestad



Fiskeriministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St Olavs plass
0130 Oslo

Deres ref

Vår ref

Dato

17/6354-116

14. august 2019

Resultater av den årlige revisjon av Nærings- og fiskeridepartementet og underliggende virksomheter for 2018 - Statsrådets uttalelse

Jeg viser til brev av 17. juni 2019 vedlagt resultater av revisjonen på Nærings- og fiskeridepartementets område for regnskapsåret 2018. Riksrevisjonen har ikke vesentlige merknader til avlagte regnskaper under NFDs ansvarsområde for regnskapsåret 2018.

I revisjonsåret 2018 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon av etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet. Riksrevisjonen har på bakgrunn av forvaltningsrevisjonen følgende funn og anbefalinger til Nærings- og fiskeridepartementet i 2018:

Hovedfunn:

- Havforskningsinstituttet har ikke etablert et godt nok system for å følge opp måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse
- Det er svakheter i Havforskningsinstituttets system for internkontroll
- Nærings- og fiskeridepartementet har lite informasjon om hvorvidt Havforskningsinstituttet utnytter ressursene effektivt

Riksrevisjonen anbefaler at Nærings- og fiskeridepartementet:

- følger opp at Havforskningsinstituttet etablerer et velfungerende system som bidrar til bedre styring og til kunnskap om måloppnåelse og effektiv drift
- i arbeidet med nytt mål- og resultatstyringssystem i større grad innhenter informasjon som gir grunnlag for å vurdere om Havforskningsinstituttet utnytter ressursene sine effektivt.

Riksrevisjonen ber om en redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger. Nedenfor følger kommentarer til Riksrevisjonens merknader og informasjon om den oppfølging departementet tar sikte på.

Postadresse: Postboks 8090 Dep 0032 Oslo
Kontoradresse: Kongens gate 8 Telefon* 22 24 90 90
Org no.: 912 660 680

1. Departementets kommentar til Riksrevisjonens merknader

Innledningsvis vil jeg påpeke at Havforskningsinstituttet og Nasjonalt institutt for sjømat og ernæringsforskning (NIFES) ble fusjonert fra og med 1.1.2018. Felles administrative systemer og internkontrollrutiner er fortsatt under utvikling. Nærings- og fiskeridepartementet var i ferd med å revidere mål- og resultatstyringssystemet til det gamle Havforskningsinstituttet da det ble bestemt at instituttene skulle slås sammen. Dette arbeidet er nå tatt opp igjen, og det vil bli utviklet nye mål og indikatorer for det nye Havforskningsinstituttet. Riksrevisjonens funn vil være nyttige innspill i dette arbeidet. Riksrevisjonen har merknader knyttet til instituttets operasjonalisering av overordnede mål og til instituttets manglende bruk av indikatorer. Sammen med vurdering av indikatorer for å måle effektivitet er dette forhold som vil bli tatt hensyn til i arbeidet med et nytt mål- og resultatstyringssystem. Arbeidet vil følges opp i styringsdialogen.

- *Merknad til hovedfunn om at Havforskningsinstituttet ikke har etablert et godt nok system for å følge opp måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse.*

Måloppnåelse

Havforskningsinstituttet har mange konkrete oppgaver i forvaltningen, men instituttets mål er få og overordnede. Instituttet rapporterer systematisk om måloppnåelse i den ordinære styringsdialogen hvor tilbakemeldinger blir gitt og oppfølging fra NFD iverksatt. Instituttet er en del av et større forvaltningssystem hvor måloppnåelse i form av kvalitet på datainnhenting, forskning og rådgivning er gjenstand for systematiske vurderinger også ut over departementets etatsstyring og interne systemer ved instituttet. Instituttet har en viktig rolle som marinfaglig rådgiver i forvaltning av havbruk og over seksti fiskebestander, og gir 4-500 råd årlig. Instituttet leverer data/råd til departementer, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM), EFSA (EUs mattrygghetsorgan) og ICES (Det internasjonale havforskningsrådet). Norge forvalter en betydelig andel av fiskebestandene vi høster av i samarbeid med andre land, og det er kvalitetssikrings- og evalueringssystemer knyttet til denne forvaltningen, blant annet gjennom ICES.

Instituttets rådgivning er gjenstand for betydelig oppmerksomhet både fra næringer, myndigheter og interesseorganisasjoner og rådgivningen har gjennomgått kvalitetssikringsprosesser og vurderinger som enhver form for forskning må igjennom. Instituttet evalueres også jevnlig av Norges forskningsråd.

Jeg føler meg derfor trygg på at instituttet får korreksjoner og innspill til forbedringer hvis det faglige nivået og måloppnåelsen blir for dårlig på enkelte områder. Jeg vil imidlertid ta initiativ til at de eksterne systemene for kvalitetssikring av leveranser og vurdering av måloppnåelse i større grad blir synlige i styringsdialogen. Videre bør all rådgivning instituttet foretar, være lett tilgjengelig, og metoder og vurderinger må være transparente. Når de nye målene til instituttet er på plass, vil jeg også be instituttet operasjonalisere dem i egne strategier og at de tilpasses instituttets egenart.

Effektiv ressursutnyttelse

Effektivitetsvurderinger for instituttet vil i stor grad være koblet til hvilke metoder instituttet benytter til datainnhenting og forskning. Departementet er varsomt med å styre hvilke metoder instituttet skal bruke i sin datainnhenting og forskning, da det er av stor verdi at disse i seg selv er helt uavhengige. Det bør ligge risiko- og vesentlighetsvurderinger bak utformingen av styringssystemene. Vi trenger ikke ressurskrevende systemer for rapportering som ikke i tilstrekkelig grad kan anvendes til styring og forbedringer. Økt byråkratisering uten tilstrekkelig mål og mening er jeg imot.

Riksrevisjonen nevner spesielt at utvikling i ressursbruk for bestandsovervåking ikke følges over tid. Dette stemmer ikke. Overvåkingstokt består i all hovedsak av faste kostnader, og utviklingen i disse kostnadselementene over tid er gjengitt i instituttets årsrapport. Det samme gjelder ressursbruk for datainnhenting og antall toktdøgn man får ut av disse ressursene.

En viktig indikator for effektiv ressursutnyttelse er etter min vurdering etterlevelse av kravet om at instituttets forskning skal være internasjonalt ledende på sine områder, gitt instituttets ressursrammer. Dette målet inkluderer også vurdering og utvikling av metodebruk, og i noen tilfeller også utvikling av teknologi, som er nødvendig for å utføre instituttets oppgaver. Dette er arbeid instituttet rapporterer om i blant annet årsrapporten. Det er viktig at instituttet tar i bruk mer kostnadseffektive metoder og teknologi etter hvert som den utvikles, og det er min erfaring at instituttet gjør det. Eksempler på dette er bruk av bøyer/seil-droner/glidere og fiskefartøy i datainnhenting. For målet om å "levere internasjonalt ledende forskning" rapporteres det i årsrapporten også om publiseringer, siteringer samt suksessrate og tilfang av eksterne inntekter. I tillegg initierer departementet større utredninger for å følge opp instituttets datainnhenting, for eksempel rapport om Havforskningsinstituttets behov for infrastruktur for innhenting av marine data.

- *Merknad til hovedfunn om svakheter i instituttets system for internkontroll*

Jeg mener at det er viktig at de interne systemene uformes på en slik måte at de bidrar til god oppfølging gjennom et godt beslutningsgrunnlag for datainnhenting, forskning og metodeutvikling, dvs. at det bidrar til høyest mulig måloppnåelse. Departementet vil derfor følge opp dette funnet i den videre styringsdialogen med instituttet, for jeg legger til grunn at Havforskningsinstituttet er like profesjonelt i sin administrasjon og interne styring som i sin forskning.

2. Departementets oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Nærings- og fiskeridepartementet

- følger opp at Havforskningsinstituttet etablerer et velfungerende system som bidrar til bedre styring og til kunnskap om måloppnåelse og effektiv drift
- i arbeidet med nytt mål- og resultatstyringssystem i større grad innhenter informasjon som gir grunnlag for å vurdere om Havforskningsinstituttet utnytter ressursene sine effektivt.

Departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger med tilpasninger til instituttets egenart og med bakgrunn i vesentlighetsvurderinger, jf. også kommentarer til Riksrevisjonens merknader over.

Med hilsen



Harald Tom Nesvik

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref
2019/00403

Vår ref
18/873-

Dato
15. august 2019

Resultatet av den årlige revisjonen av Olje- og energidepartementet og underliggende virksomheter for 2018

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 17. juni 2019 med resultatet av den årlige revisjonen av departementet og underliggende virksomheter for 2018, som vil bli rapportert i Dokument 1 (2019-2020). Jeg bes gjøre rede for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

Riksrevisjonen har i revisjonsåret 2018 gjennomført én etterlevelsesrevisjon innenfor Olje- og energidepartementets ansvarsområde. Revisjonen omhandler sikring mot dataangrep i Oljedirektoratet (OD) og målet med revisjonen var å kontrollere om OD arbeider systematisk med å forhindre dataangrep og oppdage urettmessig tilgang til IKT-systemer. Basert på denne revisjonen har Riksrevisjonen lagt frem følgende hovedfunn:

- OD har etablert et grunnlag for systematisk arbeid med informasjonssikkerheten.
- OD har vesentlige mangler i gjennomføringen av sentrale aktiviteter i styrings-systemet.
- IKT-systemer har svakheter som kan utnyttes i forbindelse med dataangrep.
- OD har feilrapportert til departementet om sikkerhetstilstanden.

På bakgrunn av disse hovedfunnene og vurderingene, har Riksrevisjonen kommet med følgende anbefalinger til Olje- og energidepartementet:

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

Postadresse: Postboks 8148 Dep 0033 Oslo
Kontoradresse: Akersgata 59 Telefon* 22 24 90 90
Org no.: 977 161 630

Jeg merker meg Riksrevisjonens hovedfunn og anbefalinger, og har følgende tilbakemeldinger:

Oljedirektoratet har et nasjonalt ansvar for data fra norsk kontinentalsokkel. Direktoratets data er et viktig faktagrunnlag for næringen. De har derfor et stort datatilfang, som i stor grad er offentlig informasjon. OD har få dokumenter som er underlagt lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven). Sikring av informasjon som er underlagt sikkerhetsloven, er derfor ikke omfattet av revisjonen.

Jeg ser det som positivt at Riksrevisjonen gjennom revisjonen bekrefter at ODs styrende dokumenter for informasjonssikkerhet gir rammer for et systematisk arbeid med å forhindre dataangrep og oppdage urettmessig tilgang til IKT-systemer. Det er min oppfatning at OD de senere årene har arbeidet systematisk med å implementere styringssystemet for informasjonssikkerhet. Departementet har blitt holdt løpende orientert om fremdriften i dette arbeidet gjennom særskilte oppfølgingsmøter og gjennom styringsdialogen.

Departementet har også gjennomført en ekstern evaluering av ODs måloppnåelse knyttet til delmålet om å "være et nasjonalt sokkelbibliotek og spre fakta og kunnskap" (delmål 3). Informasjonssikkerhet var en del av mandatet til denne evalueringen, som konkluderte med at ODs styringssystem for informasjonssikkerhet ble vurdert til å være i samsvar med eForvaltningsforskriftens § 15.

Revisjonen viser videre at OD har gjennomført verdivurderinger og at det foreligger en plan for gjennomføring av risikovurdering av 21 systemer i løpet av 2019. Jeg har merket meg Riksrevisjonens merknader til ODs metode for verdivurdering og gjennomføring av risikovurderinger. Som det fremkom i revisjonen skulle metoden evalueres i 2019. Denne evalueringen er nå utført, og direktoratet har besluttet at metoden vil bli endret for å redusere faren for at viktige risikovurderinger ikke blir gjennomført.

Jeg kan videre informere om at i parallell med, og i etterkant av revisjonen har OD gjennomført risikovurderinger i henhold til den oppsatte planen. Planen viser at OD i løpet av 2019 skal ha gjennomført risikovurderinger for alle de prioriterte systemene, samt de nyutviklede systemene.

Departementet har i etterkant av revisjonen innhentet status fra OD på gjennomføringen av sikkerhetstiltak. I parallell med, og i etterkant av revisjonen har OD iverksatt tiltak og forbedringer. OD arbeider også med å tydeliggjøre at sikkerhetstiltakene er basert på gjennomførte risikovurderinger og dokumentere tiltak i virksomhetens styringssystem med beskrivelse av effekt, ansvar og tidsfrister.

OD har i overordnet risikorapport for 2019, som ble mottatt og behandlet av OED i 2018, under delmål 3 bl.a. henvist til NSMs vurdering om at den digitale trusselen øker. Økt digitalisering i og utenfor OD gir nye utfordringer. OD har rapportert om behov for fornyelse av ODs tekniske infrastruktur for forvaltning av data. Dette er også påpekt både i den

eksterne evalueringsrapporten av delmål 3, i ODs egen planlegging av digitaliseringsprogrammet og i risikovurderinger ifm. informasjonssikkerhet. ODs IKT-infrastruktur består av både gamle og nye systemer med ulik grad av mulighet for sikring. Det krever større innsats i flere deler av virksomheten med å utføre verdi- og risikovurderinger, og å gjennomføre tiltak for å redusere risiko til akseptabelt nivå. OD har beskrevet følgende tiltak for å følge opp risikorapporten for 2019:

- Jevnlig oppfølging av styringssystemet for bl.a. å dokumentere og håndtere avvik, tiltak og risikovurdering
- Systematisk gjennomgang av alle punktene i Riksrevisjonens rapport og gjennomført ekstern ROS-analyse
- Gjennomføre sikkerhetsgjennomgang
- Fornye IKT-infrastrukturen

I lys av dette har direktoratet prioritert fornying av teknisk IKT-infrastruktur over eget budsjett i 2019 og i budsjettforslag for 2020. I tillegg tilførte jeg økte ressurser til OD i 2019 for å øke gjennomføringskraften i arbeidet med digitalisering og fornying av IKT-infrastrukturen, herunder ivareta informasjonssikkerhet. Jeg vil også framover vurdere økte ressurser til videreføring av dette arbeidet.

Departementet har de siste årene hatt en særskilt oppfølging for å sikre at OD implementerer et tilfredsstillende styringssystem for informasjonssikkerhet. I tillegg til den formelle rapporteringen i risiko- og sikkerhetsrapportene har vi gjennom denne særskilte oppfølgingen blitt informert om status, tiltak og planer for direktoratets systematiske arbeid med å bedre informasjonssikkerheten, herunder at det fortsatt gjenstår arbeid med aktiviteter i styringssystemet.

Riksrevisjonens anbefalinger om å påse at Oljedirektoratet etablerer et tilfredsstillende styringssystem for informasjonssikkerhet i samsvar med eForvaltningsforskriftens § 15, og å sikre at Oljedirektoratet rapporterer korrekt informasjon om informasjonssikkerheten i direktoratet, vil bli fulgt opp i styringsdialogen. Departementet vil følge opp at de planer som er lagt og tiltak som er beskrevet av OD blir gjennomført, og vil sammen med OD gjennomgå innhold og vurderinger i direktoratets rapportering om informasjonssikkerhet for å sikre at korrekt informasjon rapporteres.

Med hilsen



Kjell-Børge Freiberg

**DET KONGELEGE
SAMFERDSSELSDEPARTEMENT**

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unnateke offentlegheit,
§ 5 andre ledd

Dykkar ref
2019/00400-3

Vår ref
19/1496-

Dato
15. august 2019

Resultatet av den årlege revisjonen av Samferdselsdepartementet og underliggande verksemder for 2018

Eg viser til brev frå Riksrevisjonen av 17. juni 2019.

Samferdselsdepartementet vil følgje opp dei påpeikingane som Riksrevisjonen gir sin rapport om resultatet av revisjonen av departementet og underliggande verksemder for 2018.

Under følgjer departementet sine kommentarar til Riksrevisjonens gjennomgang av etats- og verksemdstyringa av Luftfartstilsynet.

1. Riksrevisjonens merknader

Luftfartstilsynet har det siste åra gjennomført fleire tiltak for å forbetre si interne styring, m.a. gjennomførte etaten ei omorganisering i 2017. Samferdselsdepartementet har på si side arbeidd med å forbetre m.a. det årlege tildelingsbrevet. I det vidare arbeidet vil departementet dra nytte av resultata frå Riksrevisjonens undersøking av etats- og verksemdstyringa av Luftfartstilsynet.

Etter mi vurdering er det nokre punkt i Riksrevisjonens undersøking som bør nyanseras noko.

Eg har merka meg at Riksrevisjonens undersøking viser at omorganiseringa frå 2017 har forbetra styringa av Luftfartstilsynet. Riksrevisjonen meiner likevel at det står att "et betydelig arbeid for å effektivisere driften av Luftfartstilsynet". Luftfartstilsynet har gjennomført fleire tiltak for å effektivisere drifta. Sjølv om det står att ein del arbeid, meiner eg derfor at denne utsegna blir noko unyansert.

Postadresse: Postboks 8010 Dep 0030 Oslo
Kontoradresse: Akersg. 59 Telefon* 22 24 90 90
Org no.: 972 417 904

Riksrevisjonen meiner at undersøkinga viser at Luftfartstilsynets reiseverksemd kan effektiviserast ved at etaten endrar arbeidsmetodane ved tilsyn, og at reisekostnadene som Luftfartstilsynet hadde signalisert det ville effektivisere, ikkje blei redusert i perioden 2015–2018.

Det er viktig at Luftfartstilsynet som andre statlege verksemdar, må sjå på tiltak som kan effektivisere drifta, m.a. reiseverksemda. Dette vil vere ein pågåande prosess. I undersøkinga ser det ikkje ut til at Riksrevisjonen har teke omsyn til at i perioden 2015–2018 auka m.a. talet på tilsynsobjekt, og at minimumskravet til kor mange tilsyn av flyplassane som må gjennomførast, er stramma inn.

Riksrevisjonen meiner m.a. at manglande funksjonalitet i fagsystema bidreg til at nokre gebyr ikkje blir kravd inn. Det er ikkje ein samanheng mellom manglande funksjonalitet i fagsystemet og at gebyr ikkje blir kravd inn. Luftfartstilsynet har gode rapportar frå fagsystemet Empic, som gir grunnlag for utfakturering. Utfordringa er når data i Empic ikkje blir oppdaterte med korrekt informasjon, eller at informasjon ikkje blir lagt inn i Empic. Da blir grunnlaget feil og dermed òg det som blir fakturert ut. Luftfartstilsynet arbeider med å heve kvaliteten på informasjonen i Empic m.a. gjennom prosessforbetringar og auka tilgang på personellressursar.

Luftfartstilsynet har gjennomført grunnleggjande standardisering av tilsynsprosessen etter omorganiseringa. Eg har merka meg at Riksrevisjonens undersøking viser at tilsynet framleis må bli betre på å etterleve gjeldande prosedyreregelverk. Vidare har eg merka meg at etaten i fleire saker ikkje har nytta prosedyreregelverket i si saksbehandling, og at det er manglar i bruken av fag- og støttesystema.

Samferdselsdepartementet har dei siste åra arbeidd med å forbetre målstrukturen i det årlege tildelingsbrevet til Luftfartstilsynet. Det er fastsett fire hovudmål for etaten, men det blir framleis i for stor grad stilt aktivitetskrav til Luftfartstilsynet i tildelingsbrevet.

2. Riksrevisjonens tilrådingar

Riksrevisjonen rår Samferdselsdepartementet til å vurdere desse tiltaka:

- følgje opp at Luftfartstilsynet arbeider systematisk med å utvikle vidare verksemdsstyringa, m.a. for at etaten skal kunne sikre effektiv drift og utnytte informasjon om flytryggleiksrisko betre
- sikrar forbetra styringsinformasjon om og oppfølging av Luftfartstilsynets måloppnåing, effektivitet og resultat.

Riksrevisjonen peiker i undersøkinga på fleire forbetringspunkt. Luftfartstilsynet har gjennomført fleire tiltak for å forbetre styringsinformasjonen i etaten og arbeider no med å gjennomføre fleire tiltak. Samferdselsdepartementet vil i styringa av etaten følgje opp både det arbeidet Luftfartstilsynet no gjennomfører, og dei forbetringspunkta som Riksrevisjonen peikar på.

Eg er samd i Riksrevisjonens vurderingar om at styringsinformasjonen om og oppfølginga av Luftfartstilsynets måloppnåing, effektivitet og resultat, kan forbetrast. Departementet vil følgje dette opp i styringsdialogen med Luftfartstilsynet.

Med helsing



Jon Georg Dale



RIKSREVISJONEN

Postbok 8130 Dep
0184 Oslo
Norge

Deres ref.: 2019/00402-3

Vår ref.: 14/12314-50

Dato: 21. august 2019

RESULTATET AV REVISJON AV UTENRIKSDEPARTEMENTET OG UNDERLIGGENDE VIRKSOMHETER FOR 2018 – DEPARTEMENTETS SVAR

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 14. juni 2019 vedlagt resultatet av revisjonen for 2018 til uttalelse.

Riksrevisjonen har i 2018 gjennomført to etterlevelserevisjoner på Utenriksdepartementets ansvarsområde. Jeg vil med dette gjøre rede for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger i de to omtalte etterlevelserevisjonene samt belyse bakgrunnen for noen av funnene Riksrevisjonen har gjort.

I Utenriksdepartementets etterlevelse av anskaffelsesregelverket

Riksrevisjonens mål med revisjonen har vært å kontrollere om UD i perioden 2017 og 2018 har gjennomført anskaffelser i samsvar med anskaffelsesregelverket, og om UD i samme periode har tildelt tilskudd som skulle vært behandlet etter anskaffelsesregelverket.

På bakgrunn av Riksrevisjonens undersøkelser anbefaler Riksrevisjonen at UD:

- sørger for bedre kvalitetssikring og kontroll for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket,
- ivaretar dokumentasjonsplikten også for anskaffelser under terskelverdi på 1,3 millioner kroner og
- etablerer et system for å ivareta miljø- og samfunnsansvar i sine anskaffelser.

Bedre kvalitetssikring og kontroll

Riksrevisjonen finner at UD har gjennomført fem ulovlige direkte anskaffelser. Dette skyldes ifølge Riksrevisjonen enten at regelverket ikke er lagt til grunn for anskaffelsen, at anskaffelsen kun er utlyst på Doffin og ikke i TED-databasen eller at utlysningen ikke oppgir alt som skal kjøpes.

Gode offentlige anskaffelser er avgjørende for at offentlig sektor skal kunne oppfylle sitt samfunnsoppdrag. Etterlevelse av regelverket er viktig i alle anskaffelser departementet

foretar og Utenriksdepartementet skal sørge for at alle departementets anskaffelser er i tråd med regelverket og departementets egen instruks og rutiner for anskaffelser.

Riksrevisjonen bekrefter at UD i hovedsak har utarbeidet gode instruks og rutinebeskrivelser. Det er ikke tilfredsstillende at Riksrevisjonens undersøkelse likevel viser manglende etterlevelse av regelverket i disse fem sakene.

Årsakene til Riksrevisjonens funn om UD's direkteanskaffelser synes å variere mellom de fem anskaffelsene og det er vanskelig å peke på en felles faktor. I fire av de fem anskaffelsene har UD foretatt vurderinger som ga grunnlag for å gjennomføre anskaffelsene på den måten de ble gjennomført, enten som særlige tjenester som ikke krever utlysning i TED-databasen, med bestemte CPV-koder, eller at regelverket ikke måtte legges til grunn. Jeg registrerer at Riksrevisjonen finner at vurderingene foretatt i disse anskaffelsesprosessene ikke er tilstrekkelig dokumentert.

Tiltak:

Utenriksdepartementet vil gjennomgå praksisen for å sikre at vesentlige vurderinger i anskaffelsesprosessene blir tilstrekkelig ivaretatt og dokumentert.

Kontraktsoppfølging

Det gjøres anskaffelser i utenriktjenesten omtrent for 1 milliard kroner i året. Utenriktjenestens anskaffelser foregår både gjennom sentralt inngåtte rammeavtaler hvor UD har felles behov med andre offentlige aktører, i tillegg til gjennom egne rammeavtaler og kontrakter for behov som er virksomhetsnære, og da særlig for utenriksstasjonene. Vi har om lag 200 koststeder i utenriktjenesten som kan gjennomføre anskaffelser, og ansvaret for anskaffelsene er desentralisert og følger budsjett disponeringsmyndigheten. UD har en obligatorisk kvalitetssikring av anskaffelser over terskelverdien.

Vel så viktig som god planlegging og gjennomføring av anskaffelser er god kontraktsoppfølging for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket og for å få leveranser iht. avtalte betingelser. Selve kontraktsoppfølgingen foregår i dag desentralisert i den enkelte enhet i UD. Jeg er ikke tilfreds med forholdene Riksrevisjonen påpeker i sin revisjon om at kontraktsoppfølgingen er mangelfull.

Tiltak

- Utenriksdepartementet vil prioritere videre digitalisering av anskaffelsesvirksomheten, som blant annet skal bedre kvalitetssikringen og kontrollen i anskaffelsesprosessene.
- Utenriksdepartementet vil sikre kobling mellom avtale og faktura, slik at man får automatisert og systematisert oppfølgingen av departementets avtaler.

Dokumentasjonsplikt for anskaffelser

Jeg registrerer at Riksrevisjonen finner at anskaffelser over terskelverdien på 1,3 millioner kroner er i hovedsak tilstrekkelig dokumentert. Jeg er ikke tilfreds med manglende overholdelse av dokumentasjonsplikten for anskaffelser *under* terskelverdi. Det er viktig at både anskaffelsesregelverket og Utenriksdepartementets egen instruks og

rutinebeskrivelser følges også i de mindre anskaffelsene. Som Riksrevisjonen påpeker er ansvaret for anskaffelser under terskelverdien på 1,3 millioner kroner lagt til den enkelte enhet i departementet og anskaffelser gjennomføres dermed av mange personer. Utenriksdepartementet er for tiden inne i flere reformprosesser knyttet til departementets organisering, hvor også anskaffelser er en del av reformarbeidet.

Tiltak:

- Utenriksdepartementet vil vurdere om alle anskaffelser som omfattes av anskaffelsesregelverket, ikke bare de som er over terskelverdi, må gjennom obligatorisk kvalitetssikring, og om departementets anskaffelsesvirksomhet skal innrettes på en annen måte enn i dag (sentralisering).
- Utenriksdepartementet vil vurdere om det er nødvendig med ytterligere kvalitetssikringsrutiner eller kontroller for å sikre at departementet oppfyller dokumentasjonsplikten også for anskaffelser under terskelverdi. I den forbindelse vil et system med kobling mellom avtale og faktura være et godt verktøy i arbeidet med å sikre tilstrekkelig dokumentasjon også for anskaffelser under terskelverdi.

Miljø og samfunnsansvar

Jeg er opptatt av at departementets anskaffelsesvirksomhet skal bidra til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der det er relevant. Samtidig gjelder en stor andel av UDs anskaffelser kjøp av typer tjenester der det er mindre relevant å stille krav til miljø eller samfunnsansvar. Ivaretagelse av miljø- og samfunnsansvar er en del av hovedmålsettingene i dagens strategi for UDs anskaffelsesvirksomhet og er inkludert i kontraktsstrategimalen for anskaffelser over terskelverdi. Jeg registrerer at Riksrevisjonen påpeker at det mangler tilstrekkelige strategiske føringer for hvordan departementet skal ivareta krav til miljø- og samfunnsansvar.

Tiltak

- Utenriksdepartementet vil tydeliggjøre og videreutvikle strategiske føringer for ivaretagelse av hensynet til miljø- og samfunnsansvar i den nye anskaffelsesstrategien.

II Sikring mot dataangrep i Utenriksdepartementet

Riksrevisjonens mål med revisjonen har vært å kontrollere om UD gjennom planlagte og systematiske tiltak har sikret informasjonen i ugraderte systemer mot dataangrep. Innledningsvis vil jeg bemerke at jeg er tilfreds med at Riksrevisjonen i den endelige revisjonsrapporten har tatt hensyn til departementets kommentarer i svaret på rapportutkastet.

Riksrevisjonen påpeker svakheter i UDs styringssystem for informasjonssikkerhet og etablerte sikkerhetstiltak og anbefaler at UD:

- sikrer at det gjennomføres risikovurderinger i viktige og virksomhetskritiske IKT-systemer,

- sørger for tilfredsstillende sikkerhet i eldre IKT-løsninger slik at de er i samsvar med beste praksis og
- sørger for at etablerte rutiner for oppfølging og rapportering følges i praksis.

Manglende risikovurderinger av sikkerheten i IKT-systemer

Jeg registrerer at Riksrevisjonen påpeker at det er manglende risikovurderinger av sikkerheten i noen av de eldre ugraderte IKT-systemene i departementet. Samtidig viser revisjonen at UD har gjennomført flere sikkerhetstiltak de senere årene som har forbedret departementets sikkerhetsnivå. UD ønsker å presisere at det benyttes egne separate løsninger for henholdsvis lav- og høygradert informasjon, som godkjennes og revideres av NSM.

Departementet har allerede gjort endringer i etablerte prosesser, og i dag risikovurderes alle nye IKT-systemer før de tas i bruk. Fremfor å gjøre risikovurderinger på eldre systemer som skal fases ut, gjennomføres periodiske sikkerhetstester for å sikre at systemene så langt det er mulig møter nye krav.

På bakgrunn av Riksrevisjonens anbefalinger vil jeg følge opp at arbeidet gir resultater på en måte som vil avhjelpe de funn som har blitt påpekt i revisjonen.

Tiltak

- Utenriksdepartementet vil videreutvikle metoder og prosesser for risikovurdering ved oppsett og implementasjon av IKT-løsninger.
- Utenriksdepartementet vil sørge for bedre systematisering av risikovurderinger og oversikt over risikobildet for IKT-løsninger i departementet.

Svakheter i sikkerhetstiltak

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet sørger for tilfredsstillende sikkerhet i *eldre IKT-systemer* slik at disse er i samsvar med beste praksis. Revisjonen viser at det er mangler i departements sikkerhetstiltak som gjør ugraderte IKT-systemer sårbare for dataangrep, og at departementet ikke fullt ut har tatt i bruk tilgjengelige overvåkningsverktøy for å fange opp eventuelle angrep.

Tiltak:

- Utenriksdepartementet vil fortsette arbeidet med å avvikle eldre systemer, blant annet systemer for spesialtjenester som for eksempel biometriløsningen. Arbeidet vil avsluttes så snart det er teknisk mulig.

Som Riksrevisjonen bemerker er UD's nye ugraderte maskiner og IKT-systemer satt opp med mange anbefalte forebyggende og oppdagende tiltak, og dermed godt beskyttet. Departementet har fortsatt noen eldre systemer i drift, hvor UD ikke er tjenesteleverandør. Sikkerheten på disse systemene er noe lavere enn på de nye ugraderte systemene som alle UD's ansatte daglig benytter.

Tiltak:

- Utenriksdepartementet har iverksatt konkrete sikkerhetstiltak på eldre systemer for å sikre disse ytterligere.

Jeg registrerer at revisjonen viser at Utenriksdepartementet har utfordringer med å få kontroll på ugraderte brukerkontoer og begrense disse til tjenstlig behov. Som departementet orienterte om under revisjonen, startet arbeidet med innføringen av ny modell for administratorkontoer i 2016. Som et ledd i dette arbeidet ble tilgangsbetovet kartlagt, for å begrense tilgangene.

Tiltak:

- Utenriksdepartementet vil fortsette det pågående arbeidet med opprydding og tilgangskontroll av bruker-, service- og administratorkontoer.

Med vennlig hilsen



Ine Eriksen Søreide

Vedlegg 2

Oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2018¹

Arbeids- og sosialdepartementet

Arbeids- og velferdsetaten (NAV)

Arbeidsretten

Arbeidstilsynet

Jernbanens Pensjonskassefond

Pensjonstrygden for sjømenn

Petroleumstilsynet

Riksmekleren

Statens arbeidsmiljøinstitutt

Statens pensjonskasse

Trygderetten

Barne- og familiedepartementet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Barneombudet

Diskrimineringsnemnda

Forbrukerrådet

Forbrukertilsynet

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Sekretariatet for Markedsrådet og Forbrukerklageutvalget

Finansdepartementet

Direktoratet for økonomistyring (DFØ)

Finanstilsynet

Skatteetaten

Statistisk sentralbyrå

Tolletaten

Velferdsfondet for tollvesenet

Forsvarsdepartementet

Forsvaret

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

Forsvarsbygg

Forsvarsmateriell

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)

Helse- og omsorgsdepartementet

Bioteknologirådet

Direktoratet for e-helse

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA)

Folkehelseinstituttet (FHI)

Fond for offentlig helsetjeneste

Fond for privat helsetjeneste

Helsedirektoratet

Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage)

1) Riksrevisjonen avgir også beretning til departementenes egne regnskaper.

Norsk pasientskadeerstatning
Statens helsetilsyn
Statens legemiddelverk

Justis- og beredskapsdepartementet

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
Domstolene i Norge
Generaladvokaten
Hovedredningssentralene
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker (Gjenopptakelseskommisjonen)
Konfliktrådene
Kontoret for voldsoffererstatning
Kriminalomsorgsdirektoratet
Nasjonalt sikkerhetsfond (vergemålsfondet)
Politi- og lensmannsetaten
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
Riksadvokaten
Sivil klareringsmyndighet (SKM)
Spesialenheten for politisaker
Statens sivilrettsforvaltning
Sysselmannen på Svalbard
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)

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)
Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)
Fylkesmannen i Agder
Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Finnmark
Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Hordaland
Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Oppland
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Fylkesmannen i Telemark
Fylkesmannen i Troms
Fylkesmannen i Trøndelag
Fylkesmannen i Vestfold

Fylkesmannen i Østfold
Husbanken
Husleietvistutvalget
Internasjonalt reindriftssenter
Kartverket
Kompetansesenter for distriktsutvikling (Distriktssenteret)
Sametinget
Statsbygg
Valgdirektoratet

Kulturdepartementet

Arkivverket
Den norske kirkes landsfond
Fond for lyd og bilde
Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond
Kulturtanken – Den kulturelle skolesekken Norge
Kunst i offentlige rom (KORO)
KORO fond
Lotteri- og stiftelsestilsynet
Medietilsynet
Nasjonalbiblioteket (NB)
Nidaros domkirkes restaureringsarbeider
Norsk filminstitutt (NFI)
Norsk filminstitutt, fond
Norsk kulturfond
Norsk kulturråd
Norsk lyd og blindeskriftbibliotek
Opplysningsvesenets fond
Riksteatret
Språkrådet
Statens kunstnerstipend

Kunnskapsdepartementet

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo (AHO)
De nasjonale forskningsetiske komiteene
De samiske videregående skoler, Karasjok og Kautokeino
Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (Unit)
Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku)
Eiendomsfondet
Foreldreutvalget for grunnopplæringen og Foreldreutvalget for barnehager
Høgskolen i Innlandet (HINN)
Høgskolen i Molde – vitenskapelig høgskole i logistikk (HiMolde)
Høgskolen i Volda (HVO)
Høgskolen i Østfold HiØ)
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 handelshøyskole (NHH)

Norges idrettshøgskole (NIH)
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
Norges musikkhøgskole (NMH)
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)
Oslomet – storbyuniversitetet
Samisk høgskole (Såmi allaskuvla)
Statens lånekaske for utdanning
Statped – statlig spesialpedagogisk tjeneste
Universitetet i Agder (UiA)
Universitetet i Bergen (UiB)
Universitetet i Oslo (UiO)
Universitetet i Stavanger (UiS)
Universitetet i Sørøst-Norge (USN)
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT)
Utdanningsdirektoratet (Udir)
Årjelsaemien vierhtiesåafoe/Sørsamisk kunnskapsark

Landbruks- og matdepartementet

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

Nærings- og fiskeridepartementet

Brønnøysundregistrene
Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard
Eksportkreditt Norge AS (Utlånsregnskapet)
Fiskeridirektoratet
Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK)
Garantiinstituttet for eksportkreditt (8 revisjonsberetninger til garantiordningenes årsregnskap)
Garantikassen for fiskere
Havforskningsinstituttet
Investeringsfond for Investinor AS
Justervesenet
Klagenemnda for industrielle rettigheter (KFIR)
Klagenemndssekretariatet
Konkurransetilsynet
Likviditetsfondet i Pensjonstrygden for fiskere
Norges geologiske undersøkelse (NGU)
Norsk akkreditering
Norsk nukleær dekommisjonering (NND)
Norsk romsenter (NRS)
Patentstyret
Regelrådet
Sjøfartsdirektoratet
Tapsavsetningfond egenkapitalinnskudd til SNSK

Olje- og energidepartementet

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

Oljedirektoratet (OD)

Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE)

Samferdselsdepartementet

Fond for OPS-prosjekter på veg

Infrastrukturfondet

Jernbanedirektoratet

Kystverket

Luftfartstilsynet

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom)

Senter for oljevern og marint miljø

Statens havarikommisjon for transport

Statens jernbanetilsyn

Statens vegvesen

Vegtilsynet

Utenriksdepartementet

Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad)

Norsk senter for utvekslingssamarbeid (Norec)

Andre virksomheter som er regnskapspliktig til Staten

Statsministerens kontor (SMK)

Regjeringsadvokaten

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Ombudsmannen for Forsvaret

Stortingets administrasjon

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget)

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Annet

FN-sambandet i Norge

Norden Nordic innovation

NordForsk

Nordisk Energiforskning

Nordisk film- og TV-fond

Vedlegg 3

Statsregnskapet 2018

Bevilgningsregnskapet 2018 (tall i millioner kroner)*

Utgifter	Saldert budsjett	Overført beløp fra foregående år	Nysaldert budsjett	Samlet bevilgning	Regnskap	Mer-/mindre-utgift	Overført 2019
Det kongelige hus	357	-	357	357	357	-	-
Regjeringen	406	15	420	435	409	26	20
Stortinget og underliggende institusjoner	2 449	76	2 851	2 927	2 561	367	335
Høyesterett	110	1	112	113	111	2	2
Utenriksdepartementet	38 136	784	37 504	38 288	37 089	1 199	1 115
Kunnskapsdepartementet	61 841	1 035	78 920	79 955	79 218	737	576
Kulturdepartementet	14 188	321	14 316	14 637	14 126	511	523
Justis- og beredskapsdepartementet	57 404	1 184	39 862	41 047	39 199	1 848	1 250
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	189 084	1 038	188 990	190 028	188 927	1 101	1 047
Arbeids- og sosialdepartementet	34 813	586	36 375	36 961	36 826	135	429
Helse- og omsorgsdepartementet	165 951	1 055	166 402	167 457	165 686	1 771	1 784
Barne- og likestillingsdepartementet	27 550	92	27 631	27 723	27 600	122	88
Nærings- og fiskeridepartementet	11 024	1 467	16 358	17 825	17 203	622	642
Landbruk- og matdepartementet	18 580	205	19 336	19 540	20 181	-640	162
Samferdselsdepartementet	67 694	2 369	68 436	70 805	66 632	4 173	4 094
Klima- og miljødepartementet	10 701	731	13 056	13 787	13 210	577	618
Finansdepartementet	51 509	551	88 156	88 707	98 266	-9 559	718
Forsvarsdepartementet	54 945	1 572	56 825	58 398	56 945	1 453	2 013
Olje- og energidepartementet	8 097	422	5 324	5 746	5 446	300	296
Ymse utgifter	4 498	-	50	50	1	49	-
Statsbankene	113 860	576	112 280	112 856	109 815	3 041	479
Statlig petroleumsvirksomhet	25 000	-	24 000	24 000	22 555	1 445	-
Statens forretningsdrift	3 892	294	4 122	4 416	4 056	360	461
Folketrygden	470 675	133	459 947	460 081	460 219	-138	159
Statens pensjonsfond utland	183 049	-	258 912	258 912	250 959	7 953	-
Sum utgifter	1 615 814	14 506	1 720 543	1 735 050	1 717 595	17 454	16 811

* I tabellen er statsbankene, statens forretningsdrift, statens petroleumsvirksomhet, folketrygden, Statens pensjonsfond utland og diverse utgifter gruppert i henhold til kapitelseriene i bevilgningsreglementet. I figur 1 i del II Resultat av revisjonen av departementene og underliggende virksomhetene er utgiftene presentert i samsvar med departementenes ansvarsområder.

Bevilgningsregnskapet 2018 (tall i millioner kroner)

Inntekter	Saldert budsjett	Nysaldert budsjett	Regnskap	Merinntekt og mindreinntekt (-)
Skatt på formue og inntekt	246 827	251 920	254 940	3 020
Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift	326 818	327 200	327 401	201
Tollinntekter	3 450	3 555	3 463	-92
Merverdiavgift	291 500	294 000	295 121	1 121
Avgifter på alkohol	13 800	14 200	14 138	-62
Avgift på tobakk	7 100	6 800	6 699	-101
Avgifter på motorvogner	24 835	23 660	23 416	-244
Andre avgifter	59 575	61 349	61 263	-86
Sum skatter og avgifter	973 905	982 684	986 440	3 756
Renter av statens forretningsdrift	87	87	72	-15
Avskrivninger, avsetninger til investeringsformål og inntekter av statens forretningsdrift i forbindelse med nybygg, anlegg m.v.	2 407	2 660	3 023	362
Sum inntekter av statens forretningsdrift	2 495	2 748	3 095	347
Renter fra statsbankene	8 785	8 812	8 842	30
Renter av kontantbeholdning og andre krav	3 387	4 923	5 495	571
Utbytte eksklusiv Statoil	18 458	25 337	25 270	-67
Sum renteinntekter og utbytte eksklusiv statens forretningsdrift og Statoil	30 630	39 073	39 607	534
Inntekter under departementene	26 086	31 996	33 603	1 606
Overføring fra Norges Bank	14 500	14 333	14 333	-
Tilbakeføring fra statens bankssikringsfond	-	-	-	-
Sum andre inntekter	40 586	46 329	47 936	1 607
Sum inntekter eksklusiv oljeskatter, petroleumsvirksomhet og tilbakebetalinger	1 047 616	1 070 834	1 077 078	6 244
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	102 400	151 800	141 242	-10 558
Skatt og avgift på utvinning av petroleum	91 105	116 202	117 287	1 085
Aksjeutbytte fra Statoil	14 544	14 910	14 984	74
Sum petroleumsinntekter	208 049	282 912	273 513	-9 399
Sum inntekter eksklusiv lånetransaksjoner og overføring fra Statens pensjonsfond utland	1 255 665	1 353 746	1 350 591	-3 155
Tilbakebetalinger	167 234	195 079	204 612	9 533
Statens pensjonsfond utland	255 366	225 514	225 514	-
Sum inntekter	1 678 265	1 774 339	1 780 717	6 378
Statlånemidler	-62 451	-53 795	-63 122	-9 326
Totalsum	1 615 814	1 720 543	1 717 595	-2 948

Kapitalregnskapet (tall i millioner kroner)

Eiendeler	31.12.2017	31.12.2018	Endring
Kontantbeholdninger	162 386	187 653	25 267
Spesielle fond, forsikringer mv.	8 742 991	8 504 428	-238 563
Verdipapirer	175 819	178 966	3 147
Utlån og utestående fordringer	478 785	480 846	2 061
Ordinære fond (eiendeler)	195 523	128 703	-66 819
Forskudd	222	218	-4
Kapital i statsbankene	620	620	-
Fast kapital i forvaltningsbedrifter	237 844	238 521	677
Egenbeholdning statspapirer	78 345	59 130	-19 215
Mellomværende med regnskapsførere	-3 022	-5 437	-2 415
Overkurs/underkurs statspapirer	-8 780	-6 666	2 114
Sum eiendeler	10 060 732	9 766 982	-293 750

Gjeld og egenkapital	31.12.2017	31.12.2018	Endring
Statsgjelden	522 047	523 869	1 822
Kontolån fra ordinære fond	207 878	141 315	-66 562
Virksomheter med særskilte fullmakter	19 146	19 862	716
Deposita og avsetninger	2 742	-6 489	-9 231
Overførte ubrukte bevilgninger	14 506	16 811	2 305
Sum gjeld	766 319	695 369	-70 950
Avslutningskonto for statsregnskapet (egenkapital)	9 294 413	9 071 614	-222 799
Sum gjeld og egenkapital	10 060 732	9 766 982	-293 750

Regnskapet for administrasjonen av Svalbard for 2018

Regnskapet for administrasjon av Svalbard 2017 (tall i tusen kroner)

Utgifter	Overført beløp fra foregående år	Bevilgning	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført 2019
Svalbard kirke	-	5 350	5 350	5 350	-
Tilskudd til Longyearbyen lokalstyre	-	177 190	177 190	177 190	-
Tilskudd til Svalbard museum	-	12 520	12 520	12 520	-
Sysselemanden	571	66 640	67 211	67 376	974
Sysselemandens transporttjeneste	8 008	202 867	210 875	207 408	4 128
Tilfeldige utgifter	70	27 100	27 170	1 046	26 054
Kulturminnetiltak	14	2 020	2 034	2 437	98
Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard	4	1 840	1 844	1 894	-
Refusjon til Norsk Polarinstitutt	-	3 600	3 600	3 600	-
Navigasjonsinnretninger	325	7 360	7 685	6 500	368
Statens bygninger på Bjørnøya og Hopen	356	7 190	7 546	7 504	42
Statsbygg, Svalbard	25	2 110	2 135	2 131	4
Skattekontoret, Svalbard	37	4 120	4 157	3 965	192
Sum utgifter	9 409	519 907	529 316	498 919	31 859
Endringer i overførte bevilgninger				22 450	
Sum				521 369	

Inntekter	Bevilgning	Regnskap
Sysselemanden	3 300	5 299
Sysselemandens transporttjeneste	-	661
Kulturminnetiltak	-	500
Skattekontoret, Svalbard	330	310
Skatter og avgifter	224 907	173 771
Tilskudd fra statsbudsjettet	291 370	340 829
Sum inntekter	519 907	521 369

Depositakonto 845004 Avsetninger i Svalbardregnskapet 2018 (tall i tusen kroner)

Saldo per 1. januar 2018	9 409
Nedgang i overførte bevilgninger	22 450
Saldo per 31. desember 2018	31 859



1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100 101 102 103 104 105 106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126 127 128 129 130 131 132 133 134 135 136 137 138 139 140 141 142 143 144 145 146 147 148 149 150 151 152 153 154 155 156 157 158 159 160 161 162 163 164 165 166 167 168 169 170 171 172 173 174 175 176 177 178 179 180 181 182 183 184 185 186 187 188 189 190 191 192 193 194 195 196 197 198 199 200 201 202 203 204 205 206 207 208 209 210 211 212 213 214 215 216 217 218 219 220 221 222 223 224 225 226 227 228 229 230 231 232 233 234 235 236 237 238 239 240 241 242 243 244 245 246 247 248 249 250 251 252 253 254 255 256 257 258 259 260 261 262 263 264 265 266 267 268 269 270 271 272 273 274 275 276 277 278 279 280 281 282 283 284 285 286 287 288 289 290 291 292 293 294 295 296 297 298 299 300 301 302 303 304 305 306 307 308 309 310 311 312 313 314 315 316 317 318 319 320 321 322 323 324 325 326 327 328 329 330 331 332 333 334 335 336 337 338 339 340 341 342 343 344 345 346 347 348 349 350 351 352 353 354 355 356 357 358 359 360 361 362 363 364 365 366 367 368 369 370 371 372 373 374 375 376 377 378 379 380 381 382 383 384 385 386 387 388 389 390 391 392 393 394 395 396 397 398 399 400 401 402 403 404 405 406 407 408 409 410 411 412 413 414 415 416 417 418 419 420 421 422 423 424 425 426 427 428 429 430 431 432 433 434 435 436 437 438 439 440 441 442 443 444 445 446 447 448 449 450 451 452 453 454 455 456 457 458 459 460 461 462 463 464 465 466 467 468 469 470 471 472 473 474 475 476 477 478 479 480 481 482 483 484 485 486 487 488 489 490 491 492 493 494 495 496 497 498 499 500 501 502 503 504 505 506 507 508 509 510 511 512 513 514 515 516 517 518 519 520 521 522 523 524 525 526 527 528 529 530 531 532 533 534 535 536 537 538 539 540 541 542 543 544 545 546 547 548 549 550 551 552 553 554 555 556 557 558 559 560 561 562 563 564 565 566 567 568 569 570 571 572 573 574 575 576 577 578 579 580 581 582 583 584 585 586 587 588 589 590 591 592 593 594 595 596 597 598 599 600 601 602 603 604 605 606 607 608 609 610 611 612 613 614 615 616 617 618 619 620 621 622 623 624 625 626 627 628 629 630 631 632 633 634 635 636 637 638 639 640 641 642 643 644 645 646 647 648 649 650 651 652 653 654 655 656 657 658 659 660 661 662 663 664 665 666 667 668 669 670 671 672 673 674 675 676 677 678 679 680 681 682 683 684 685 686 687 688 689 690 691 692 693 694 695 696 697 698 699 700 701 702 703 704 705 706 707 708 709 710 711 712 713 714 715 716 717 718 719 720 721 722 723 724 725 726 727 728 729 730 731 732 733 734 735 736 737 738 739 740 741 742 743 744 745 746 747 748 749 750 751 752 753 754 755 756 757 758 759 760 761 762 763 764 765 766 767 768 769 770 771 772 773 774 775 776 777 778 779 780 781 782 783 784 785 786 787 788 789 790 791 792 793 794 795 796 797 798 799 800 801 802 803 804 805 806 807 808 809 810 811 812 813 814 815 816 817 818 819 820 821 822 823 824 825 826 827 828 829 830 831 832 833 834 835 836 837 838 839 840 841 842 843 844 845 846 847 848 849 850 851 852 853 854 855 856 857 858 859 860 861 862 863 864 865 866 867 868 869 870 871 872 873 874 875 876 877 878 879 880 881 882 883 884 885 886 887 888 889 890 891 892 893 894 895 896 897 898 899 900 901 902 903 904 905 906 907 908 909 910 911 912 913 914 915 916 917 918 919 920 921 922 923 924 925 926 927 928 929 930 931 932 933 934 935 936 937 938 939 940 941 942 943 944 945 946 947 948 949 950 951 952 953 954 955 956 957 958 959 960 961 962 963 964 965 966 967 968 969 970 971 972 973 974 975 976 977 978 979 980 981 982 983 984 985 986 987 988 989 990 991 992 993 994 995 996 997 998 999 1000





Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

118 192 -1 057 54 384 183 301 26 120 372 -330 692 42 197 5 107