

## Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2010

Dokument 1 (2011–2012)



118 192 -1 057 54 384 183 301 26 120 372 -330 697 40 112

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes servicesenter  
Telefon: 22 24 20 00  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Andre kan bestille fra  
Bestillinger offentlige publikasjoner  
Telefon: 55 38 66 00  
Telefaks: 55 38 66 01  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Fagbokforlaget AS  
Postboks 6050 Postterminalen  
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-142-2

Forsideillustrasjon: Lars Tothammer



**Riksrevisjonens rapport om den  
årlige revisjon og kontroll for  
budsjettåret 2010**

---

Dokument 1 (2011–2012)



## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram for Stortinget

- ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjettåret 2010
- beretning om revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard for 2010
- resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter for 2010

Resultatet av kontrollen med forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. for 2010 rapporteres i Dokument 3:2 (2011-2012) som legges fram i januar 2012.

Riksrevisjonen, 22. november 2011

For riksrevisorkollegiet

*Jørgen Kosmo*  
riksrevisor

# Introduksjon til Dokument 1

Dokument 1 er Riksrevisjonens rapport til Stortinget om den årlige revisjon og kontroll av departementene og de statlige virksomhetene. Rapporten er delt i tre:

**Del I** presenterer et ekstrakt av statsregnskapet som Riksrevisjonen er pålagt å legge fram i henhold til Grunnloven § 75k. Ekstraktet gir en oversikt over bevilgnings- og kapitalregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard.

**Del II** er en beretning om revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard. Her *oppsummeres* omfanget og resultatet av regnskapsrevisjonen for samtlige departement og underliggende virksomheter. Her trekkes også fram generelle revisjonsfunn av stor økonomisk rekkevidde eller prinsipiell karakter.

**Del III** presenterer revisjonsresultatene for *de enkelte departement og underliggende virksomheter*. Departementene presenteres i alfabetisk rekkefølge. Hver presentasjon er inndelt i seks underkapitler som er kronologisk bygget opp og følger revisjonsprosessen:

- Kapittel 1–3 beskriver *revisjonsfunnene*. Forholdene som omtales er tatt opp med virksomhetene og departementet underveis i revisjonsprosessen, og deres synspunkter er innarbeidet.
- Kapittel 4 inneholder Riksrevisjonens *bemerkninger*. Det er riksrevisorkollegiets vurdering av departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet. Bemerkningene inneholder også *spørsmål til statsråden* om saker som ønskes nærmere belyst.
- Kapittel 5 er *statsrådets svar*, som gjengis i sin helhet.
- Kapittel 6 er riksrevisorkollegiets *endelige uttalelse* til departementets totale forvaltning og gjennomføring av budsjettet. Uttalelsen synliggjør kritikkverdige forhold på bakgrunn av bemerkningene og Statsrådets svar.

# Innhold

<b>I</b>	<b>Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskapet for administrasjonen av Svalbard for budsjettåret 2010</b>	<b>13</b>
<b>II</b>	<b>Beretning om revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard</b>	<b>19</b>
<b>III</b>	<b>Resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter</b>	<b>27</b>
	<b>Statsministerens kontor</b>	<b>28</b>
<b>1</b>	<b>Statsministerens kontors forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010</b>	<b>28</b>
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	28
1.2	Budsjett – regnskap	29
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	29
<b>2</b>	<b>Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader</b>	<b>29</b>
<b>3</b>	<b>Statsministerens kontors oppfølging av tidligere rapporterte forhold</b>	<b>29</b>
<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>29</b>
<b>5</b>	<b>Svar fra Statsministerens kontor</b>	<b>29</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonen uttaler</b>	<b>29</b>
	<b>Arbeidsdepartementet</b>	<b>30</b>
<b>1</b>	<b>Arbeidsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010</b>	<b>30</b>
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	30
1.2	Budsjett – regnskap	31
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	31
<b>2</b>	<b>Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader</b>	<b>33</b>
2.1	Pensjonstrygden for sjømenn	33
2.2	Arbeids- og velferdsetaten	33
<b>3</b>	<b>Arbeidsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold</b>	<b>39</b>
3.1	Departementets styring av Pensjonstrygden for sjømenn	39
3.2	Statens arbeidsmiljøinstitutt	40
3.3	Statens pensjonskasse	40
3.4	Boliglånsordningen i Statens pensjonskasse	40
3.5	Arbeids- og velferdsetaten	40
<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>41</b>
4.1	Departementets styring av Pensjonstrygden for sjømenn	41
4.2	Departementets styring av arbeids- og velferdsetaten	41
4.3	Pensjonstrygden for sjømenn	42
4.4	Arbeids- og velferdsetaten	42
<b>5</b>	<b>Svar fra Arbeidsdepartementet</b>	<b>44</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonen uttaler</b>	<b>51</b>
6.1	Arbeidsdepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	51
6.2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	52
6.3	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	54
6.4	Forvaltningsrevisjoner	54
	<b>Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet</b>	<b>55</b>
<b>1</b>	<b>Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010</b>	<b>55</b>
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	55
1.2	Budsjett – regnskap	56
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	56
<b>2</b>	<b>Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader</b>	<b>57</b>
2.1	Barne-, ungdoms- og familieetaten	57

<b>3</b>	<b>Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold</b>	<b>59</b>
3.1	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	59
3.2	Barne-, ungdoms- og familieetaten	59
3.3	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	60
<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>60</b>
4.1	Budsjett – regnskap	60
4.2	Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget	60
4.3	Barne-, ungdoms- og familieetaten	61
<b>5</b>	<b>Svar fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet</b>	<b>61</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonen uttaler</b>	<b>64</b>
6.1	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget	64
6.2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	65
6.3	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	65
6.4	Forvaltningsrevisjoner	66
<b>Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet</b>		<b>67</b>
<b>1</b>	<b>Fornyings-, administrasjons- og kirke departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010</b>	<b>67</b>
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	67
1.2	Budsjett – regnskap	68
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	68
<b>2</b>	<b>Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader</b>	<b>68</b>
2.1	Departementenes servicesenter	68
2.2	Opplysningsvesenets fond	69
<b>3</b>	<b>Fornyings-, administrasjons- og kirke departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold</b>	<b>71</b>
3.1	Brukerorientering	71
3.2	Informasjonssikkerhet	72
3.3	Offentlig elektronisk postjournal	73
3.4	Opplysningsvesenets fond	73
3.5	Departementenes servicesenter	73

<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>73</b>
4.1	Risikostyring ved fylkesmannsembetene	73
4.2	Departementenes servicesenter	74
4.3	Opplysningsvesenets fond	74
<b>5</b>	<b>Svar fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet</b>	<b>75</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonen uttaler</b>	<b>80</b>
6.1	Risikostyring ved fylkesmannsembetene	80
6.2	Departementenes servicesenter	80
6.3	Opplysningsvesenets fond	81
6.4	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	82
6.5	Forvaltningsrevisjoner	82
<b>Finansdepartementet</b>		<b>83</b>
<b>1</b>	<b>Finansdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010</b>	<b>83</b>
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	83
1.2	Budsjett – regnskap	84
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	84
<b>2</b>	<b>Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader</b>	<b>89</b>
<b>3</b>	<b>Finansdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold</b>	<b>89</b>
3.1	Finansdepartementets styring, kontroll og oppfølging av Statens pensjonsfond	89
3.2	Skatteetaten	91
<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>93</b>
4.1	Finansdepartementets styring, kontroll og oppfølging av Statens pensjonsfond	93
4.2	Kompensasjonsordningen for merverdiavgift	95
<b>5</b>	<b>Svar fra Finansdepartementet</b>	<b>95</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonen uttaler</b>	<b>105</b>
6.1	Statens pensjonsfond	105
6.2	Kompensasjonsordningen for merverdiavgift	108
6.3	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	108
6.4	Forvaltningsrevisjoner	109



**Fiskeri- og kystdepartementet 110****1 Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010 110**

1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	110
1.2	Budsjett – regnskap	111
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	111

**2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader 111****3 Fiskeri- og kystdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold 111**

3.1	Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning	111
3.2	Informasjonssikkerhet	111

**4 Riksrevisjonens bemerkninger 111****5 Svar fra Fiskeri- og kystdepartementet 111****6 Riksrevisjonen uttaler 112**

6.1	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	112
6.2	Forvaltningsrevisjoner	112

**Forsvarsdepartementet 113****1 Forsvarsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjett for 2010 113**

1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	113
1.2	Budsjett – regnskap	114
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	114

**2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader 115**

2.1	Forsvaret	115
2.2	Forsvarsbygg	118
2.3	Forsvarets forskningsinstitutt	119

**3 Forsvarsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold 119**

3.1	Forsvarsdepartementet	119
3.2	Forsvaret	120
3.3	Forsvarsbygg	122
3.4	Informasjonssikkerhet	122

**4 Riksrevisjonens bemerkninger 122**

4.1	Forsvarsdepartementet	122
4.2	Forsvaret	122
4.3	Forsvarsbygg	123
4.4	Forsvarets forskningsinstitutt	124

**5 Svar fra Forsvarsdepartementet 124****6 Riksrevisjonen uttaler 128**

6.1	Forsvarsdepartementet	128
6.2	Forsvaret	128
6.3	Forsvarsbygg	130
6.4	Forsvarets forskningsinstitutt	130
6.5	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	131
6.6	Forvaltningsrevisjoner	131

**Helse- og omsorgsdepartementet 132****1 Helse- og omsorgsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010 132**

1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	132
1.2	Budsjett – regnskap	133
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	133

**2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader 133**

2.1	Helsedirektoratet	133
-----	-------------------	-----

**3 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold 134**

3.1	Feil budsjettering og regnskapsføring under flere virksomheter og poster	134
3.2	Svakheter i regnskapet for Helseøkonomiforvaltningen	134
3.3	Svakheter i Helsedirektoratets anskaffelser	134
3.4	Svakheter i styringen av Norsk pasientskadeerstatning	135

**4 Riksrevisjonens bemerkninger 135**

4.1	Helsedirektoratet	135
-----	-------------------	-----

**5 Svar fra Helse- og omsorgsdepartementet 136**

<b>6</b>	<b>Riksrevisjonen uttaler</b>	<b>138</b>
6.1	Helsedirektoratet	138
6.2	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	138
6.3	Forvaltningsrevisjoner	138
<b>Justis- og politidepartementet</b>		<b>139</b>
<b>1</b>	<b>Justis- og politidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010</b>	<b>139</b>
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	139
1.2	Budsjett – regnskap	140
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	140
<b>2</b>	<b>Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader</b>	<b>141</b>
2.1	Politidirektoratet	141
2.2	Kriminalomsorgens sentrale forvaltning	144
<b>3</b>	<b>Justis- og politidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold</b>	<b>145</b>
3.1	Tjenestetilbud for enslige mindreårige asylsøkere	145
3.2	Informasjonssikkerhet	145
3.3	Måloppnåelse	146
3.4	Bruk av tolketjenester i politiet og domstolene	146
3.5	Politidirektoratet	147
3.6	Nødnettprosjektet	147
3.7	EFFEKT-programmet i utlendingsforvaltningen	149
3.8	Anskaffelser	149
<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>149</b>
4.1	Departementets tilskuddsforvaltning	149
4.2	Politidirektoratet	150
4.3	Kriminalomsorgens sentrale forvaltning	151
<b>5</b>	<b>Svar fra Justis- og politidepartementet</b>	<b>151</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonen uttaler</b>	<b>153</b>
6.1	Departementets tilskuddsforvaltning	153
6.2	Politidirektoratet	153
6.3	Kriminalomsorgens sentrale forvaltning	154
6.4	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	154
6.5	Forvaltningsrevisjoner	154

<b>Kommunal- og regionaldepartementet</b>		<b>155</b>
<b>1</b>	<b>Kommunal- og regionaldepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010</b>	<b>155</b>
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	155
1.2	Budsjett – regnskap	156
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	156
<b>2</b>	<b>Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader</b>	<b>156</b>
2.1	Kommunal- og regionaldepartementets regnskap	156
2.2	Husbanken	156
<b>3</b>	<b>Kommunal- og regionaldepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold</b>	<b>158</b>
3.1	Vedlikeholdstilskudd	158
3.2	Informasjonssikkerhet	158
<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>158</b>
4.1	Kommunal- og regionaldepartementets regnskap	158
4.2	Husbanken	159
<b>5</b>	<b>Svar fra Kommunal- og regionaldepartementet</b>	<b>159</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonen uttaler</b>	<b>163</b>
6.1	Kommunal- og regionaldepartementets regnskap	163
6.2	Husbanken	164
6.3	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	164
<b>Kulturdepartementet</b>		<b>165</b>
<b>1</b>	<b>Kulturdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010</b>	<b>165</b>
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	165
1.2	Budsjett – regnskap	166
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	166
<b>2</b>	<b>Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader</b>	<b>168</b>
<b>3</b>	<b>Kulturdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold</b>	<b>168</b>
3.1	Nasjonalt opplevelsessenter for pop og rock – Rockheim	168

<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>169</b>
4.1	Etatsstyring av Norsk filminstitutt	169
4.2	Etterlevelse av anskaffelsesregelverket i Norsk Tipping AS	169
4.3	Norsk Tipping AS og forholdet til datterselskaper og tilknyttede selskaper	169
<b>5</b>	<b>Svar fra Kulturdepartementet</b>	<b>170</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonen uttaler</b>	<b>172</b>
6.1	Etatsstyring av Norsk filminstitutt	172
6.2	Etterlevelse av anskaffelsesregelverket i Norsk Tipping AS	172
6.3	Norsk Tipping AS og forholdet til datterselskaper og tilknyttede selskaper	173
6.4	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	173
	<b>Kunnskapsdepartementet</b>	<b>174</b>
<b>1</b>	<b>Kunnskapsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010</b>	<b>174</b>
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	174
1.2	Budsjett – regnskap	175
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	175
<b>2</b>	<b>Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader</b>	<b>180</b>
2.1	Samisk høyskole	180
2.2	Universitetet for miljø- og biovitenskap	181
2.3	Høgskolen Stord/Haugesund	181
2.4	Senter for IKT i utdanningen	182
<b>3</b>	<b>Kunnskapsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold</b>	<b>183</b>
3.1	Aktivering av eiendommer og andre eiendeler på universitets- og høyskolesektoren	183
3.2	Informasjonssikkerhet i statsforvaltningen	183
3.3	Regnskapskvaliteten på universitets- og høyskolesektoren	184
3.4	Lønn	184
3.5	Anskaffelser	185
3.6	Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet	185
3.7	Virksomheter som mottok revisjonsbrev med merknad i 2009	185

<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>186</b>
4.1	Tilskuddsforvaltning	186
4.2	Mål- og resultatstyring på universitets- og høyskolesektoren	187
4.3	Kompetanseheving av lærere	187
4.4	Bierverv og roller i næringslivet	187
4.5	Informasjonssikkerhet på universitets- og høyskolesektoren	188
4.6	Økonomistyring	188
4.7	Avsluttende revisjonsbrev med merknad	188
<b>5</b>	<b>Svar fra Kunnskapsdepartementet</b>	<b>188</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonen uttaler</b>	<b>200</b>
6.1	Tilskuddsforvaltning	200
6.2	Mål og resultatstyring på universitets- og høyskolesektoren	201
6.3	Kompetanseheving for lærere	202
6.4	Bierverv og roller i næringslivet	202
6.5	Informasjonssikkerhet på universitets- og høyskolesektoren	202
6.6	Økonomistyring	202
6.7	Avsluttende revisjonsbrev med merknad	203
6.8	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	203
6.9	Forvaltningsrevisjoner	203
	<b>Landbruks- og matdepartementet</b>	<b>204</b>
<b>1</b>	<b>Landbruks- og matdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010</b>	<b>204</b>
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	204
1.2	Budsjett – regnskap	205
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	205
<b>2</b>	<b>Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader</b>	<b>205</b>
2.1	Bioforsk	205
<b>3</b>	<b>Landbruks- og matdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold</b>	<b>206</b>
3.1	Produksjon og tap i reindriften	206
3.2	Bioforsk	206
3.3	Statens landbruksforvaltning	206
3.4	Informasjonssikkerhet	207

<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>207</b>	<b>2</b>	<b>Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader</b>	<b>218</b>
4.1	Bioforsk	207			
<b>5</b>	<b>Svar fra Landbruks- og matdepartementet</b>	<b>208</b>	<b>3</b>	<b>Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold</b>	<b>218</b>
6	<b>Riksrevisjonen uttaler</b>	<b>209</b>	3.1	Styret for det industrielle rettsvern	218
6.1	Bioforsk	209	3.2	Informasjonssikkerhet	219
6.2	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	210	<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>219</b>
6.3	Forvaltningsrevisjoner	210	4.1	Risikostyring i Nærings- og handelsdepartementet	219
<b>Miljøverndepartementet</b>		<b>211</b>	4.2	Riksrevisjonens undersøkelse av Altinn II-prosjektet	219
<b>1</b>	<b>Miljøverndepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010</b>	<b>211</b>	<b>5</b>	<b>Svar fra Nærings- og handelsdepartementet</b>	<b>219</b>
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	211	<b>6</b>	<b>Riksrevisjonen uttaler</b>	<b>220</b>
1.2	Budsjett – regnskap	212	6.1	Risikostyring i Nærings- og handelsdepartementet	220
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	212	6.2	Riksrevisjonens undersøkelse av Altinn II-prosjektet	220
<b>2</b>	<b>Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader</b>	<b>212</b>	6.3	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	220
<b>3</b>	<b>Miljøverndepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold</b>	<b>212</b>	<b>Olje- og energidepartementet</b>		<b>221</b>
3.1	Informasjonssikkerhet	212	<b>1</b>	<b>Olje- og energidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010</b>	<b>221</b>
3.2	Erstatningsordningen for beitedyr tatt av rovvilt	213	1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	221
<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>213</b>	1.2	Budsjett – regnskap	222
4.1	Forvaltningen av tilskuddsmidler	213	1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	222
<b>5</b>	<b>Svar fra Miljøverndepartementet</b>	<b>213</b>	<b>2</b>	<b>Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader</b>	<b>223</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonen uttaler</b>	<b>215</b>	2.1	Norges vassdrags- og energidirektorat	223
6.1	Forvaltningen av tilskuddsmidler	215	<b>3</b>	<b>Olje- og energidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold</b>	<b>225</b>
6.2	Rapportering til Stortinget	215	3.1	Olje- og energidepartementet – informasjonssikkerhet	225
6.3	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	215	3.2	Norges vassdrags- og energidirektorat	225
6.4	Forvaltningsrevisjon	215	<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>225</b>
<b>Nærings- og handelsdepartementet</b>		<b>216</b>	4.1	Mål- og resultatstyring for CO <sub>2</sub> -håndtering	225
<b>1</b>	<b>Nærings- og handelsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010</b>	<b>216</b>	4.2	Olje- og energidepartementets tilskuddsforvaltning	225
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	216	4.3	Norges vassdrags- og energidirektorat	226
1.2	Budsjett – regnskap	217			
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	217			

<b>5</b>	<b>Svar fra Olje- og energidepartementet</b>	<b>226</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonen uttaler</b>	<b>228</b>
6.1	Mål- og resultatstyring for CO <sub>2</sub> -håndtering	228
6.2	Olje- og energidepartementets tilskuddsforvaltning	228
6.3	Norges vassdrags- og energidirektorat	228
6.4	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	228
<b>Samferdselsdepartementet</b>		<b>229</b>
<b>1</b>	<b>Samferdselsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010</b>	<b>229</b>
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	229
1.2	Budsjett – regnskap	230
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	230
<b>2</b>	<b>Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader</b>	<b>230</b>
2.1	Statens vegvesen	230
2.2	Jernbaneverket	232
<b>3</b>	<b>Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold</b>	<b>233</b>
3.1	Rapportering av mellomværende med fylkeskommuner	233
3.2	Informasjonssikkerhet	233
3.3	Statens vegvesen	233
3.4	Jernbaneverket	234
<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>235</b>
4.1	Samferdselsdepartementet	235
4.2	Statens vegvesen	235
4.3	Jernbaneverket	236
<b>5</b>	<b>Svar fra Samferdselsdepartementet</b>	<b>237</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonen uttaler</b>	<b>241</b>
6.1	Samferdselsdepartementet	241
6.2	Statens vegvesen	241
6.3	Jernbaneverket	242
6.4	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	243

<b>Utenriksdepartementet</b>		<b>244</b>
<b>1</b>	<b>Utenriksdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010</b>	<b>244</b>
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	244
1.2	Budsjett – regnskap	245
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	245
<b>2</b>	<b>Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader</b>	<b>247</b>
<b>3</b>	<b>Utenriksdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold</b>	<b>247</b>
3.1	Bilateralt samarbeid med Romania	247
3.2	Informasjonssikkerhet	247
3.3	Utenriksstasjoner og Utenriksdepartementets oppfølging av innsendt regnskap	248
3.4	Bistand til Etiopia og Malawi	248
<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>249</b>
4.1	Bistand til Afghanistan	249
4.2	Den globale vaksinealliansen	249
4.3	Tilskudd til ikke-norske frivillige organisasjoner	250
<b>5</b>	<b>Svar fra Utenriksdepartementet</b>	<b>250</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonen uttaler</b>	<b>254</b>
6.1	Bistand til Afghanistan	254
6.2	Den globale vaksinealliansen	254
6.3	Tilskudd til ikke-norske frivillige organisasjoner	254
6.4	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	255
6.5	Forvaltningsrevisjoner	255
<b>IV</b>	<b>Vedlegg</b>	<b>257</b>
1	Lov og instruks om Riksrevisjonen	258
2	Departementenes virksomheter mv.	265



I Ekstrakt av Norges statsregnskap  
og regnskapet for administrasjonen  
av Svalbard for budsjettåret 2010

---

Riksrevisjonen legger med dette fram ekstrakt av Norges statsregnskap for budsjettåret 2010 i henhold til Grunnloven § 75k.

Ekstraktet omfatter bevilgningsregnskapet for budsjettåret 2010 og kapitalregnskapet – statens balanse per 31. desember 2010. Videre er regnskapet for administrasjonen av Svalbard for 2010 tatt med.

## Statsregnskapet 2010

### Bevilgningsregnskapet for budsjettåret 2010 (tall i mill. kroner)\*

Utgifter	Saldert budsjett	Overført fra forrige år	Nysaldert budsjett	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Det kongelige hus	175	0	179	179	176	0
Regjeringen	302	13	298	311	297	13
Stortinget og underliggende institusjoner	1 435	60	1 444	1 504	1 402	33
Høyesterett	73	0	74	74	75	0
Utenriksdepartementet	34 251	1 293	33 594	34 887	33 905	1 058
Kunnskapsdepartementet	68 911	312	68 622	68 934	68 287	310
Kulturdepartementet**	7 808	90	7 923	8 013	7 910	103
Justis- og politidepartementet**	26 283	527	26 013	26 540	26 410	546
Kommunal- og regionaldepartementet	96 284	466	96 383	96 848	96 138	480
Arbeidsdepartementet**	38 286	1 220	44 275	45 495	45 626	769
Helse- og omsorgsdepartementet	106 639	483	106 451	106 934	106 534	439
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet**	30 648	60	30 450	30 510	30 488	104
Nærings- og handelsdepartementet	5 992	150	20 609	20 759	20 686	123
Fiskeri- og kystdepartementet	4 742	422	4 204	4 626	4 334	461
Landbruks- og matdepartementet	15 692	275	17 418	17 693	17 438	240
Samferdselsdepartementet	27 081	2 142	27 772	29 914	28 829	1 247
Miljøverndepartementet**	4 268	276	4 561	4 837	4 492	399
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet**	5 630	336	5 918	6 254	6 222	253
Finansdepartementet	44 978	1 261	46 211	47 472	44 471	595
Forsvarsdepartementet	34 931	997	36 125	37 122	35 862	1 591
Olje- og energidepartementet	11 666	519	11 249	11 768	10 565	1 041
Ymse utgifter	11 532	0	170	170	131	0
Statsbankene	108 317	806	109 203	110 009	88 400	719
Statlig petroleumsvirksomhet	24 400	0	20 697	20 697	20 146	4
Statens forretningsdrift	1 825	427	1 378	1 805	1 623	214
Folketrygden	308 412	56	309 103	309 160	309 150	90
Statens pensjonsfond utland	220 389	0	271 740	271 740	275 957	0
<b>Sum utgifter</b>	<b>1 240 949</b>	<b>12 192</b>	<b>1 302 065</b>	<b>1 314 256</b>	<b>1 285 555</b>	<b>10 832</b>

\* Det kan være avvik mellom sumtallene i tabellen og de avrundede tallene som står ovenfor summene. Sumtallene skal være i samsvar med bevilgningsregnskapet. I tabellen er statsbankene, statens forretningsdrift mv. gruppert for seg, selv om de administrativt hører under ulike departementer. I tabell 1 under det enkelte departement vil dette være inkludert i tallene.

\*\* Overført bevilgning fra 2009 er fordelt etter det departement som disponerer bevilgningen i 2010. Grunnet endret departementsstruktur i 2010 aviker fordelingen noe fra kolonnen "Overført til neste år" i samme tabell i Dokument 1 i fjor.



Bevilgningsregnskapet for budsjettåret 2010 (tall i mill. kroner)

Inntekter	Saldert budsjett	Nysaldert budsjett	Regnskap
Skatter på formue og inntekt	174 850	197 200	199 335
Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift	221 300	221 200	222 352
Tollinntekter	2 120	2 596	2 522
Merverdiavgift	189 600	196 500	196 809
Avgifter på alkohol	11 927	11 330	11 320
Avgifter på tobakk	8 218	7 583	7 436
Avgifter på motorvogner	43 235	46 652	46 948
Andre avgifter	25 781	26 440	26 802
<i>Sum skatter og avgifter</i>	<i>677 031</i>	<i>709 501</i>	<i>713 524</i>
Renter av statens forretningsdrift	72	76	48
Avskrivninger, avsetninger til investeringsformål og inntekter av statens forretningsdrift i forbindelse med nybygg, anlegg mv.	2 055	2 046	2 349
<i>Sum inntekter av statens forretningsdrift</i>	<i>2 126</i>	<i>2 121</i>	<i>2 397</i>
Renter fra statsbankene	8 076	7 393	7 444
Renter av kontantbeholdning og andre krav	11 328	11 143	10 781
Utbytte eksklusiv Statoil	5 257	5 566	5 572
<i>Sum renteinntekter og utbytte eksklusiv statens forretningsdrift og Statoil</i>	<i>24 661</i>	<i>24 102</i>	<i>23 797</i>
Inntekter under departementene	25 498	25 523	28 944
Overføring fra Norges Bank	0	0	0
Tilbakeføring fra Statens banksikringsfond	0	0	0
<i>Sum andre inntekter</i>	<i>25 498</i>	<i>25 523</i>	<i>28 944</i>
<b>Sum inntekter eksklusiv oljeskatter, petroleumsvirksomhet og tilbakebetalinger</b>	<b>729 316</b>	<b>761 247</b>	<b>768 663</b>
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	105 500	120 908	124 117
Skatt og avgift på utvinning av petroleum	123 800	158 710	159 168
Aksjeutbytte fra Statoil	15 489	12 818	12 818
<i>Sum petroleumsinntekter</i>	<i>244 789</i>	<i>292 436</i>	<i>296 104</i>
<b>Sum inntekter eksklusiv lånetransaksjoner og overføring fra Statens pensjonsfond utland</b>	<b>974 105</b>	<b>1 053 683</b>	<b>1 064 766</b>
Tilbakebetalinger	68 875	72 286	73 430
Statens pensjonsfond utland	153 780	109 356	109 356
<b>Sum inntekter</b>	<b>1 196 761</b>	<b>1 235 325</b>	<b>1 247 552</b>
Statslånemidler	44 188	66 740	38 003
<b>Sum inntekter og statslånemidler</b>	<b>1 240 949</b>	<b>1 302 065</b>	<b>1 285 555</b>

**Kapitalregnskapet – Statens balanse per 31.12.2010 (tall i mill. kroner)**

<b>Statens eiendeler og gjeld</b>			
<b>Eiendeler</b>	<b>31.12.09</b>	<b>31.12.10</b>	<b>Endring</b>
Kontantbeholdning	138 037	136 851	-1 186
Spesielle fond og forsikringer	2 886 978	3 321 003	434 025
Verdipapirer inklusiv kapitalen i statens selvstendige virksomheter	364 543	364 181	- 362
Utlån og utestående fordringer *	273 962	305 160	31 198
Ordinære fond	122 288	132 139	9 851
Forskudd	183	263	80
Kapital i statsbankene*	2 859	2 859	0
Fast kapital i statsbedriftene	180 453	184 598	4 145
Egenbeholdning statspapirer	35 649	48 227	12 578
Mellomværende med regnskapsførere*	-7 392	- 5 876	1 516
Overkurs/underkurs statspapirer	-1 364	-1 381	-17
Kurs og sikkerhetselement knyttet til obligasjoner med fortrinnsrett	-13 234	-10 015	3 219
<b>Sum eiendeler</b>	<b>3 982 962</b>	<b>4 478 009</b>	<b>495 046</b>
<b>Gjeld og egenkapital</b>			
Statsgjelden	627 666	653 247	25 581
Kontolån fra ordinære fond	129 104	140 089	10 985
Virksomheter med særskilte fullmakter	10 139	10 910	771
Deposita og avsetninger	31 458	8 598	-22 860
Overførte ubrukte bevilgninger	12 192	10 832	- 1 360
Avslutningskonto (egenkapital)*	3 172 404	3 654 333	481 929
<b>Sum gjeld og egenkapital</b>	<b>3 982 962</b>	<b>4 478 009</b>	<b>495 046</b>

\* Balansen per 31.12.2009 er endret fra tilsvarende tabell i Dokument 1 i fjor. I 2010 la staten om føringsprinsipp for statlige utlån, og i tråd med stortingsvedtak ble inngående balanse 2010 regulert for statlige utlån gjennom Husbanken, Lånekassen og Statens pensjonskasse. Denne reguleringen er presentert i tabellen ved at balansen per 31.12.2009 er endret.

# Regnskapet for administrasjonen av Svalbard 2010

## Regnskapet for administrasjonen av Svalbard 2010 (tall i tusen kroner)

Utgifter	Overført fra 2009	Bevilgning	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til 2011
Svalbard kirke	90	3 750	3 840	3 721	119
Tilskudd til kulturelle formål m.m.	0	960	960	960	0
Tilskudd til Longyearbyen lokalstyre	0	93 700	93 700	93 700	0
Tilskudd til Svalbard museum	0	5 650	5 650	5 650	0
Syssele mannen	426	31 000	31 426	33 965	1 271
Syssele mannens transporttjeneste	728	75 000	75 728	73 434	3 750
Tilfeldige utgifter	169	4 177	4 346	4 150	196
Kulturminnetiltak	44	2 150	2 194	2 180	14
Bergmesteren	69	1 400	1 469	1 415	54
Refusjon til Norsk Polarinstitutt	0	2 900	2 900	6 500	0
Fyr og radiofyr	0	3 600	3 600	0	0
Statens bygninger på Bjørnøya og Hopen	173	6 200	6 373	5 805	310
Statens bygninger i Longyearbyen	856	15 500	16 356	16 077	279
Ligningsforvaltningen for Svalbard	135	2 800	2 935	2 756	140
<b>Sum utgifter</b>	<b>2 691</b>	<b>248 787</b>	<b>251 478</b>	<b>250 314</b>	<b>6 133</b>
Økning i overførte bevilgninger				3 442	
<b>Sum</b>				<b>253 756</b>	

Inntekter	Bevilgning	Regnskap
Syssele mannen	250	4 179
Syssele mannens transporttjeneste	1 200	2 836
Statens bygninger i Longyearbyen	3 250	3 526
Skatter og avgifter	131 110	338 146
Tilskudd fra statsbudsjettet	112 977	-94 931
<b>Sum inntekter</b>	<b>248 787</b>	<b>253 756</b>

## Depositokonto 845004 – Avsetninger i Svalbardregnskapet 2010 (tall i tusen kroner)

Saldo per 1. januar 2010	2 691
Økning i overførte bevilgninger	3 442
Saldo per 31. desember 2010	6 133



## II Beretning om revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard

---

Riksrevisjonen reviderer statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, jf. lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd.

Revisjonen er utført i samsvar med lov og instruks om Riksrevisjonen og Riksrevisjonens standarder og retningslinjer for revisjonsarbeidet.

## 1 Statsregnskapets hovedtall

Statsregnskapets hovedtall (tall i mill. kroner)		
	Nysaldert budsjett	Regnskap
<b>Statsregnskapet eksklusiv lånetransaksjoner</b>		
Inntekter eksklusiv petroleumsvirksomheten	761 247	768 663
- Utgifter eksklusiv petroleumsvirksomheten	870 603	872 733
Driftsutgifter/investeringer eksklusiv petroleumsvirksomheten	151 703	155 457
Renter av statsgjeld	20 215	19 944
Overføringer eksklusiv petroleumsvirksomheten	698 685	697 332
= Oljekorrigert overskudd	-109 356	-104 070
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	109 356	109 356
= Overskudd før lånetransaksjoner	0	5 285
<b>Lånetransaksjoner</b>	<b>Nysaldert budsjett</b>	<b>Regnskap</b>
Tilbakebetalinger	72 286	73 430
- Utlån, aksjetegning m.m.	139 026	116 719
= Statsregnskapets finansieringsbehov	-66 740	-43 289
+ Statslånemidler (lån og bruk av kontantbeholdningen)	66 740	38 003
Avvik finansiering	0	-5 285

Statsregnskapets hovedtall viser et oljekorrigert underskudd på 104,1 mrd. kroner. Underskuddet er 5,3 mrd. kroner mindre enn anslått i nysaldert budsjett og vedtatt overføring fra Statens pensjonsfond utland. Statsregnskapet er dermed gjort opp med et overskudd før lånetransaksjoner på 5,3 mrd. kroner.

Samlet sett er det benyttet 28,7 mrd. kroner mindre i statslånemidler enn budsjettert. Statsregnskapets finansieringsbehov ut fra lånetransaksjoner er 23,5 mrd. kroner lavere enn anslått i nysaldert budsjett.

Statens pensjonsfond utland (tall i mrd. kroner)		
	Nysaldert budsjett	Regnskap
<b>Inngående balanse 1. januar 2010</b>		<b>2 642,0</b>
+ Netto kontantstrøm petroleumsvirksomheten i statsregnskapet	271,7	276,0
+ Renteinntekter og utbytte m.m.	80,1	86,1
+ Omvurderinger samlet		166,3
+ Overførte midler fra Statens petroleumsforsikringsfond		19,8
- Overført til statsregnskapet	109,4	109,4
<b>Utgående balanse 31. desember 2010</b>		<b>3 080,8</b>

## 2 Revisjonsomfang

For regnskapsåret 2010 har Riksrevisjonen avgitt 203 avsluttende revisjonsbrev uten merknad og 20 avsluttende revisjonsbrev med merknad.<sup>1</sup> Merknadene er knyttet til det avlagte regnskapet og/eller gjennomføringen av disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet. Det avgis ikke avsluttende revisjonsbrev til Statsministerens kontor og departementene. Resultatet av revisjonen for Statsministerens kontor, departementene og de underliggende virksomhetene omtales under del III.

Riksrevisjonen har ikke merknader til forvaltningen og gjennomføringen av budsjettet for Statsministerens kontor og Fiskeri- og kystdepartementet, og det er ikke merknader til regnskapet for administrasjonen av Svalbard. Det har ikke vært vesentlige endringer i antall avsluttende revisjonsbrev med merknad de siste årene.

Det er videre avgitt revisjonsberetning til seks nordiske virksomheter og FN-sambandet. Etter avtale reviderer Riksrevisjonen også bruk av fylkesvegmidler som regnskapsføres av Statens vegvesen, og det er sendt oppsummeringsbrev til 18 fylkesrevisjoner om resultatet av kontrollen. Riksrevisjonen reviderer også de kommunevise skatteregnskapene, som er delregnskaper til skatteetatens samlede regnskap.

## 3 Generelle merknader og gjennomgående funn

Det generelle inntrykket er at statsforvaltningen i det alt vesentlige ivaretar samfunnsoppgavene på en god måte, og at fellesskapets midler blir nyttet i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. I dette dokumentet er det imidlertid svakhetene og manglene som omtales, og synliggjør at det er rom for ytterligere forbedringer.

### Dokumentasjon, sporbarhet og etterprøvnbarhet

Det er en rett og en plikt for Stortinget å føre kontroll med regjeringens og statsforvaltningens virksomhet. Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan, og skal utføre sine oppgaver i tråd med Grunnloven § 75k og riksrevisjonsloven. I denne sammenheng er det

1) Virksomheter som har mottatt avsluttende revisjonsbrev med merknad: Arbeids- og velferdsetaten, Barne-, ungdoms- og familieetaten, Bioforsk, Departementenes servicesenter, Forsvaret, Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarsbygg, Helsedirektoratet, Husbanken, Høgskolen Stord/Haugesund, Jernbaneverket, Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, Norges vassdrags- og energidirektorat, Opplysningsvesenets fond, Pensjonstrygden for sjømenn, Politidirektoratet, Samisk høgskole, Senter for IKT i utdanningen, Statens vegvesen og Universitetet for miljø- og biovitenskap.

avgjørende at det gis innsyn i de dokumenter som Riksrevisjonen anser relevante for å kunne utføre revisjonsoppdraget på vegne av Stortinget. Senest ved behandlingen av Dokument 1 (2009–2010)<sup>2</sup> ble det slått fast at det er opp til den som skal kontrollere å avgjøre hva som trengs av dokumentasjon for å gjennomføre kontrollen. Det rapporteres likevel om at det ikke er gitt innsyn i dokumenter som Riksrevisjonen har etterspurt.

Det framgår av reglement for økonomistyring i staten at regnskapet skal gi grunnlag for kontroll med disponeringen av gitte bevilgninger, og at transaksjoner og disposisjoner skal dokumenteres på en slik måte at de kan etterprøves. Riksrevisjonen rapporterer også i år om at mangelfull dokumentasjon har medført at disposisjoner ikke lar seg kontrollere i ettertid. Eksempelvis kan nevnes at det fortsatt foretas innkjøp hvor anskaffelsesprosessene ikke gjennomføres og dokumenteres i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Manglende dokumentasjon og sporbarhet gjør det vanskelig å etterprøve om anskaffelsesregelverkets intensjoner er fulgt. Riksrevisjonen har gjennomført en forvaltningsrevisjon hvor formålet med undersøkelsen var å analysere årsakene til at statlige virksomheter ikke følger regelverket for anskaffelser. Rapporten ble lagt fram for Stortinget i februar 2011.<sup>3</sup>

### Intern kontroll og risikostyring

For å sikre måloppnåelse skal virksomhetene etablere et system for intern kontroll der vurdering, håndtering og oppfølging av risiko er sentrale elementer. Riksrevisjonen har i flere tilfeller pekt på at det formelle rammeverket for risikostyring er på plass, men at det er utfordringer når det gjelder den praktiske implementeringen. Videre rapporteres det om at flere virksomheter har iverksatt risikoreducerende tiltak, men at det stilles spørsmål ved om disse har hatt tilstrekkelig effekt. At virksomhetene ikke har en tilfredsstillende intern kontroll svekker evnen til å forebygge og avdekke utilsiktede og tilsiktede handlinger utført i strid med gjeldende regelverk.

### Tilskuddsforvaltning

Riksrevisjonen har gjennomført revisjon av tilskuddsforvaltningen i 13 departementer og hos 27 tilskuddsforvaltere<sup>4</sup>. Til sammen er 98 tilskuddsordninger kontrollert. Bestemmelsene om tilskudd i bevilgningsreglementet og i regelverk

2) Innst. 104 S (2009–2010)

3) Dokument 3:6 (2010–2011)

4) Departementet kan selv være tilskuddsforvalter eller det kan delegeres forvaltningen til et underliggende forvaltningsorgan. Begge typer tilskuddsforvaltere inngår i undersøkelsen.

for økonomistyring i staten er benyttet som revisjonskriterier.

Revisjonen viser at departementene i varierende grad har fastsatt mål, kriterier for måloppnåelse og oppfølging av tilskuddsordningene. Dette medfører risiko for at tilskuddene ikke nyttes i samsvar med Stortingets forutsetninger.

For noen tilskuddsordninger har departementene ikke fastsatt krav til rapportering av oppnådde resultater i tildelingsbrevene til tilskuddsforvalterne. Revisjonen viser videre at departementene i rapporteringen til Stortinget har lagt større vekt på aktivitetsrapportering enn på rapportering om måloppnåelse.<sup>5</sup> Det er derfor vanskelig å se om formålet med tilskuddsordningene er oppfylt.

Enkelte tilskuddsforvaltere har ikke etablert tilfredsstillende systemer, rutiner og tiltak for oppfølging og kontroll av tilskuddsordningene. Revisjonen viser også at tilskuddsforvalterne ikke alltid innhenter og kontrollerer informasjon fra tilskuddsmottakere om måloppnåelse. Noen tilskuddsforvaltere kan ikke dokumentere gjennomførte kontrolltiltak. Mangelfulle rutiner for oppfølging og kontroll gir risiko for at tilskudd ikke blir benyttet, eller brukes til andre formål enn det som Stortinget har bestemt.

Revisjonen viser at tilskudd i enkelte tilfeller er budsjettert og regnskapsført på driftsposter og poster som er forbeholdt nybygg og anlegg. Det er også tilfeller hvor utgifter til drift og anskaffelser feilaktig er ført på tilskuddsposter. Øremerkede tilskudd til kommuner er i noen tilfeller ikke budsjettert på poster som er forbeholdt kommuner og fylkeskommuner. Posteringene som er i strid med gjeldende regelverk medfører at presentasjonen i statsregnskapet ikke blir korrekt.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at statsforvaltningen har utfordringer på tilskuddsområdet når det gjelder budsjettering, fastsettelse av mål for ordningene, intern kontroll og rapportering. Det er spesielt viktig at departementene informerer Stortinget om i hvilken grad formålet med de enkelte tilskuddsordningene er oppfylt. 9 av de 13 kontrollerte departementsområdene har fått merknader vedrørende tilskuddsforvaltning. Nærmere omtale framkommer under de respektive departementsområdene i del III.

## **Pensjons- og velferdsordninger**

Mange av landets innbyggere har sin hovedinntektskilde til nødvendig livsopphold fra ulike pensjons- og velferdsordninger. Ordningene er ofte rettighetsbaserte og alle som fyller vilkårene har rett til ytelsene. Målet med disse ordningene er blant annet å sikre økonomisk trygghet og gi forutsigbare rammebetingelser for den enkelte bruker. Saksfeltene er komplekse og krever høy kompetanse, både når det gjelder regelverksfortolkning og i bruken av saksbehandlings-systemene. Det er også nødvendig med tverrsektoriell samhandling mellom ulike offentlige aktører for å sikre at borgerne mottar de ytelsene de har krav på, og at disse mottas til rett tid. Revisjonen har vist at det på flere saksfelt er uakseptabelt høye feilprosjenter i pensjons- og ytelsesforvaltningen, og stiller spørsmål ved om kompetanseelementet og behovet for å samordne og koordinere på tvers mellom ulike etater er tillagt tilstrekkelig vekt. Videre rapporteres det om manglende måloppnåelse med hensyn til saksbehandlingstid. Lang saksbehandlingstid rammer ikke bare enkeltpersoner, men kan også ha som konsekvens at tilgodehavender for staten foreldes og at retten til å kreve tilbake feilaktig utbetalte ytelser faller bort.

## **Oppfølging av tidligere saker**

Departementenes oppfølging av forhold som Riksrevisjonen tidligere har rapportert til Stortinget omtales i punkt 3 under det enkelte departement.

I Dokument 1 (2010–2011) ble det rapportert om til dels alvorlige svakheter og mangler innenfor informasjonssikkerhetsområdet. Merknadene var blant annet knyttet til manglende identifisering og klassifisering av informasjonsaktiva, ufullstendige risikoanalyser og mangelfull beskyttelse av ikt-infrastruktur. Årets revisjon har vist at det er iverksatt tiltak for å bedre informasjonssikkerheten, men at det vil ta tid før disse får ønsket effekt. Riksrevisjonen vil følge opp informasjonssikkerheten i forvaltningen i den løpende revisjonen.

---

## **4 Departementsvise merknader**

### **Arbeidsdepartementet**

Arbeids- og velferdsetaten har fått revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen har i flere år pekt på gjennomgående svakheter i pensjons- og ytelsesforvaltningen, og er kritisk til manglende framdrift i arbeidet med tiltak som skal bedre saksbehandlingskvaliteten. Svakheterne er spesielt store i saker med utenlandstilsnitt. Dårlig kvalitet

5) Kontrollen gjelder Prop. 1 S (2010–2011).



i saksbehandlingen fører til et betydelig omfang av feil overfor brukerne av arbeids- og velferds-etaten. Riksrevisjonen er også kritisk til departementets styring av etaten.

Pensjonstrygden for sjømenn har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad. Merknaden knytter seg til at etaten har utelatt en vesentlig gjeldspost i regnskapet og at ikt-sikkerheten er mangelfull. Departementet får kritikk for ikke å ha avklart virksomhetens tilknytningsform, slik at regnskapet for Pensjonstrygden for sjømenn er holdt utenfor statsregnskapet.

#### **Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet**

Riksrevisjonen har avdekket feilbudsjettering og feil i regnskapsføringen av utgifter til Atferds-senteret. Det er svakheter i beregningen av barnebidrag, og saksbehandlingstiden for fastsettelse av barnebidrag og bidragsforskudd er for lang. Kravet til saksbehandlingstid ved fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker brytes i en meget stor andel av sakene.

Bufetat har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad. Dette er knyttet til forvaltningen av bevilgninger til Atferdssenteret, brudd på anskaffelsesregelverket, driften ved Region Nord og kapasitetsutnyttelsen i MultifunC, et spesialtilpasset tilbud til ungdom med store atferdsvansker.

#### **Finansdepartementet**

Riksrevisjonen har merknader til presentasjonen av overskuddet i Statens Pensjonsfond i statsregnskapet, og til at realisert realavkastning for SPU ikke rapporteres i norske kroner. Riksrevisjonen har videre enkelte merknader knyttet til overføringene til og fra SPU og de tilhørende posteringene i statsregnskapet. Det er også merknader knyttet til Finansdepartementets rapportering av den eksterne forvaltningen for SPU i perioden 1998–2010.

Revisjonen viser utfordringer knyttet til kompensasjonsordningen for merverdiavgift og innføringen av forenklet dokumentasjonskrav. Riksrevisjonen anser det uheldig at gjeldende regelverk og etablerte kontrollordninger ikke er tilstrekkelig for å forhindre urettmessige utbetalinger av krav på merverdiavgiftskompensasjon.

#### **Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet**

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ennå ikke har sikret at alle fylkes-

mannsembetene har etablert risikostyring som en integrert del av mål- og resultatstyringen.

Departementenes servicesenter (DSS) har fått revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen er sterkt kritisk til at DSS har vesentlige mangler på informasjonssikkerhetsområdet, og ser alvorlig på at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ikke har sikret tilfredsstillende sikkerhetsnivå i departementenes ikt-infrastruktur.

Det er også avgitt revisjonsbrev med merknad til Opplysningsvesenets fond (Ovf). Riksrevisjonen ser alvorlig på at det fortsatt er svakheter ved internkontrollen. Riksrevisjonen er kritisk til at Ovff ikke etterlever anskaffelsesregelverket, og at det er svakheter på informasjonssikkerhetsområdet. Riksrevisjonen er videre kritisk til at departementet gjennom styringen av Ovff ikke har påsett at et helhetlig system for risikostyring er etablert, og at nødvendige retningslinjer for aktiviteten i datterselskapene foreligger.

#### **Forsvarsdepartementet**

Riksrevisjonen konstaterer at det er flere utfordringer ved etatsstyringen av Forsvarsbygg og at etablerte tiltak og Forsvarsdepartementets oppfølging gjennom styringsdialogen fortsatt ikke har hatt tilstrekkelig effekt.

Forsvaret har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen er kritisk til at Forsvaret fortsatt ikke har etablert et komplett sentralt materiellregnskap og at det fortsatt er svakheter i anskaffelsesprosessene. Riksrevisjonen har blant annet kritiske merknader til anskaffelsen av felt-sykehus i 2008/2009 og gjennomføringen av prosjektet. Riksrevisjonen er også kritisk til at Forsvaret fortsatt bryter bevilgningsreglementet ved å framskynde utbetalinger ved årsskiftet, slik at disse ble belastet feil år. Riksrevisjonen ser alvorlig på at 12 av 34 reviderte investeringsprosjekter er forsinket med ett år eller mer.

Videre er Riksrevisjonen kritisk til at Hæren har betydelige personell- og materiellmangler, og konstaterer at verken Kysteskadren eller Kystvakten nådde målene for samlet seilingsaktivitet i 2010.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at de senere års investeringer i nytt felles integrert forvaltningssystem ikke i større grad har bidratt til å bedre kvaliteten på budsjettprognosene og den økonomiske styringen. Riksrevisjonen viser til at forhold rundt dette systemet er tatt opp i

Dokument 1 årlig siden 2006. Det er avdekket svakheter ved fakturakontrollen og feilutbetalinger.

Også Forsvarbygg har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Forsvarbygg ikke i tilstrekkelig grad har ivarettatt sitt forvaltningsansvar for forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg, blant annet med henhold til vedlikehold, bruk av driftsmidler og beregning/fakturering av husleie. Det er også avdekket svakheter ved drifts- og vedlikeholdsanskaffelser, herunder brudd på anskaffelsesregelverket.

Forsvarets forskningsinstitutt har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad på bakgrunn av svakheter ved informasjonssikkerheten.

#### **Helse- og omsorgsdepartementet**

Hesledirektoratet har mottatt revisjonsbrev med merknad knyttet til mangelfull styring og intern kontroll av tilskudd og svakheter i regnskapet for Helseøkonomiforvaltningen.

#### **Justis- og politidepartementet**

Riksrevisjonen er kritisk til at Justis- og politidepartementet har mangelfulle rutiner for deler av tilskuddsforvaltningen.

Politidirektoratet har fått revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen er kritisk til om overtidsbruken styres på en effektiv måte og konstaterer at tilleggene etter de nye arbeidstidbestemmelsene oppfattes som et generelt lønnstillegg. Det er misforhold mellom registrerte hendelser i helgene og antall tjenestemenn som da er på vakt. Riksrevisjonen er videre kritisk til at det mangler en klar strategi for å nå bemanningsmålene i politi- og lensmannsetaten.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det fortsatt er vanskelig å foreta avstemming av inntekter i politi- og lensmannsetaten, til tross for at det har gått ti år siden Riksrevisjonen første gang rapporterte om problemene.

Riksrevisjonen er kritisk til store ulikheter i den sivile rettspleien vedrørende organisering, saksbehandlingstid og størrelse på fagmiljøene i politidistriktene.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning har fått revisjonsbrev med merknad knyttet til svak måloppnåelse innenfor aktivitetstilbudet for domfelte.

#### **Kommunal- og regionaldepartementet**

Riksrevisjonen har kritiske merknader til Kommunal- og regionaldepartementets regnskap. Revisjonen har vist at det er foretatt forskuddsfakturering og forskuddsbetalinger i strid med regelverket, og det er avdekket svakheter ved departementets attestasjonskontroll.

Husbanken har mottatt revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen er kritisk til Husbankens forvaltning, oppfølging og rapportering av investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser, og ser alvorlig på at Husbanken ikke har fulgt merverdiavgiftslovens bestemmelser om beregning og innbetaling av merverdiavgift på innkjøp av fjernleverbare tjenester fra utenlandske leverandører.

#### **Kunnskapsdepartementet**

Riksrevisjonen har kritiske merknader til departementets rapportering til Stortinget på deler av tilskuddsforvaltningen. Riksrevisjonen er videre kritisk til departementets og Utdanningsdirektoratets forvaltning og oppfølging av tilskudd til private skoler. Revisjonen av tilskudd til studieforbund som forvaltes av Vox viser betydelige svakheter knyttet til utbetaling, oppfølging og rapportering av tilskuddet.

Det er avdekket svakheter ved departementets rapportering til Stortinget gjennom Prop. 1 S, og Riksrevisjonen ser alvorlig på at et fullstendig rammeverk for risikostyring fortsatt ikke er på plass for mange virksomheter på universitets- og høyskolesektoren. Riksrevisjonen har også kritiske merknader til departementets forvaltning og oppfølging av ordningen fra 2009 om å legge til rette for kompetanseheving for lærere i grunnskolen.

Etter Riksrevisjonens vurdering eksisterer det fortsatt risiko for interessekonflikter knyttet til universitets- og høyskoleansattes bierverv og roller i næringslivet, og Riksrevisjonen har kritiske merknader til departementets oppfølging på området. Riksrevisjonen ser alvorlig på avdekkede svakheter i informasjonssikkerheten i universitets- og høyskolesektoren.

Det er alvorlige mangler ved økonomiforvaltningen hos Senter for IKT i utdanningen og Høgskolen Stord/Haugesund, samt avdekket svak intern kontroll ved Universitetet for miljø- og biovitenskap. Disse virksomhetene har derfor fått revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Samisk høyskole ikke

har fulgt opp tidligere påpekte svakheter ved økonomiforvaltningen, og har for andre år på rad gitt virksomheten revisjonsbrev med merknad.

#### **Kulturdepartementet**

Revisjonen har vist svakheter ved Kulturdepartementets oppfølging av Norsk filminstitutt knyttet til den interne kontrollen i virksomhetens tilskuddsforvaltning.

Norsk Tipping AS har fortsatt ikke innrettet seg fullt ut etter sentrale bestemmelser i anskaffelsesregelverket. Departementets oppfølging av manglende etterlevelse av regelverket har vært rapportert til Stortinget over flere år, og Riksrevisjonen finner det derfor sterkt kritikkverdig at departementet som eier ennå ikke har gjennomført tilstrekkelige tiltak for å sikre at reglene overholdes. Riksrevisjonen finner det videre kritikkverdig at departementet ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp at Norsk Tipping AS har iverksatt tiltak som dokumenterer at det ikke forekommer ulovlig subsidiering/kryssubsidiering i datterselskaper og tilknyttede selskaper.

#### **Landbruks- og matdepartementet**

Bioforsk har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen har avdekket betydelige feil og mangler ved regnskapet fordi regnskapslovgivningen og dens prinsipper ikke er fulgt. Vesentlige feil og mangler ved regnskapet har vært påpekt i flere år og Riksrevisjonen ser derfor svært alvorlig på at Bioforsk for 2010 har avlagt et regnskap som ikke er korrekt. Riksrevisjonen har også merknader til at Bioforsk over flere år har bygget opp en betydelig saldo av ubrukte, bevilgede midler.

#### **Miljøverndepartementet**

Riksrevisjonen har merknader til departementets forvaltning av tilskuddsmidler når det gjelder postering av midlene og enkelte driftsutgifter samt resultatrapporteringen til Stortinget.

#### **Nærings- og handelsdepartementet**

Riksrevisjonen er kritisk til at revisjonen ikke gis innsyn i departementets overordnede risikovurderinger slik kontroll- og konstitusjonskomiteen har forutsatt.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har krevd rapportering fra tjenesteeierne på deres andel av de samlede kostnader ved Altinn II-prosjektet.

#### **Olje- og energidepartementet**

Riksrevisjonen har kritiske merknader til departementets resultatrapportering til Stortinget for CO<sub>2</sub>-håndteringsprosjektene og Fond for CLIMIT samt til departementets budsjettering av tilskudd.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har fått revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen har kritiske merknader til NVEs tilsynsvirksomhet.

#### **Samferdselsdepartementet**

Riksrevisjonen er kritisk til at det over flere år er brukt betydelig mindre midler til tilgjengelighets tiltak knyttet til kollektivtransportssystemene enn det som Stortinget har vedtatt.

Statens vegvesen har fått revisjonsbrev med merknad. Merknadene knytter seg til kostnadsøkninger og konkurransesituasjonen ved fornyelse av driftskontrakter, byggherrens oppfølging av entrepenører og svakheter i styringen av drifts- og vedlikeholdskontrakter. Riksrevisjonen er videre kritisk til at det er vesentlige kostnadsoverskridelser og forsinkelser i gjennomføringen av en stor andel av anleggskontraktene og til at utarbeidelse og arkivering av dokumentasjon ikke skjer i henhold til fastsatte retningslinjer. Revisjonen har også avdekket feil ved bruk av rammeavtaler ved kjøp av konsulent tjenester og mangler ved kontraktoppfølgingen.

Jernbaneverket har fått revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen ser alvorlig på at Jernbaneverket manglet tilstandsrapporter og inspeksjonsdata for vedlikehold av vel 40 prosent av totalt 2789 jernbanebruer. Riksrevisjonen kan videre ikke bekrefte at Jernbaneverkets regnskap for 2010 er fullstendig. Dette skyldes et relativt stort omfang av hull i bilagsrekkefølgen som vanskeliggjør sporbarhet, omfanget av systemtilganger og avstemming av balansekontoeer etter at rapportering til statsregnskapet er foretatt. Samlet sett gir dette en betydelig risiko for at eventuelle feil og misligheter ikke vil bli oppdaget.

#### **Utenriksdepartementet**

Revisjonen har påvist svakheter og mangler ved styring, oppfølging og kontroll av bistandsmidler til Afghanistan. Riksrevisjonen har enkelte merknader knyttet til departementets forvaltning og resultatrapportering av den norske støtten til Den globale vaksinealliansen, og kritiske merknader til forvaltningen av tilskudd til ikke-norske frivillige organisasjoner.

Det vises forøvrig til Riksrevisjonens uttalelser under de enkelte departementer i del III.

Det tas forbehold om at forvaltningsrevisjoner vil kunne gi ytterligere funn av betydning for Riksrevisjonens vurderinger.

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 2. november 2011.

**Jørgen Kosmo**

**Arve Lønnum**

**Annelise Høegh**

**Heidi Grande Røys**

**Synnøve Brenden**

---

Bjørg Selås

### III Resultatet av revisjonen av departementene og under- liggende virksomheter

---

# Statsministerens kontor

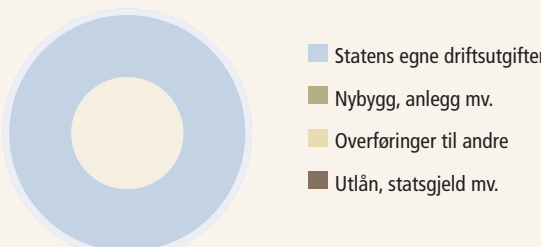
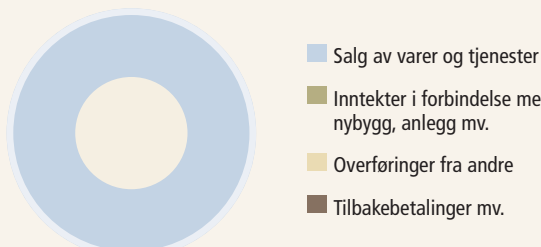
## 1 Statsministerens kontors forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010

### 1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)\*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	13	298	311	297	13
Inntekter		8		14	

Utgiftsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> <li>Statens egne driftsutgifter</li> <li>Nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer til andre</li> <li>Utlån, statsgjeld mv.</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Salg av varer og tjenester</li> <li>Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer fra andre</li> <li>Tilbakebetalinger mv.</li> </ul>

Statsministerens kontor har ansvaret for:	Riksrevisjonen har avgitt ett avsluttende revisjonsbrev uten merknad.
1 virksomhet	

\* Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

## 1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

## 1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til Statsministerens kontors styring, måloppnåelse eller resultatrapportering til Stortinget.

---

## 2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til regnskapene.

---

## 3 Statsministerens kontors oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Det er ikke tidligere rapportert forhold vedrørende Statsministerens kontor.

---

## 4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har ved revisjonen av Statsministerens kontor og underliggende virksomhet for 2010 ikke avdekket vesentlige feil eller mangler i statsregnskapet eller ved virksomhetsregnskapene. Det er heller ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved de disposisjonene som ligger til grunn for regnskapene.

---

## 5 Svar fra Statsministerens kontor

Saken har vært forelagt Statsministerens kontor, og statsministeren har i brev av 20. juli 2011 svart:

"Statsministerens kontor har gjennomgått Riksrevisjonens rapport om kontorets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010.

Jeg har ingen merknader til rapporten, og tar den til etterretning."

---

## 6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt ett revisjonsbrev uten merknad. Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til Statsministerens kontors forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010.

# Arbeidsdepartementet

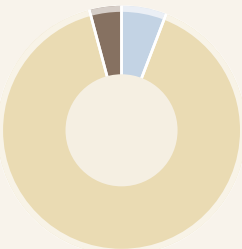
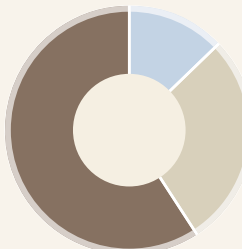
## 1 Arbeidsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010

### 1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)\*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	1310	316 824	318 134	317 700	921
Inntekter		7839		9249	

Utgiftsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> <li>Statens egne driftsutgifter</li> <li>Nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer til andre</li> <li>Utlån, statsgjeld mv.</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Salg av varer og tjenester</li> <li>Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer fra andre</li> <li>Tilbakebetalinger mv.</li> </ul>

Arbeidsdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt sju avsluttende revisjonsbrev uten merknad og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
9	virksomheter	Arbeids- og velferdsetaten
		Pensjonstrygden for sjømenn

Ovennevnte utgifter inkluderer også den del av folketrygdens utgifter som Arbeidsdepartementet er ansvarlig for. Departementet forvalter i tillegg stønader og refusjonsordninger under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

\* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan. Grunnet endret departementsstruktur i 2010 avviker overført beløp fra 2009 noe fra "Overført til neste år" i tabellen i fjor.



## 1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

## 1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

### 1.3.1 Departementets styring av Pensjonstrygden for sjømenn

Regnskapet til Pensjonstrygden for sjømenn (PTS) inngår ikke i statsregnskapet. Riksrevisjonen har tidligere kritisert departementet for ikke å ha klargjort PTS sin tilknytningsform til staten.<sup>1</sup> Som følge av at rammevilkårene har vært uavklarte, er ikke PTS pålagt å følge verken *Bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget 26. mai 2005* (bevilgningsreglementet) eller regnskapsloven.

Departementet har kommet til at PTS er et ordinært forvaltningsorgan, men vil likevel utrede forslag til en eventuell endret framtidig tilknytningsform i forbindelse med pensjonsreformen. Departementet ønsker i mellomtiden at PTS skal få midlertidig unntak fra bevilgningsreglementet og konkrete deler av det statlige økonomiregverket.

## 1.3.2 Departementets styring av arbeids- og velferdsetaten

### Styring generelt

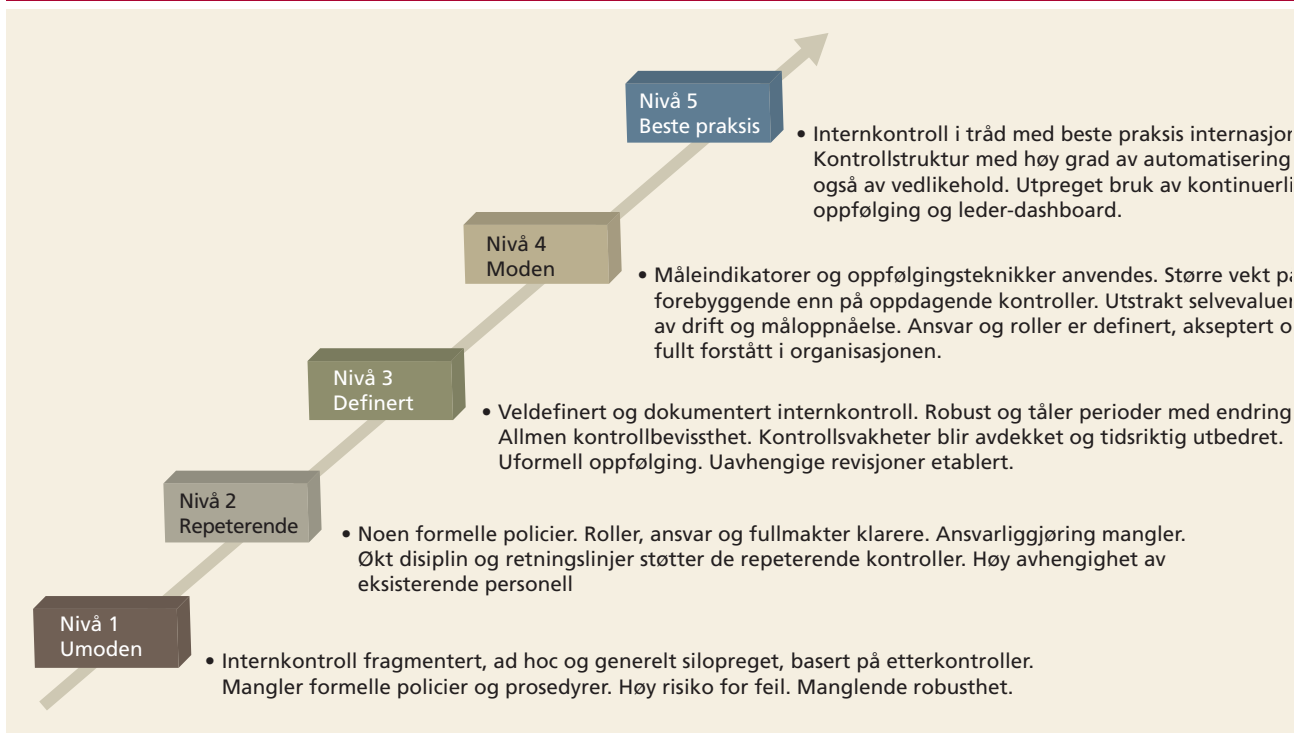
I departementets svar til Riksrevisjonens Dokument 1 for 2009 ble det lagt vekt på følgende tiltak for å møte utfordringene i arbeids- og velferdsetaten:

- Betydelig forsterkning av internkontrollen
- Utvikling av et kvalitetssystem og et kunnskapsgrunnlag for å stille objektive og målbare krav til kvalitet i saksbehandlingen
- Innføring av nye ikt-løsninger

Etatens kapasitet og ressurstilgang avgjør hvor raskt nødvendige forbedringer kan skje, slik at brukerne får rett og riktig ytelse til rett tid. Selv om etaten oppnådde bedre resultater på flere områder i 2010, erkjenner direktoratet at summen av krav og forventninger ikke er innfridd.

Revisjonen viser at det ikke har vært stor framdrift i utviklingen på disse områdene i 2010. Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer at etaten er på trinn to på en femtrinns skala for modenhet som gjelder internkontroll.<sup>2</sup> Se figur 1.

Figur 1 Internkontrollskala



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

1) Dokument 1 (2010–2011).

2) Brev av 14. april 2011 til Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen har gjentatte ganger påpekt kompetanseutfordringer.<sup>3</sup> Tilfredsstillende kvalitet i saksbehandlingen forutsetter at medarbeiderne til enhver tid har den kompetansen som er nødvendig for å utføre arbeidsoppgavene. Stortinget har understreket viktigheten av at de ansatte i arbeids- og velferdsetaten gis relevant opplæring, og at kompetanseutvikling derfor gis høy prioritet.<sup>4</sup> Revisjonsresultatene understreker behovet for kompetanseheving både når det gjelder saksbehandlingssystemer, stønadsregelverk og internkontroll. Behovet er spesielt stort på utenlandsområdet.

Når det gjelder Arbeidsdepartementets vektlegging av arbeidet med et kvalitetssystem og et kunnskapsgrunnlag, erkjenner direktoratet at det vil ta mange år før dette er på plass. Etaten har imidlertid startet arbeidet med å lage arbeidsbeskrivelser og definere kvalitetsmål for kjerne-, støtte- og styreprosesser. Departementet uttaler at det fortsatt gjenstår mye arbeid med å definere hva en feil er og å etablere metoder for å identifisere og rapportere slike feil.

Arbeidet med å planlegge moderniseringen av etatens ikt-systemer er i gang. Som ledd i arbeidet gjennomføres en ekstern kvalitetssikring i tråd med Finansdepartementets kvalitetssikringsregime (KS1). Gjennomføringen av KS1 har likevel tatt lengre tid enn antatt.

### Styring av utenlandsområdet

En effektiv forvaltning av utenlandsområdet krever helhetlig, langsiktig og sektorovergripende styring fra Arbeidsdepartementet, i tillegg til god koordinering mellom departementer og etater.<sup>5</sup>

Departementet har vært kjent med risikoen på utenlandsområdet i flere år og har iverksatt styringstiltak gjennom *Handlingsplan – innretning av utenlandsområdet i NAV*. Planen ble sist oppdatert i 2008. Departementet har i tillegg bedt arbeids- og velferdsetaten om å etablere en internkontroll som skal bidra til bedre tilgjengelighet, god informasjon til publikum, utvikling av kompetanse på området og raskere saksbehandling.

3) Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010).

4) Innstilling S. nr.172 (2007–2008) til Dokument nr. 1 (2006–2007).

5) Det følger av de grunnleggende styringsprinsippene i *Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010* (økonomireglementet) § 4 at departementer skal fastsette mål og resultatkrav, sikre at disse oppnås, at ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover, regler og god forvaltningsskikk. I tillegg har departementene ansvar for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. For å sikre at oppgavene ivaretas på en forsvarlig måte, stilles det krav til internkontroll i reglementets § 14.

Internasjonal koordinering av trygdeytelser er et utfordrende fagfelt. Regelverket er spesialisert og organiseringen av utenlandsforvaltningen er kompleks. Arbeids- og velferdsetaten må utføre kompetansekrevene saksbehandling etter folke-trygdloven og gjeldende internasjonale trygdeavtaler. Revisjonen viser at utfordringer oppstår som følge av at både begrepsapparat og regelverksfortolkning er forskjellig. Eksempler er vurderinger i forbindelse med fastsettelse av trygdetid og fortolkning av bostedsbegrepet. Videre er det slik at folketrygdlovens bestemmelser om medlemskap danner grunnlaget for retten til ytelser. Loven er ikke tilpasset den økende internasjonaliseringen. Det har over tid framtvunget seg et behov for en gjennomgang av det norske lovverket, for å ivareta behov for forenkling og tilpasning.

Revisjonen viser videre at etatens utfordringer med begreper og fortolkninger forsterkes gjennom tilsvarende problemer i regelverket for ulike stønader og refusjonsordninger som etaten forvalter på vegne av henholdsvis Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Etaten må i tillegg koordinere aktiviteter og arbeidsprosesser med skatteetaten og Utlendingsdirektoratet, som er underlagt henholdsvis Finansdepartementet og Justis- og politidepartementet. Arbeidsdepartementet må legge til rette for dette samarbeidet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har de siste årene erkjent de fundamentale svakhetene på utenlandsområdet, og synliggjort høy risiko i rapportering til departementet. Etaten har forsøkt å møte utfordringene med ulike tiltak som er skissert i handlingsplanene. Departementet er ikke overrasket over de høye feilratene og uttaler at det har hatt utfordringene som tema på flere etatsstyringsmøter med arbeids- og velferdsetaten i 2010.<sup>6</sup>

Til tross for at departementet har hatt oppmerksomhet på utenlandsforvaltningen siden 2005, er det ikke oppnådd tilstrekkelige forbedringer. Departementets styring gjennom handlingsplaner har ikke gitt effekt. Det er ikke lagt til rette for tilpasning av norsk lovverk til økende internasjonalisering. Manglende tverrsektoriell koordinering av aktiviteter og arbeidsprosesser mellom arbeids- og velferdsetaten, skatteetaten og Utlendingsdirektoratet skaper utfordringer. Arbeids- og velferdsetatens brukere kan ikke ha trygghet for at de får rett ytelse til rett tid.

6) Brev av 16. mai 2011 til Riksrevisjonen.

## 2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

### 2.1 Pensjonstrygden for sjømenn

PTS forvalter førtids alderspensjon for sjømenn og utbetaler årlig ca. 1,3 mrd. kroner i pensjoner.

PTS får revisjonsbrev med merknad knyttet til manglende balanseføring og svakheter i ikt-sikkerheten.

#### 2.1.1 Manglende balanseføring

PTS har ved utgangen av 2010 ikke balanseført en gjeld på 211 mill. kroner til arbeids- og velferdsetaten. Manglende balanseføring av gjeldsposten er en vesentlig mangel og i strid med virksomhetens valgte regnskapsprinsipp. Dette innebærer at regnskapet for 2010 ikke gir et riktig bilde av virksomhetens økonomiske stilling. Departementet vil be PTS igangsette et arbeid for å få etablert en korrekt balanseføring.

#### 2.1.2 Svakheter i ikt-sikkerheten

Revisjonen viser at PTS har betydelige utfordringer vedrørende ikt-sikkerhet:

- Manglende arbeidsdeling i viktige oppgaver relatert til pensjonssystemet
- Sårbarhet på grunn av avhengighet til enkeltpersoner
- Svakheter ved tilgangskontrollen til ikt-systemer
- Manglende formalisering og dokumentasjon av prosessen for håndtering av endringer i ikt-systemene
- Manglende system og retningslinjer for administrasjon av informasjonssikkerhetsbrudd
- Mangelfullt ajourhold av systemdokumentasjonen for pensjonssystemet

Svakheter og manglene svekker virksomhetens internkontroll. PTS vil fornye sine ikt-systemer i løpet av 2013 og iverksette tiltak knyttet til internkontroll.

### 2.2 Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsetaten forvalter årlig om lag 320 mrd. kroner, en tredel av statsbudsjettets utgiftsside, og er et viktig virkemiddel for å realisere målet om flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Etaten utfører oppgaver for Helse- og omsorgsdepartementet og for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Etaten skal sikre brukerne riktig pensjon og ytelse til rett tid. Det er også viktig at etaten presenterer et regnskap av tilfredsstillende

kvalitet, slik at det gir et riktig bilde av etatens samlede økonomiske virksomhet.

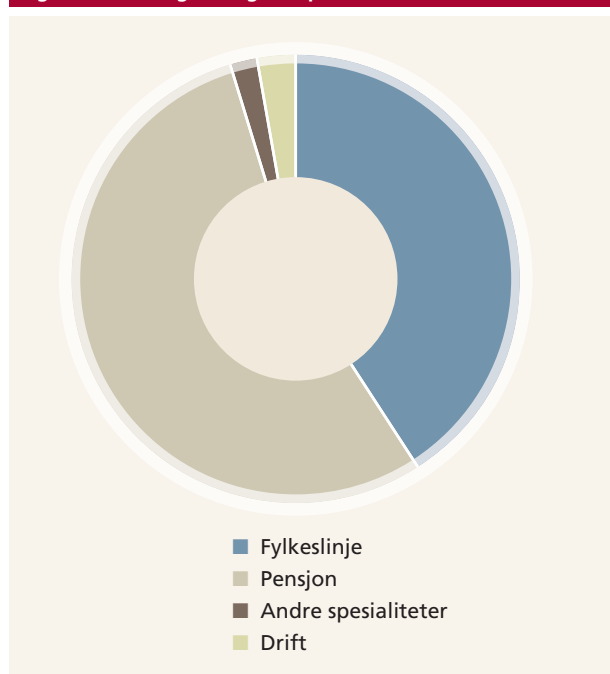
Arbeids- og velferdsetaten får revisjonsbrev med merknad knyttet til følgende forhold:

- Pensjoner
- Ytelser i etatens fylkeslinje; sykepenger, stønad til enslige forsørgere og barnebidrag
- Saker med utenlandstilsnitt

#### 2.2.1 Revisjonstilnærming

Riksrevisjonen har lagt vekt på å revidere områder som genererer transaksjoner til beløpsmessig vesentlige deler av regnskapet. Figur 2 indikerer fordeling av utgifter på arbeids- og velferdsetatens ulike virksomhetsområder.

Figur 2 Fordeling av utgifter på virksomhetsområder



Riksrevisjonen har også lagt vekt på å vurdere om god internkontroll bidrar til tilfredsstillende saksbehandlingskvalitet og til økt måloppnåelse innenfor hovedmålsettingen om riktig ytelse til rett tid. Det er også lagt vekt på å vurdere om internkontrollen knyttet til forvaltningen av ytelser og pensjoner er bedre i 2010 sammenlignet med tidligere år.

Det er benyttet ulike utvalgsmetoder for kontroll av enkeltsaker. Revisjonen av forvaltningen av ytelser i fylkeslinjen og på utenlandsområdet er gjennomført ved bruk av tilfeldige utvalg. Revisjonsresultatene gir derfor et godt grunnlag for å kvantifisere omfanget av feil.

I revisjonen av pensjonsområdet er denne framgangsmåten ikke benyttet, og det er ikke grunnlag for å kvantifisere omfanget av feil på hele pensjonsområdet. Revisjonen gir imidlertid likevel et godt bilde av kvaliteten i saksbehandlingen.

### 2.2.2 Pensjoner

#### Gjennomgående svakheter i saksbehandlingen

Samlede pensjonsutgifter utgjør i overkant av 175 mrd. kroner i statsbudsjettet for 2010. Om lag en million innbyggere har pensjonsutbetalinger som hovedinntekt.

Arbeids- og velferdsetaten hadde etter innføring av nytt saksbehandlingssystem for pensjoner (Pesys) i desember 2008, betydelige utfordringer med gjennomgående svikt i rutiner og systemer. Dette førte til feil i utbetalte pensjoner. Revisjonen viser at etaten i 2010 har gjennomført flere forbedringstiltak, blant annet for å heve kvaliteten på saksbehandlingen. Pesys støtter saksbehandler i flere rutiner og beregner pensjon med mer pålitelige resultater.

Revisjonen viser imidlertid at det fortsatt er betydelige utfordringer med forvaltningen av pensjonsområdet:

- Etaten har identifisert mer enn 20 000 saker der utbetalt pensjon ikke er i samsvar med data-grunnlaget i Pesys. Sakene kan være feil og må derfor vurderes på nytt
- Det er stor variasjon i omfanget av feil mellom ulike grupper av pensjoner:
  - Det er få feil i saker som gjelder alderspensjon der pensjonisten ikke har hatt andre pensjonsytelser tidligere
  - Det er flere feil knyttet til uførepensjoner
  - Det er mange feil på kompliserte områder som for eksempel utenlandspensjoner, jf. punkt 2.5.3
- Feil som oppstår i den manuelle saksbehandlingen fanges ikke opp av etatens tottrinnskontroll, og kompetansen på pensjonsområdet er ikke tilstrekkelig
- Informasjonen som gis til pensjonistene i vedtaksbrev er i mange tilfeller mangelfull eller feilaktig. Pensjonister kan dermed vanskelig verifisere egen pensjonsutbetaling

Styringsinformasjon og hensiktsmessige styrings-systemer er nødvendig for å kunne drive målrettet styring på pensjonsområdet. Revisjonen viser at etaten mangler et egnet produksjonsstyrings-system og mangler pålitelige data når det gjelder saksbehandlingstid for pensjoner. Dette gjør det

vanskelig å følge opp om pensjonister får pensjon til rett tid.

Etaten har startet arbeidet med en helhetlig tilnærming til kvalitet i pensjons- og ytelsesforvaltningen. Ett av prinsippene for arbeidet er at styring av kvalitet skal baseres på fakta gjennom måling og rapportering. I årsrapporten for 2010 viser etaten til at den i tredje tertial startet arbeidet med utprøving av løpende kvalitetsundersøkelser for nye manuelle vedtak om alderspensjon.

#### Utfordringer med inntektskontroll

Forventet arbeidsinntekt har betydning for fastsettelse av uførepensjoner, pensjon til gjenlevende ektefelle og forsørgingstillegg til pensjonister. Før 2010 ble også enkelte alderspensjoner hvor mottakeren var under 70 år gammel avkortet ut i fra forventet arbeidsinntekt. For å verifisere at pensjoner har blitt utbetalt med korrekt beløp til disse gruppene skal arbeids- og velferdsetaten foreta kontroller mot ligningsdata.

Riksrevisjonen har tidligere påpekt sen oppfølging av avvik fra inntektskontroller<sup>7</sup>. Revisjonen i 2010 viser at etterslepet har økt og at det er store restanser i behandlingen av saker på inntektskontrollistene:

- Ca. 3600 inntektsavvik for inntektsåret 2007 er ikke behandlet
- Av 17 727 inntektsavvik for inntektsåret 2008 er mindre enn 30 prosent ferdigbehandlet
- Kontrollister for 2009 er ikke produsert. Saksbehandling av inntektsavvikene for 2009 og 2010 har ikke blitt gjennomført fordi etaten har prioritert utbetaling

Manglende oppfølging av inntektsavvik får konsekvenser både for den enkelte pensjonist og for etatens mulighet til å kreve tilbake for mye utbetalt pensjon. Mange mulige tilbakekrav er foreldet.

Forventet arbeidsinntekt har betydning for pensjonister bosatt i utlandet på lik linje med pensjonister i Norge. Kontroll med inntekten til pensjonistene er utfordrende fordi arbeids- og velferdsetaten ikke kan innhente informasjon fra skattemyndighetene i andre land. Tidligere har etaten gjennomført inntektskontroller for uføre- og gjenlevendepensjonister i utvalgte land ved hjelp av egenrapportering. En slik kontroll har ikke vært gjennomført siden 2004.

7) Dokument nr. 1 (2005–2006) og Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010).

Sen og mangelfull oppfølging av inntektsavvik får konsekvenser for den enkelte pensjonists ytelse og for etatens mulighet til å kreve tilbakebetaling.

### For mye utbetalt pensjon

For mye utbetalt pensjon skal regnskapsføres på en egen observasjonskonto. Saldoen på kontoen viser til enhver tid hvor mye arbeids- og velferdsetaten skal vurdere å kreve tilbake.<sup>8</sup> Dersom sakene ikke behandles innen rimelig tid, kan betydelige tilgodehavender for staten foreldes og retten til å kreve tilbake bortfaller.

Saldoen på observasjonskontoen har i 2010 økt fra ca. 253 mill. kroner til ca. 422 mill. kroner. Økningen skjer til tross for at etaten har prioritert å ferdigbehandle ca. 12 000 feilutbetalings saker i 2010.

Saksbehandling av mulige feilutbetalings saker er arbeidskrevende. Revisjonen viser at arbeids- og velferdsetaten ikke har hatt kapasitet til å behandle et tilstrekkelig antall saker de siste årene. Kvaliteten i saksbehandlingen og rutineene for å fange opp feil, har heller ikke vært gode nok til å redusere omfanget av nye feilutbetalings saker.

Det skal innføres ikt-løsninger for å forenkle saksbehandlingen i 2011. Målet er at produksjonen skal være lik inngangen av nye saker. Innen 2014 skal saksbeholdningen være redusert til å tilsvare seks måneders produksjonskapasitet.

### Renter ved etterbetaling

Stortinget vedtok i januar 2009 bestemmelser i folketrygdloven § 22-17 som på bestemte vilkår gir hjemmel for å gi renter ved etterbetalinger av ytelser. Hjemmelen kommer blant annet til anvendelse når arbeids- og velferdsetaten på eget initiativ retter ytelser og pensjoner som har vært beregnet med for lavt beløp. Regelendringen gjelder for vedtak om etterbetaling etter 31. desember 2008.

Revisjonen i 2010 viser at rentegodtgjørelse ikke blir vurdert i mange saker. Forskjellene er store:

- Ved etterbetalinger til over én million mottakere av uførepensjon, alderspensjon og gjenlevendepensjon fra folketrygden er det samlet utbetalt om lag 0,5 mill. kroner i renter. Det er utbetalt lite renter til pensjonister som har rett til pensjon etter folketrygdloven, og bestemmelsen synes i liten grad vurdert

- Ved etterbetalinger til ca. 6000 krigspensjonister er det utbetalt om lag 1,5 mill. kroner i renter. Retten til renter synes vurdert rutinemessig. Det er imidlertid ulik praksis for når renter gis til krigspensjonister, og renter er i flere av disse tilfellene beregnet feil

Arbeidsdepartementet opplyser at forutsetningene var at renter kun skulle gis i få saker. Utgiftene til renter er imidlertid lavere enn antatt da bestemmelsen ble innført. Departementet vil be arbeids- og velferdsetaten vurdere om det er sider ved rentebestemmelsen som bør avklares nærmere.

### Krigspensjon

Krigspensjon er en kompensasjon for nedsatt arbeidsevne på grunn av skader eller påkjenninger fra sjøtjeneste, militærtjeneste, motstandsarbeid eller politisk fangenskap under andre verdenskrig. Det er i underkant av 6000 personer som mottar krigspensjon.

Revisjonen viser at det er feil i minst 15 prosent av alle krigspensjonssaker og at etaten ikke har rutiner som sikrer at alle pensjoner beregnes i henhold til regelverket. Eksempler på dette er:

- Etaten innhenter ikke rutinemessig informasjon for å samordne krigspensjon med pensjon gitt i medhold av utenlandsk lov<sup>9</sup>
- Det innhentes ikke systematisk informasjon om samordningsberegninger i tjenstepensjonsordninger i henhold til samordningslovens bestemmelser. Det er kun innhentet systematisk informasjon om samordning fra Statens pensjonskasse i 2010
- Pensjonen for mange krigspensjonister som mottar minstepensjon fra folketrygden er samordnet feil etter endringen i grunnbeløpet i 2010

Forvaltningen av krigspensjon er sentralisert til NAV Pensjon Oslo. Etaten har igangsatt et prosjekt for å korrigere en del kjente feil i utbetalte krigspensjoner for å forbedre kvaliteten på området. Revisjonen viser imidlertid at prosjektet kun fanger opp en mindre andel av feilsakene.

### 2.2.3 Ytelser som forvaltes i etatens fylkeslinje

Arbeids- og velferdsetatens fylkeslinje består av de organisatoriske enhetene NAV-kontor, NAV fylke og fylkesvise forvaltnings- og spesialenheter. Disse enhetene saksbehandler ytelser som utgjør om lag 116 mrd. kroner i etatens regnskap.

8) Folketrygdloven §§ 22-15 og 22-16.

9) Samordningsbestemmelser i lov om krigspensjonering for militærpersonell § 18 nr. 2 og lov om krigspensjonering for hjemmestyrkepersonell og sivilpersoner § 23 nr. 2.

### Faktaboks 1 Arbeids- og velferdsetatens fylkeslinje

I fylkeslinjen er 457 NAV-kontor brukernes møtepunkt med NAV. I 37 forvaltningsenheter sluttbehandles framsatte krav om ytelser på en rekke fagområder, for eksempel:

- Barnetrygd
- Arbeidsavklaringspenger
- Sykepenger
- Ytelser til enslige forsørgere
- Foreldrepenger
- Dagpenger
- Barnebidrag

Riksrevisjonen har i 2010 revidert arbeids- og velferdsetatens arbeid med styrking av internkontrollen samt beregning og utbetaling av ytelsene sykepenger, overgangsstønad til enslige forsørgere samt fastsettelse av barnebidrag.

#### Gjennomgående utfordringer med internkontrollen

Etaten innførte et nytt internkontrollsystem med trinnvis implementering av nøkkelkontroller for flere ytelser i fylkeslinjen høsten 2009. Nøkkelkontrollene skal redusere risiko for feil i saksbehandlingen. En opptrappingsplan ble nedfelt i etatens *Kontrollstrategi 2009–2015* og *Handlingsplan for internkontroll 2010–2011*. Arbeidet med videreutvikling og tilpasning av nøkkelkontrollene har hatt prioritet i 2010, og det er lagt vekt på lederforankring. Innføringen av nøkkelkontrollene har hatt en positiv effekt på kvaliteten i saksbehandlingen, og etaten har en mer positiv holdning til internkontroll.

### Faktaboks 2 Nøkkelkontroller i arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsetatens *Kontrollstrategi 2009–2015* fastslår at god kontroll i den løpende saksbehandlingen skal forbedres ved å videreutvikle hensiktsmessige nøkkelkontroller. Kontrollene er definert på tre nivåer:

- Nivå 1: kontrollpunkter for saksbehandler
- Nivå 2: kontroll av samme sak av en annen saksbehandler
- Nivå 3: lederkontroll

Nøkkelkontrollene definerer:

- hvilke kontrollpunkter som skal gjennomføres
- hvordan kontrollene skal gjennomføres
- hvem som skal gjennomføre kontrollene
- når kontrollene skal gjennomføres
- hvordan gjennomførte kontroller skal dokumenteres
- rutiner for oppfølging av avvik
- krav til intern rapportering av resultatene

Revisjonen i 2010 viser imidlertid at det er svakheter ved etterlevelsen av nøkkelkontrollene og det er uklart hvordan den samlede rapporteringen om gjennomføring av nøkkelkontroller anvendes:

- Det er ulik organisering, kompetanse og kvalitet i gjennomføring av nøkkelkontrollene
- Oppfølgingstiltakene er uklare og tilfeldige, og det er mangelfull oppfølging av feil og avvik identifisert ved kontrollene
- Det er ulik rapportering om samme forhold, og rapporteringskravene forstås ulikt
- Den dokumenterte styringsdialogen gir lite informasjon om vurdering og oppfølging av kvaliteten i internkontrollen

Revisjonen viser videre at feil og mangler oppstår utenfor nøkkelkontrollenes virkeområde. Nøkkelkontrollene reduserer derfor bare risikoen for feil i saksbehandlingen i begrenset grad:

- Nøkkelkontrollene er i hovedsak innrettet mot risiko knyttet til kontroll av inntektsdokumentasjon og fanger ikke opp annen risiko
- Det er ikke etablert nøkkelkontroller på nivå 2 for barnebidrag

#### Feil og mangler i sykepengesaker

Sykepenger utgjør om lag 32,1 mrd. kroner av statens utgifter i 2010. Ytelsen utbetales til både arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende og skal gi kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt på grunn av sykdom eller skade.

Revisjonen viser vesentlige svakheter når det gjelder kravet om utbetaling av riktig ytelse:

- Det er feil i utbetaling i 7,5 prosent av de kontrollerte sakene
- Det er vesentlige mangler ved dokumentasjonen av sykepengegrunnlag eller inntekt i 30 prosent av de kontrollerte sakene
- Det utbetales sykepenger til tross for manglende eller mangelfulle krav om sykepenger i 38 prosent av de kontrollerte sakene. Dette betyr at det ikke foreligger gyldig regnskapsdokumentasjon for utbetalingene
- Det er identifisert avvik i 40 prosent av de kontrollerte sakene som har gjennomgått kontroll av en annen saksbehandler (nivå 2 i nøkkelkontrollene)

Det er store forskjeller mellom fylkene når det gjelder kvalitet i saksbehandlingen og antall feil i utbetalte sykepenger. Feilene varierer fra mindre beløp til over 100 000 kroner og enkelte feil kan få vesentlige konsekvenser for livssituasjonen til den sykmeldte.

De eksisterende systemløsningene for saksbehandlingstøtte på sykepengeområdet er fra 1970-tallet, og mangelfull systemstøtte fører til et utstrakt behov for manuell behandling av saker. Det er etablert kompenserende kontroller, men revisjonen viser at disse rutinene ikke har vært tilstrekkelige til å gjenvinne et forsvarlig kontrollnivå.

#### **Feil og mangler i saker som gjelder overgangsstønad til enslige forsørgere**

Overgangsstønad skal sikre inntekt til livsopphold til enslig mor eller far som er alene om omsorgen for barn. Overgangsstønad gis i en begrenset periode og er avhengig av barnets alder og behovet for stønaden. Det ble innført en modernisert systemløsning for saksbehandling av ytelser til enslige forsørgere i 2008 og nøkkelkontroller på området i oktober 2009. Stønaden utgjør om lag 2,5 mrd. kroner i statsregnskapet for 2010.

Revisjonen viser vesentlige feil og mangler i saksbehandlingen:

- Det er påvist feil utbetaling i 21 prosent av de kontrollerte sakene
- I ytterligere 11 prosent er det ikke mulig å etterkontrollere stønadsberegningen eller vurdere om stønaden er korrekt på grunn av manglende dokumentasjon
- Det er store forskjeller i andelen feilsaker mellom de kontrollerte fylkene. I ett fylke var det avvik i mer enn halvparten av de kontrollerte sakene
- Tilgjengelig informasjon om stønadmottaker i etatens systemer er ikke anvendt i saksbehandlingen
- Dokumentasjonen som ligger til grunn for utbetalinger har ikke tilfredsstillende kvalitet når det gjelder inntektsberegning og vurdering av om retten til stønad er oppfylt
- Informasjonen til bruker er ikke tilfredsstillende

Etaten hadde tidligere en rutine for årlig inn-sending av egenerklæring for enslige forsørgere om blant annet inntektsforhold.<sup>10</sup> Kontrollnivået på området ble betydelig redusert ved bortfallet av ordningen. Etaten prøver nå ut en ny kontroll som vurderes brukt i stedet for den tidligere løsningen.

#### **Feil og mangler i barnebidragssaker**

Hvis foreldrene ikke bor sammen, må den som ikke har barnet boende hos seg, betale sin del av underholdet som barnebidrag. Barnebidraget fastsettes med utgangspunkt i den bidragspliktiges

inntekt, og belastes statsbudsjettet når staten forskutterer utbetaling av barnebidraget til barnet.

Revisjonen viser at etaten har betydelige utfordringer når det gjelder fastsettelse og beregning av barnebidrag:

- Det er usikkert om barnebidraget er korrekt beregnet i 42 prosent av de kontrollerte sakene. En betydelig del av avvikene gjelder mangelfull innhenting og vurdering av inntektsopplysninger
- Det er store variasjoner i kvaliteten på saksbehandlingen i de kontrollerte fylkene, til tross for at det er etablert nøkkelkontroller på området
- Nøkkelkontrollene gjennomføres, men revisjonen viser at de ikke fanger opp alle vesentlige avvik

Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterte både for 2009 og 2010 om særskilte utfordringer med den store saksmengden på bidragsområdet. Utviklingen i saksbehandlingstiden har vært positiv gjennom 2010. Saksbehandlingstiden er imidlertid dobbelt så lang som de fastsatte kravene.

Etatens kvalitetsundersøkelse på bidragsområdet viser forbedringer sammenlignet med tilsvarende undersøkelser i 2006 og 2007, spesielt når det gjelder begrunnelser i vedtakene og fastsettelse av samværsfradrag, samt forbedringer ved innhenting og vurdering av inntektsopplysninger. Løpende kvalitetsmålinger skal iverksettes og etaten skal gjennomgå nøkkelkontrollene på bidragsområdet i 2011.

Revisjonsfunnene om barnebidrag er også omtalt under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet som er konstitusjonelt ansvarlig for ordningen.

#### **2.2.4 Saker med utenlandstilsnitt**

Utenlandsområdet i arbeids- og velferdsforvaltningen omfatter saksbehandling av ytelser etter folketrygdloven for utenlandske statsborgere og nordmenn som bor eller har bodd i andre land. Etaten kan ikke fastslå det nøyaktige omfanget av utenlandssaker, men stadig større bevegelse over landegrensene gir økende saksinnang.

Siste tilgjengelige tall fra etaten viser at utbetalingene til personer bosatt i utlandet har økt med 75 prosent i perioden 1998–2008. Utbetalingene i 2008 utgjorde ca. 4,2 mrd. kroner. Antall personer i utlandet som mottar ytelser har hatt en jevn økning på ca. 7 prosent årlig.

10) St.prp. nr. 1 (1993–1994).

Riksrevisjonen har i 2010 kontrollert beregning og utbetaling av dagpenger, sykepenger og pensjoner med utenlandstilsnitt.

#### **Gjennomgående utfordringer med internkontrollen**

Arbeids- og velferdsetaten har hatt fundamentale problemer på utenlandsområdet i flere år.<sup>11</sup>

Revisjonen for 2010 viser fortsatt flere gjennomgående svakheter:

- Rundskrivene som skal konkretisere regelverket på området er ufullstendige og ikke oppdaterte
- Mangelfulle interne retningslinjer som operasjonaliserer regelverket for saksbehandler
- Mangelfull ikt-støtte for saksbehandling
- Etatens produksjonsstyringsverktøy er ikke tilpasset behovene på området
- Mangelfull statistikk for nesten alle saksområdene som gjelder bosatte i utlandet
- Svakheter i utformingen av kontrollmiljøet og i gjennomføringen av kontrollarbeidet
- Mangelfull kompetanse. Dette gjelder spesielt pensjoner og forståelsen av de ulike pensjonskomponentene, hvordan pensjonen beregnes og sammenhengen mellom de ulike beregningsfaktorene
- Saksbehandlingen er delt mellom flere enheter i en kompleks organisering, hvor samhandlingen mellom enhetene skaper utfordringer

Utvikling av gode systemløsninger for NAV Internasjonalt, herunder oppbygging av et medlemsskapsregister, er en del av arbeidet med å modernisere etatens samlede ikt-løsninger.

Svakheterne i internkontrollen resulterer i feil-utbetalte ytelser, lang saksbehandlingstid og mangelfull informasjon til brukere.

#### **Feil og mangler i utenlandspensjoner**

Med utenlandspensjoner menes pensjoner til brukere som er bosatt i utlandet og brukere bosatt i Norge med rett til pensjon etter EØS-avtalens trygdedel eller ulike konvensjoner. Utenlandspensjoner beregnes ut fra et svært spesialisert regelverk.

Revisjonen viser:

- Feil med betydning for beregning og utbetaling av pensjon i:
  - over halvparten av de kontrollerte uførepensjonene
  - 40 prosent av de kontrollerte alderspensjonene
  - 56 prosent av de kontrollerte pensjonene som er manuelt beregnet

- I andre saker er det ikke mulig å verifisere utbetalt pensjon ut fra opplysningene i saken
- Feil eller mangelfull informasjon i 43 prosent av kontrollerte vedtaksbrev fra NAV til pensjonistene
- Økende restanser og lang saksbehandlingstid for uførepensjoner. Antall saker hvor saksbehandlingstiden overstiger fastsatt maksimal saksbehandlingstid for uføre bosatt i Norge, har for eksempel økt fra 80 til ca. 1000 saker i løpet av 2010

#### **Feil og mangler i dagpenger til mottakere i EØS-land**

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av saksbehandling av dagpenger til grensearbeidere<sup>12</sup> og utstedelse av attester for overføring av dagpenge-rettigheter til andre EØS-land. Revisjonen viser:

- Feilaktig eller ikke verifiserbare opplysninger i en av tre attester for overføring av dagpenge-rettigheter fra Norge til andre EØS-land
- Saksbehandlingstid på ca. 14 uker både når det gjelder dagpenger til grensearbeidere og overføring av dagpenge-rettigheter fra Norge til andre EØS-land. Kravet er tre uker
- Utfordringer i samspillet mellom NAV-kontorene og NAV Internasjonalt. Det fører til at en stor andel av dagpengesøknadene som kommer til behandling hos NAV Internasjonalt ikke har tilstrekkelig dokumentasjon

Svakheterne kan føre til at brukere ikke er sikret ytelse til livsopphold og til feil i utbetalte ytelser fra norske eller utenlandske trygdemyndigheter.

#### **Feil og mangler i sykepenger til mottakere i EØS-land**

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av kvalitet i saksbehandling og utbetaling av sykepenger til arbeidstakere i EØS-land. Revisjonen viser:

- Det er vesentlige mangler ved dokumentasjonen av sykepengegrunnlag eller inntekt
- Oppbevaring av regnskapsmateriale tilfredsstillende ikke kravene til sporbarhet og systematisk oppbevaring
- Totrinns kontroll i saksbehandlingen gjennomføres bare delvis
- I mange av de kontrollerte sakene forelå heller ikke dokumentasjon som viser at aktivitetskravet i folketrygdløven er oppfylt
- Lang saksbehandlingstid i NAV Internasjonalt har ført til at sykepengene i en del saker ikke har kommet til utbetaling før etter utløpet av fristen for iverksettelse av aktive arbeidsrelaterte tiltak (åtte uker)

11) Dokument 1 for 2007, 2008 og 2009, Dokument 3:12 (2006–2007) og Dokument 3:1 (2010–2011).

12) En person som arbeider i et EØS-land og bor i et annet.



Oppfølging av sykmeldte bosatt i utlandet er utfordrende for arbeids- og velferdsetaten. Etter EØS-avtalens regler er det trygdemyndighetene i bostedslandet som medisinsk og administrativt skal fungere som kontrollinstans. De er dermed forpliktet til å følge opp medlemmet som om vedkommende var omfattet av lovgivningen i det landet den sykmeldte oppholder seg. Revisjonen viser at slik oppfølging i liten grad skjer.

### 2.2.5 Økonomi og regnskap

Arbeids- og velferdsetaten har avlagt et regnskap for 2010 med forbedret presentasjon. Supplert med årsmeldingen for regnskapet gir dette mer fullstendig informasjon om etatens samlede økonomiske virksomhet enn tidligere.

Etaten har hatt betydelige utfordringer på regnskapsområdet de siste årene. Revisjonen i 2010 viser at etaten fortsatt har enkelte utfordringer med å sikre god kvalitet i regnskapet. Det er usikkerhet om kvaliteten på underliggende transaksjoner fra pensjons- og ytelsesforvaltningen og det er en utfordring at kun en tredel av saker med mulige feilutbetalinger er balanseført.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført et omfattende arbeid med regnskapspresentasjonen, totalavstemming av etatens regnskap og bedre dokumentasjon av balansen. Riksrevisjonen har ikke vesentlige merknader til arbeids- og velferdsetatens regnskap for 2010.

### Feil i innberetning til ligningsmyndighetene

Arbeids- og velferdsetaten skal ifølge ligningsloven sende lønns- og trekkoppgaver for alle utbetalte pensjoner og ytelser til skatteetaten. For at ligningen til ytelsesmottakeren skal bli korrekt, må utbetalte oppgavepliktige ytelser innberettes med riktig beløp og riktig lønns- og trekkoppgavekode i riktig ligningsår.

Revisjonen viser at etaten har videreutviklet rutiner for avstemming av lønns- og trekkoppgaver for å sikre riktig innberetning til skattemyndighetene. Rutinene legger til rette for at feil og avvik i innberetningen skal kunne identifiseres og spesifiseres på et tidligere tidspunkt enn i foregående år.

Det er imidlertid fortsatt svakheter i rutinene og mangler i rapportene etaten benytter for å sikre korrekt innberetning. Ved inngangen til mars 2011 gjenstår fortsatt mye arbeid med korrigerende avvik identifisert ved årlig avstemming av skatt og trekk for 2010 i alle reviderte enheter.

Innberetningen blir feil for en rekke brukere hvis ikke avvikene behandles. Berørte personer kan få fastsatt feil skatt da det ikke kan forventes at skatteetaten eller brukere oppdager feilene i innberetningen.

Revisjonen viser at det til tross for forbedrede rutiner også er mange feil i innberetningen for 2010. Spesielt er det identifisert mange feil i forslag til særfradrag for pensjonister. Analyser viser at særfradraget er fastsatt feil i 1500–2000 pensjoner i et kontrollgrunnlag på i overkant av 200 000 pensjoner. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at særfradrag vil bli beregnet på nytt og endringer innrapportert der det er nødvendig.

Revisjonen viser videre at i saker hvor det er utbetalt for mye pensjon eller annen ytelse, i mange tilfeller ikke innberettes korrekt inntekt. Innberetningspraksis for feilutbetalingssaker varierer mellom ytelsene og etatens systemer sikrer ikke korrekt innberetning. Det er også enkelte feil i innberetningen av utbetalte ytelser og pensjoner som skyldes svikt i etterlevelsen av manuelle rutiner i saksbehandling eller regnskapsføring.

### 2.2.6 Innføringen av arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger (AAP) ble innført 1. mars 2010 og er ett av virkemidlene for å realisere NAV-reformens mål om mer helhetlig bistand og bedre oppfølging av brukerne.

Revisjonen viser at overføringen av i overkant av 164 000 brukere fra de tidligere ytelsene (tidsbegrenset uførestønad, attføringspenger og rehabiliteringspenger) til AAP er gjennomført uten spesielle utfordringer og det kan dokumenteres at konverteringen til den nye ytelsen er korrekt gjennomført. Revisjonen viser en forbedring i dokumentasjon av oppfølgingsarbeidet i saker opprettet etter innføringen av ytelsen. Resultatrapporteringen viser imidlertid at etaten er langt fra målet om at 75 prosent av sakene skal behandles innen fem uker. Det er også enkelte svakheter i styringsdata på området.

## 3 Arbeidsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

### 3.1 Departementets styring av Pensjonstrygden for sjømenn

Saken er omtalt under punkt 1.3.1 Pensjonstrygden for sjømenn.

### 3.2 Statens arbeidsmiljøinstitutt

For regnskapsåret 2009 påpekte Riksrevisjonen at Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) ikke hadde etablert tilfredsstillende internkontroll på flere administrative områder. Svikt i internkontrollen ble også påpekt i Dokument nr. 1 for regnskapsårene 2004 og 2005. STAMI innførte nye rutiner på det administrative området 1. november 2010. Revisjonen for 2010 viser at de nye rutinegradvis ble tatt i bruk før denne dato.

Saken avsluttes.

### 3.3 Statens pensjonskasse

I Dokument 1 (2010–2011) tok Riksrevisjonen opp mangler ved informasjonssikkerheten i Statens pensjonskasse (SPK). SPK etablerte i 2010 *Prosjekt IT-sikkerhet*. I prosjektet er det planlagt og arbeidet med tiltak for å forbedre informasjonssikkerheten. Hoveddelen av tiltakene skal gjennomføres i 2011. Riksrevisjonen har også vurdert tilganger i SPKs nye pensjonssystem. Revisjonen viser at en rekke medarbeidere i prosjektet for utvikling av nytt pensjonssystem har mer omfattende saksbehandlingstilganger enn det SPKs arbeidsdeling har lagt opp til. Etter Riksrevisjonens vurdering svekker dette internkontrollen.

I Dokument 1 (2010–2011) tok Riksrevisjonen også opp mangler ved rutiner for anskaffelser, reiseutgifter, overtid og gaver til ansatte. Revisjonen viser at SPK i slutten av 2010 har planlagt og iverksatt tiltak som er egnet til å styrke internkontrollen på disse områdene.

Sakene følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.4 Boliglånsordningen i Statens pensjonskasse

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 1 (2010–2011) om mangler ved departementets budsjettering av boliglånsordningen. Departementet ville gjennomgå grunnlaget for budsjettering av ordningen, og i den forbindelse vurdere om en modellering av framtidig søknadsinngang kunne supplere de erfaringsdataene som ble lagt til grunn for budsjetteringen.

I saldert budsjett for 2010 ble det på kapittel 0614 *Boliglånsordningen i Statens pensjonskasse*, post 90 bevilget 6 mrd. kroner til utlån. Bevilgningen ble økt med 2,5 mrd. kroner i revidert nasjonalbudsjett 2010. Ved nysalderingen høsten 2010 ble det bedt om en ytterligere tilleggsbevilgning på 3,1 mrd. kroner. Totalt ble det bevilget 11,6 mrd. kroner. Regnskapet per 31. desember 2010 viser en merutgift på 524 mill. kroner.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.5 Arbeids- og velferdsetaten

#### 3.5.1 Utenlandsområdet

Saken er omtalt i punkt 2.2 under arbeids- og velferdsetaten.

#### 3.5.2 Ikt-sikkerhet

Riksrevisjonen har pekt på svakheter ved etatens ikt-sikkerhet i tidligere års revisjoner, herunder svakheter når det gjelder etatens styringssystem for ikt-sikkerhet. Det er påpekt svakheter i blant annet tilgangsstyring.

Revisjonen viser at etaten fortsatt har utfordringer med å slette brukertilganger og begrense tilgangsrettigheter i saksbehandlersystemet for barnebidrag (Bisys).

Opgaven med registrering og ajourhold av utbetalingsopplysninger (adresser, bankkonto-nummer m.v.) ble sentralisert for hele etaten i oktober 2009. Det kan stilles spørsmål ved om sentraliseringen er gjennomført når ansatte i lokale enheter fremdeles kan utføre endringer i slike opplysninger.

Etaten har i 2010 restrukturert og operasjonalisert sentrale styrende dokumenter for sikkerhet. Direktoratet viser til at det første skrittet i implementeringen er å sikre eierskap av de operative dokumentene hos de respektive linjeledere, deretter sørge for etterlevelse. Dette arbeidet pågår.<sup>13</sup>

Departementet har vist til at helhetlig identitets- og tilgangsstyring er en sentral komponent som vil bli omfattet av planarbeidet for moderniseringen av ikt i etaten.<sup>14</sup> Arbeidet vil kreve store investeringer og satsingen er underlagt Finansdepartementets krav til kvalitetssikring.

Saken vil bli fulgt opp med særskilt rapportering neste år.

#### 3.5.3 Forskutterte dagpenger ved konkurs

Riksrevisjonen tok i Dokument nr. 1 (2005–2006) opp svakheter i forvaltning av ordningen med forskuttering av dagpenger ved konkurs. Blant annet ble det tatt opp mangelfull oppfølging av refusjonskrav ved endt forskutteringsperiode og manglende totalavstemming av forskutterte dagpenger mot refusjoner. Departementet viste til

13) Brev av 14. april 2011 til Riksrevisjonen.

14) Dokument 1 (2010–2011).

at innføring av ny systemstøtte skulle bidra til å forbedre internkontrollen på området.

I årsrapporten for 2010 rapporterer etaten om manglende måloppnåelse på saksfeltet med hensyn til saksbehandlingstid, også for klagesaker. I årsrapporten heter det videre:

"Muligheter for en eventuell utvikling av ny eller tilpasset funksjonalitet i ikt-system for saksfeltet må vurderes i forhold til andre planlagte og allerede igangsatte ikt-prosjekter, samt NAVs samlede endringskapasitet. Inntil videre beholdes dagens regelverk, rutiner og systemstøtte. For øvrig vises det til revidert ikt-strategi og til igangsatt arbeid med *Modernisering av ikt.*"

Departementet har bedt etaten rapportere status i arbeidet med nye rutiner og ikt-støtte på området i 2011.<sup>15</sup> Direktoratet opplyser at utviklingen av ny systemstøtte ikke er prioritert i 2011, men vil bli vurdert i etatens moderniseringsløp for ikt.<sup>16</sup>

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

## 4 Riksrevisjonens bemerkninger

### 4.1 Departementets styring av Pensjonstrygden for sjømenn

Departementet har brukt uforholdsmessig lang tid på å klargjøre tilknytningsform for Pensjonstrygden for sjømenn (PTS) og avklare hvorvidt PTS er et ordinært forvaltningsorgan underlagt bevilgningsreglementet og økonomiregelverket i staten. Riksrevisjonen konstaterer at departementet har kommet til at PTS er et ordinært forvaltningsorgan. Dette medfører at PTS er underlagt både bevilgningsreglementet og reglement for økonomistyring i staten med de konsekvenser dette har for rapporteringen til statsregnskapet.

### 4.2 Departementets styring av arbeids- og velferdsetaten

Riksrevisjonen konstaterer at Arbeidsdepartementet har store utfordringer når det gjelder styring av arbeids- og velferdsetaten. Riksrevisjonen har dokumentert uakseptabelt høye feilprosent på flere saksfelter i pensjons- og ytelsesforvaltningen, spesielt på utenlandsområdet. Departementet vurderer nye tiltak og justering av allerede iverksatte tiltak i lys av revisjonsresultatene, men legger til grunn at

arbeidet vil ta tid og at det ikke vil være mulig å oppnå betydelige forbedringer på alle områder samtidig.

For å kunne iverksette hensiktsmessige tiltak på kort og lang sikt, er det etter Riksrevisjonens vurdering av vesentlig betydning at departementet i sin etatsstyring setter realistiske mål for etatens oppgaveløsning. Riksrevisjonen konstaterer at departementet har bedt direktoratet om å legge vekt på å sikre en god balanse mellom hensynet til kvalitet og kontroll, og hensynet til rask saksbehandling og utbetaling av ytelser.

Riksrevisjonen merker seg imidlertid at departementet i 2011 uttaler at det fortsatt gjenstår mye arbeid med å definere hva en feil er og å etablere metoder for å identifisere og rapportere slike feil. Riksrevisjonen forventer ikke at det aldri skal oppstå feil i saksbehandlingen, men vil peke på at det er nødvendig å måle omfanget av feil og ta stilling til hva som er akseptabelt. Etter Riksrevisjonens vurdering må det være vanskelig å avveie kravene til kvalitet mot hensynet til effektiv ressursbruk uten å ha etterrettelig informasjon om kvaliteten i saksbehandlingen.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet i 2010 har lagt vekt på at det skal utvikles et kvalitetssystem og et kunnskapsgrunnlag for å stille objektive og målbare krav til kvalitet i saksbehandlingen. Departementet uttaler at det vil ta lang tid å etablere et system som gir et helhetlig bilde.

Riksrevisjonen merker seg at det til tross for at departementet har hatt oppmerksomhet på utenlandsforvaltningen siden 2005, ikke er oppnådd vesentlige forbedringer. Departementets styring gjennom handlingsplaner har ikke gitt effekt. Revisjonen viser at det ikke er lagt til rette for tilpasning av norsk lovverk til økende internasjonalisering. Det er viktig at departementet sikrer tverrsektoriell koordinering av aktiviteter og arbeidsprosesser mellom arbeids- og velferdsetaten, skatteetaten og Utlendingsdirektoratet.

Da arbeids- og velferdsetaten ble etablert i 2006, understreket Stortinget viktigheten av å gi høy prioritet til opplæring og kompetanseutvikling for de ansatte.<sup>17</sup> Riksrevisjonen har gjentatte ganger pekt på kompetanseutfordringene i etaten.<sup>18</sup> Revisjonsresultatene i 2010 bekrefter at etaten har behov for kompetanseheving både når det

15) Tildelingsbrev for 2011.

16) Brev av 14. april 2011 til Riksrevisjonen.

17) Innstilling S. nr. 172 (2007–2008) til Dokument nr. 1 (2006–2007).

18) Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010).

gjelder stønadsregelverk, internkontroll og bruk av saksbehandlingssystemer. Behovet er spesielt stort på utenlandsområdet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet i etatsstyringen har lagt tilstrekkelig vekt på kompetanseelementet.

Ikt er en avgjørende rammebetingelse for etatens saksbehandlingskvalitet, og Riksrevisjonen har merket seg at planleggingen av nye ikt-løsninger har startet. Arbeidet gjennomføres med ekstern kvalitetssikring i tråd med Finansdepartementets retningslinjer. Riksrevisjonen konstaterer imidlertid at planleggingen og kvalitetssikringen har tatt lengre tid enn forutsatt, og stiller spørsmål ved framdriften i arbeidet. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål om hvordan departementet vil legge til rette for at etaten i påvente av nye ikt-løsninger, skal kunne oppnå nødvendige forbedringer.

#### 4.3 Pensjonstrygden for sjømenn

Riksrevisjonen kan ikke bekrefte at PTS sitt regnskap for 2010 er uten vesentlige feil og mangler. Riksrevisjonen konstaterer at regnskapet for 2010 mangler en vesentlig gjeldspost og derfor ikke gir et riktig bilde av virksomhetens økonomiske stilling. PTS har også betydelige svakheter knyttet til sine ikt-systemer, noe som medfører mangelfull internkontroll. Riksrevisjonen merker seg at PTS planlegger å fornye sine ikt-systemer i løpet av 2013 og iverksette tiltak knyttet til internkontroll. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil sikre at ny ikt-plattform er på plass i 2013 med en kvalitet som styrker virksomhetens internkontroll.

#### 4.4 Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for gjennomføringen av sentrale deler av arbeids- og velferdspolitikken og for å ivareta oppgaver på levekårsområdet. Arbeidet skal innrettes slik at det bygger opp under de overordnede målene for arbeids- og velferdspolitikken, herunder hovedmålene for NAV-reformen:

- Få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad
- Gjøre det enklere for brukerne
- Tilpasse tjenestene etter brukernes behov
- Skape en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Riksrevisjonen har i 2010 vesentlige merknader til følgende områder:

- Pensjoner
- Ytelser i fylkeslinja; sykepengene, overgangs-stønad til enslige forsørgere og barnebidrag
- Saker med utenlandstilsett

#### 4.4.1 Pensjoner

Riksrevisjonen konstaterer at arbeids- og velferdsetaten har gjennomført flere tiltak for å utbedre de systematiske svakhetene i maskinell og manuell behandling av pensjonssaker som ble påpekt i 2009. Tiltakene har hatt effekt på noen områder, blant annet er beregninger i saksbehandlersystemet Pesys mer pålitelige. Etaten har imidlertid fortsatt utfordringer med å sikre at pensjoner utbetales med korrekt beløp. Det er betydelige svakheter i saksbehandlingskvaliteten. Mange feil i beregnet pensjon fanges ikke opp av etatens internkontroll. Etatens utfordringer er spesielt store på kompliserte områder som krigspensjon og utenlandspensjoner, der det er uakseptabelt høye feilrater.

Riksrevisjonen vil peke på at det gjenstår et omfattende arbeid med å behandle avvik som kan være årsak til feil utbetaling. Etaten har prioritert å sikre at løpende pensjon blir utbetalt og dermed pådratt seg et betydelig etterslep i arbeidet med å behandle og korrigere avvik. I mer enn 20 000 saker er utbetalt pensjon ikke i samsvar med datagrunnlaget i Pesys. Sakene kan være feil og må derfor behandles på nytt. Videre har etaten et etterslep på om lag to år i behandlingen av avvik mellom forventet inntekt – lagt til grunn i pensjonsberegningen – og reell inntekt slik den framgår av ligningen. Konsekvensen er at mange pensjonister ikke får utbetalt korrekt pensjon og at potensielle krav om tilbakebetaling av feilutbetalte beløp er i ferd med å bli foreldet.

Departementet har orientert Stortinget om at alle pensjonister som ikke har mottatt korrekt ytelse, vil motta renter når de får etterbetalt pensjon.<sup>19</sup> Revisjonen viser at rentegodtgjørelse ikke blir vurdert i mange saker. Videre er det ulik praktisering av bestemmelsene innenfor pensjonsområdet. Riksrevisjonen vil peke på at intensjonen bak Stortingets vedtak om å endre folketrygdlovens rentebestemmelser ikke er realisert.

Riksrevisjonen legger til grunn at oppstartsfasen for innføring av pensjonsreformen nå er tilbakelagt, og at etaten er i en konsolideringsfase hvor kvalitet i saksbehandlingen kan prioriteres. Etaten er imidlertid i en sårbar posisjon. Det store etterslepet i saksbehandlingen skal gjennomføres, samtidig som Pensjonsprogrammet skal avsluttes og oppgaver overføres til linjeorganisasjonen.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil legge til rette for at etaten,

19) Innst. 138 S (2010–2011).

samtidig som den opprettholder løpende produksjon, vil prioritere arbeidet med å øke kvaliteten i saksbehandlingen av pensjoner. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål om hvordan departementet vil legge til rette for at arbeids- og velferds-etaten kan redusere etterslepet i arbeidet med behandling og korrigerende avvik og sikre at etaten har nødvendig kompetanse og kapasitet i linjeorganisasjonen når pensjonsprogrammet utvikles.

#### **4.4.2 Ytelser som forvaltes i etatens fylkeslinje**

Riksrevisjonen konstaterer at etaten i 2010 fremdeles har vesentlige utfordringer med kvaliteten i forvaltningen av ytelser i fylkeslinjen og etterlevelsen av etatens internkontrollrutiner. Omfanget av feil i utbetalinger er betydelig og overstiger et akseptabelt nivå.

Riksrevisjonen har i 2010 kontrollert sykepenger, overgangsstonad til enslige forsørgere og barnebidragssaker. Revisjonen viser at det er feil i 7,5 prosent av de kontrollerte sakene på sykepengeområdet og at det er store forskjeller mellom fylkene i kvalitet på saksbehandling og i feilutbetalte sykepenger. For overgangsstonad til enslige forsørgere er det påvist feil utbetaling i 21 prosent av de kontrollerte sakene. Det er usikkerhet om barnebidrag er korrekt beregnet i 42 prosent av de kontrollerte sakene.

Etter innføringen av nøkkelkontroller på utvalgte ytelser i 2009, har etaten lagt ned et betydelig arbeid for å nå et forbedret kontrollnivå. Det konstateres imidlertid at kontrollene hittil ikke har hatt tilstrekkelig effekt. Revisjonen viser blant annet at det er uklart hvordan den samlede rapporteringen av nøkkelkontroller anvendes og at det er mangelfull oppfølging av feil og avvik identifisert i kontrollene.

Nøkkelkontrollene er i hovedsak innrettet mot innteksdokumentasjon, og revisjonen viser at det oppstår mange feil og mangler utenfor nøkkelkontrollenes virkeområde. Riksrevisjonen merker seg at Arbeids- og velferdsdirektoratet mener det er vanskelig å innføre og sikre god etterlevelse av nye internkontrollrutiner når etaten samtidig fokuserer på løpende produksjon og saksbehandlingstider. Direktoratet viser til at ressursrammene gjør det vanskelig å gjennomføre omfattende forbedringstiltak. Svakheter i tilgjengelig ikt-støtte bidrar også til krevende rammebetingelser. Etaten er ifølge direktoratet i en krevende økonomisk situasjon og må foreta vanskelige

prioriteringer for å sikre best mulig samlet måloppnåelse i tiden framover.

Riksrevisjonen konstaterer at det kan være vanskelige avveininger mellom løpende produksjon og kvalitet i saksbehandlingen. Riksrevisjonen vil likevel peke på at funnene i revisjonen for 2010 er så alvorlige at de på en vesentlig måte bryter med Stortingets forutsetninger og kan ha stor betydning for den enkelte bruker. Riksrevisjonen har vært kritisk til kvaliteten i ytelsesforvaltningen i mange år. Etaten og Arbeidsdepartementet har nå bedre oversikt over de faktiske forhold, men Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvilket tidsperspektiv som er lagt til grunn for å oppnå nødvendige kvalitetsforbedringer.

#### **4.4.3 Saker med utenlandstilsnitt**

Riksrevisjonen har over flere år pekt på betydelige utfordringer på utenlandsområdet. Revisjonen for 2010 viser at det ikke er vesentlige forbedringer. Saksmengden utgjør et relativt lite volum i etatens samlede oppgaveportefølje, men har økt på grunn av større bevegelse over landegrensene gjennom de siste årene.

Revisjonen viser uakseptabelt høye feilrater. Over halvparten av nye uførepensjonssaker og om lag 40 prosent av nye alderspensjoner i 2010 er utbetalt med feil. Økende restanser og lang saksbehandlingstid fører til at brukere i perioder ikke får ytelse til livsopphold. Oppfølging av sykemeldte gjennomføres i liten grad overfor brukere i utlandet.

Etaten mangler oversikt over omfanget av saker og det finnes ikke et fullstendig medlemsregister for folketrygden. Trenden med økt internasjonalisering er langsiktig og saksinngangen vil fortsette å øke. Riksrevisjonen vil peke på at etaten må få oversikt over det totale omfanget av saker på utenlandsområdet for å kunne sette inn tiltak der behovet er størst.

Revisjonen viser videre at rundskriv til regelverket er ufullstendige og ikke oppdaterte. Eksisterende kompetanse og systemstøtte er mangelfull. Riksrevisjonen har merket seg at arbeidet med å modernisere etatens ikt-løsninger vil ta flere år. Riksrevisjonen konstaterer at internkontrollen ikke fungerer etter sin hensikt, og vil peke på at etaten må ha en velfungerende internkontroll og spesialisert kompetanse for å oppnå tilstrekkelig kvalitet i saksbehandlingen i påvente av nye ikt-løsninger.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil legge til rette for at etaten kan prioritere arbeidet med å øke saksbehandlingskvaliteten på utenlandsområdet.

#### 4.4.4 Økonomi og regnskap

Arbeids- og velferdsetaten har avlagt et regnskap for 2010 med forbedret presentasjon som supplert med årsmeldingen for regnskapet gir en mer fullstendig informasjon om etatens samlede økonomiske virksomhet enn tidligere. Det er gjennomført et omfattende arbeid med en totalavstemming av etatens regnskap og dokumentasjon av balansen. Det er usikkerhet om kvaliteten på underliggende transaksjoner fra pensjons- og ytelsesforvaltningen, men Riksrevisjonen har ikke vesentlige merknader til arbeids- og velferdsetatens regnskap for 2010.

### 5 Svar fra Arbeidsdepartementet

Saken har vært forelagt Arbeidsdepartementet, og statsråden har i brev av 30. september 2011 svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 30. juni om resultatene av revisjonen på Arbeidsdepartementets område i 2010, samt til brev datert 2. august med utsettelse av svarfristen til 30. september. Jeg takker for Riksrevisjonens forståelse for departementets arbeidssituasjon i denne vanskelige tiden.

#### 1. Arbeids- og velferdsetaten

##### 1.1 Innledning

Gjennomføringen av NAV-reformen med store organisatoriske endringer har vært utfordrende. Siden 2006 er det etablert til sammen 457 NAV-kontorer i samarbeid med landets kommuner. Det er etablert forvaltningsenheter i samtlige fylker, etablert fem pensjonsenheter, samlet all forvaltning av helserefusjoner og frikort i en egen enhet som siden er flyttet ut av etaten til Helse- direktoratet, og forvaltningen av oppgjør for pasienttransport er overført til helseforetakene.

Samtidig med etableringen av Arbeids- og velferdsetaten og organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen, har det skjedd store endringer i mange av tjenestene og virkemidlene som arbeids- og velferdsforvaltningen forvalter. Blant annet gjelder dette ny alderspensjon, nye regler og oppfølging av sykmeldte, og endringer som følge av oppfølgingen av St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering. Innføringen av arbeidsavklaringspenger, en ny lovfestet opp-

følgingsmetodikk med arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplan, og kvalifiseringsprogrammet krever tettere oppfølging og mer individuelt tjenestetilbud. Disse endringene har etter departementets vurdering blitt iverksatt på en tilfredsstillende måte. Jeg legger til grunn at endringene gradvis vil føre til forbedringer i oppfølgingen av brukere og etatens tjenestetilbud.

Ytelsesforvaltningen har over tid representert en betydelig utfordring for Arbeids- og velferdsetaten. I Riksrevisjonens Dokument nr. 1 for budsjettåret 2009 pekte jeg på tre prioriterte hovedområder for Arbeidsdepartementets oppfølging fremover på dette området:

- Implementering og etterlevelse av manuelle kontroller av saksbehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten som ledd i en betydelig forsterket intern kontroll.
- Utvikle et kvalitetssystem og et kunnskapsgrunnlag for å stille objektive og målbare krav til kvalitet i saksbehandlingen i etaten.
- Gjennomføring av nye IKT-løsninger i Arbeids- og velferdsetaten.

Disse tre områdene er fortsatt prioritert. Jeg registrerer at Arbeids- og velferdsetaten på flere områder oppnådde bedre resultater i 2010 enn i 2009. Utviklingen hittil i 2011 tyder på at den gradvise forbedringen fortsetter.

Riksrevisjonen har ikke vesentlige merknader til Arbeids- og velferdsetatens regnskap for 2010. Dette illustrerer også at Arbeids- og velferdsetaten er på riktig vei, selv om det fortsatt gjenstår store oppgaver.

Arbeids- og velferdsetatens størrelse og kompleksitet tilsier at videreutviklingen av etaten vil måtte ha et langsiktig og helhetlig perspektiv. Dette gjelder både arbeidet med forbedring av ytelsesforvaltningen og oppfølging av brukere for å få flere over i arbeid. Med det brede spekteret av oppgaver som etaten har, og innenfor de økonomiske rammer etaten disponerer, vil forbedringer måtte skje gradvis. Det vil derfor ta tid før både ytelsesforvaltningen og oppfølgingsarbeidet har en akseptabel kvalitet. Dette må også ses i lys av at mye av forbedringen vil være basert på IKT-moderniseringen der forbedringer vil oppnås gradvis. De tre hovedområdene er nærmere omtalt under punktene 1.2 -1.4.

Det pågår et omfattende arbeid med å lage et helhetlig kvalitetssystem som på sikt vil omfatte alle hovedprosesser i arbeids- og velferdsetaten.

For ytelsesforvaltningen tar arbeidet utgangspunkt i en kontrollstrategi som i første omgang går frem til 2015, og som Riksrevisjonen er kjent med. En ny kontrollstrategi vil bli vurdert etter 2015. Et helhetlig kvalitetssystem i ytelsesforvaltningen vil blant annet bidra til å sikre økt likebehandling av saker i hele landet. Arbeidet med å etablere og etterleve nøkkelkontroller på sentrale ytelsesområder fortsetter. Behovet for å endre innretningen av kontrollene vil også bli vurdert.

Som en del av kvalitetssystemet vil det bli etablert målbare kvalitetsstandarder for noen ytelser. Kvalitetsstandardene skal testes, implementeres og forstås av etatens ansatte, og det skal gjennomføres målinger. Basert på målinger og erfaringer vil prosesser og kontroller kunne endres. Dette innebærer at kontroll og kvalitetssystem ikke vil være statiske, men fortløpende endres og forbedres. Manuelle kontroller vil over tid også erstattes av automatiske kontroller i takt med forbedring av tjenestene basert på IKT-moderniseringen.

Arbeids- og velferdsetaten har i reformperioden gjennomført en rekke kompetansetiltak på mange nivåer i organisasjonen. Formålet har vært å bidra til god kvalitet i oppgaveløsningen. Arbeidet har vært fulgt opp i styringsdialogen. Dette gjelder kompetansetiltak knyttet til blant annet etablering av NAV-kontor, pensjonsreformen, arbeidsavklaringspenger og arbeidsevnevurderinger. Det er også gjennomført kompetansetiltak i fellesskap med kommunesektoren og fylkesmennene om forvaltningen av kvalifiseringsprogrammet mv. Som ledd i kompetansetiltakene vil det legges vekt på å etablere et godt kontrollmiljø og etterlevelse av intern kontroll i etaten.

Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider med en helhetlig kompetansestrategi som etter planen skal ferdigstilles i løpet av første halvår 2012. Strategien skal blant annet tydeliggjøre roller og ansvar i etaten og forholdet mellom stat og kommune innenfor kompetanseområdet. Strategien skal sikre en større grad av felles og enhetlig retning i kompetansearbeidet, samtidig som det nødvendige lokale handlingsrommet ivaretas. Det er viktig å være oppmerksom på at det vil ta tid å bygge opp nødvendig kompetanse i arbeids- og velferdsforvaltningen, og at også dette er en av grunnene til at det er tidkrevende å få på plass tilstrekkelig god kvalitet i alle ledd av saksbehandlingen.

Arbeids- og velferdsetaten har hatt stor oppmerksomhet både på kvalitet og saksbehandlingstid innenfor ytelsesforvaltningen i 2010 og i 2011. Arbeidet med å få ned saksbehandlingstidene var høyt prioritert i 2008 og særlig i 2009. I 2010 og 2011 har departementet hatt økt oppmerksomhet rettet mot arbeidet med å håndtere feilutbetalinger og svindel med trygdeytelser. Innenfor ytelsesforvaltningen vil det fortsatt være behov for å jevnlig avveie ressursbruken for å redusere saksbehandlings- tiden opp mot ulike tiltak for økt kontroll og bedre kvalitet.

Oppfølgingsarbeidet i etaten har gradvis blitt bedre ved at det er flere som får oppfølging enn tidligere. Oppfølgingen blir for mange også satt inn på et tidligere tidspunkt. Det er likevel fortsatt mange som ikke får den oppfølgingen de skal ha og med tilstrekkelig god kvalitet, og det er derfor behov for ytterligere forbedringer for å nå målene med NAV-reformen om flere i arbeid og aktivitet og enklere og bedre tjenester for brukerne. I arbeidet med å videreutvikle Arbeids- og velferdsetaten vil det derfor være nødvendig å balansere oppgaver knyttet til ytelsesforvaltningen opp mot andre store og sentrale oppgaver og forventninger til etaten. Dette vil bli fulgt opp i styringsdialogen med direktoratet.

### **1.2 Implementering og etterlevelse av nøkkelkontroller i saksbehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten som ledd i en betydelig forsterket intern kontroll**

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen har funnet en del feil i ytelsesforvaltningen, herunder feil i overgangsstønad til enslige forsørgere, barnebidrag og sykepenger. Dette ser jeg alvorlig på. Jeg vil understreke at det legges betydelig vekt på at de disposisjoner som gjøres gjennom forvaltningen av folketrygdens ytelser, skal være i samsvar med gjeldende regelverk.

Arbeidet med intern kontroll i Arbeids- og velferdsetaten er basert på en kontrollstrategi og handlingsplan for intern kontroll. Basert på strategi og planer var det ved utgangen av 2010 etablert nøkkelkontroller på alle stønadsområder med medium eller høy risiko i risikoanalysen for stønadsforvaltningen. Høsten 2010 ble det gjennomført en ny risikoanalyse for å vurdere eventuell restrisiko etter at nøkkelkontrollene ble innført. Riksrevisjonen har fremhevet følgende: *"Innføringen av nøkkelkontroller har hatt en positiv effekt på kvaliteten i saksbehandlingen, og etaten har en mer positiv holdning til internkontroll."* Departementet deler denne

vurderingen, og mener at dette indikerer at etaten er på rett vei.

I tildelingsbrevet for 2011 har departementet stilt krav om at rutinene for nøkkelkontroller i saksbehandlingen skal vurderes utvidet til flere kontrollpunkter i stønadsprosesser hvor det allerede finnes etablerte nøkkelkontroller. Etaten skal også vurdere kontroller på nye stønadsområder basert på vurderinger av restrisiko. Direktoratet har i egne styringsmøter med departementet i 2011 redegjort for hvordan de nye risikovurderingene så langt er fulgt opp. Handlingsplan for intern kontroll utløper ved utgangen av inneværende år, og det er i tildelingsbrevet for 2. halvår 2011 stilt krav om at direktoratet oppdaterer handlingsplanen med de tiltak som blir iverksatt. Departementet legger stor vekt på at etablerte kontrollrutiner etterleves og gir effekt, jf. også krav og føringer om dette i tildelingsbrevet for 2010 og tildelingsbrevet for 2011. Departementet har i tildelingsbrevet for 2. halvår 2011 bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet på nytt vurdere behovet for å justere innretningen av nøkkelkontrollregimet.

Et helhetlig kvalitetssystem skal inneholde en tilfredsstillende intern kontroll. Inntil et slikt helhetlig system er etablert vil Arbeids- og velferds-etaten sikre at det iverksettes tiltak som kan bedre internkontrollen fortløpende. Handlingsplan for intern kontroll 2011-2012 skal ivareta forbedringsarbeidet og vil ha et spesielt fokus på nøkkelkontroller og ytelser under revurdering, samt overordnede problemstillinger knyttet til lukking av Riksrevisjonens og Internrevisjonens merknader. Arbeidet med en oppdatert handlingsplan er godt i gang. Kontrollstrategien vil bli fulgt opp ved at handlingsplanen for intern kontroll rulleres årlig.

Riksrevisjonens og Internrevisjonens undersøkelser viser at nøkkelkontrollene i hovedsak blir gjennomført i henhold til krav. I enkelte tilfeller stilles det spørsmål ved om det er de riktige nøkkelkontrollene som er etablert. Arbeids- og velferdsdirektøren har opplyst at det er foretatt enkelte justeringer i de eksisterende kontrollene. Fra 1. juli 2011 er det gjort flere endringer i kontrollen av blant annet sykepengesaker. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil på grunnlag av gjennomførte risikovurderinger og vurdering av vesentlighet, eventuelt utarbeide nøkkelkontroller på andre utvalgte områder i 2011.

Kontrolloppgavene krever mye ressurser. Det er utfordrende for organisasjonen å legge om

etablert arbeidsmetodikk og finne rom for nye kontrolltiltak. Etaten er fortsatt i startfasen av en langsiktig prosess der manuelle rutiner og kontroll gradvis integreres i arbeidsprosessene, og som på sikt vil automatiseres i nye IKT-løsninger. Dette vil bidra til gradvis heving av kvaliteten i saksbehandlingen og forvaltningen av ytelser. Stortinget er orientert om at det vil ta tid før ytelsesforvaltningen har en fullt ut tilfredsstillende kvalitet, jf. omtale i Prop. 1 S (2009-2010), i Prop. 1 S (2010-2011) og i St.prp. nr. 51 (2008-2009).

### **1.3 Utvikle et kvalitetssystem og et kunnskapsgrunnlag for å stille objektive og målbare krav til kvalitet i saksbehandlingen i etaten.**

Arbeids- og velferdsetaten bygger nå gradvis opp et kvalitetssystem som på sikt vil omfatte hele virksomheten. Etableringen av et helhetlig kvalitetssystem vil strekke seg over flere år, blant annet fordi dette også henger sammen med en langsiktig IKT-modernisering og fortsatt kompetanseutvikling i etaten. På kort sikt iverksettes tiltak i ytelsesforvaltningen for å bidra til korrekte utbetalinger og bedre kvalitet, herunder etablering av manuelle nøkkelkontroller, jf. punkt 1.2.

En helhetlig tilnærming til kvalitet i ytelsesforvaltningen krever etablering av gode prosess- og rutinebeskrivelser, krav til kontroller som en integrert del av disse prosessene, samt rapportering av kvalitetsindikatorer med tilhørende kvalitetsmål, jf. krav om dette i tildelingsbrevet for 2011. Dette vil være et viktig grunnlag for forbedringer av kvaliteten på ytelsesområdet og sikre korrekte utbetalinger.

Fremdriften i direktoratets arbeid med å utvikle et slikt helhetlig kvalitetssystem for ytelsesforvaltningen, var et viktig element i dialogen med direktoratet høsten 2010. Sentralt for departementet var å få klarlagt hvor raskt en forsvarlig utvikling og implementering av kvalitetssystemet kunne skje - uten at dette hadde negative konsekvenser for det interne kontrollarbeidet som allerede var lagt ned i etaten. Arbeidsdepartementet ga direktoratet i tildelingsbrevet for 2. halvår 2010 i oppdrag å utvikle kvalitetsindikatorer for utvalgte områder. Formålet var å sikre tilstrekkelig god kvalitet på tjenester og ytelser.

Kvalitetsmålingene vil gradvis omfatte flere ytelser. I denne forbindelse kan det vises til omtalen i Prop. 1 S (2010-2011) om "at av



*hensyn til det store antall ytelses- og velferdsetaten forvalter og som er svært ulike bl.a. når det gjelder kompleksitet, er det behov for å gå skrittvis frem i dette arbeidet".* Stortingskomiteen hadde ingen merknader til dette i forbindelse med sin behandling av budsjettet for 2011.

I tildelingsbrevet for 2011 er det stilt krav til omfang og ambisjoner for direktoratets arbeid med et helhetlig kvalitetssystem for ytelsesforvaltningen. Departementet har stilt krav om at det skal arbeides med sikte på å innlemme minst seks ytelses i systemet i 2011, hvorav tre ytelses skal være klarert for måling. De resterende tre skal være ferdig planlagt. Flere ytelses vil dermed etter hvert bli innlemmet i et helhetlig kvalitetssystem. Dette arbeidet er i gang. Arbeids- og velferdsdirektoratet har informert meg om at det i første omgang vil bli gjennomført stikkprøver for førstegangsvedtak på alderspensjonssøknader og månedlige målinger av kvaliteten på manuelle førstegangsvedtak på alderspensjon. Gjennom målinger av kvalitet på sakene har etaten kunnet sette inn mer målrettede tiltak på områder der det er identifisert feil. Målet er å få en samlet indikator for kvaliteten på både manuelle og automatiske førstegangsvedtak på alderspensjon.

Etter at rammeverket for kvalitetssystemer er på plass, vil kvalitetssystemet videreutvikles. På kort sikt vil det legges vekt på å bruke ressurser på tiltak med rask effekt på bedre intern kontroll. Direktoratet er i all hovedsak i rute med dette arbeidet. I tildelingsbrevet for 2. halvår 2011 er direktoratet likevel bedt om å vurdere behovet for justeringer av timeplanen knyttet til innlemming av enkeltytelses i kvalitetssystemet i inneværende år, og de er bedt om å rapportere om status for dette arbeidet i virksomhetsrapporten for 2. tertial 2011.

#### **1.4 IKT-modernisering i Arbeids- og velferdsetaten**

I St.prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids og velferdsforvaltning pekes det på at det er av stor betydning at det utvikles IKT-løsninger som legger til rette for å nå NAV-reformens ambisiøse mål. I proposisjonen la departementet opp til at endringene skal gjennomføres i to faser: Fase 1 IKT-basisfunksjoner og Fase 2 Program for en fullverdig og integrert IKT-løsning (IKT-moderniseringsprogrammet). Arbeids- og velferdsetaten har siden reformen trådt i kraft fullført IKT Basis. I tillegg har etaten utviklet omfattende systemløsninger på pensjonsområdet som er gjennomført i henhold til plan og innenfor budsjett.

Det har samtidig vært arbeidet for å sikre stabil og sikker drift av de eksisterende systemene.

Dagens IKT-portefølje i Arbeids- og velferdsetaten er svært omfattende og utgjør en flaskehals for å realisere målsettingene med NAV-reformen. Arbeidsdepartementet ga derfor våren 2010 Arbeids- og velferdsdirektoratet i mandat å gjennomføre en konseptvalgutredning for en modernisering av IKT-systemene i etaten. Utredningen har vært gjenstand for ekstern kvalitetssikring (KS1) i tråd med Finansdepartements kvalitets-sikringsregime. Den eksterne kvalitetssikrer slår i sin rapport fast at det er både nødvendig og samfunnsmessig lønnsomt at man nå setter i gang et større IKT-moderniseringsprogram. En IKT-modernisering vil være et viktig grunnlag for en mer velfungerende etat, men vil ikke alene løse alle de utfordringer som etaten i dag står overfor. Når programmet er gjennomført, vil det trolig være behov for å vurdere påfølgende tiltak som eventuelt blir gjenstand for nye KS1 og KS2 prosesser.

I august 2011 ble det besluttet å starte opp et slikt moderniseringsprogram for IKT. Arbeidsdepartementet vil be Arbeids- og velferdsdirektoratet om å gjennomføre et forprosjekt for totalprogrammet med varighet på 6 år fordelt på 3 faser. Forprosjektet for første fase skal gjennomføres i løpet av 2011 med sikte på prosjektstart tidligst mulig i 2012.

Detaljert innhold i programmet vil bli bestemt i forprosjektene til hver fase. Det vil i prioriteringen bli lagt vekt på samfunnsøkonomisk nytte, at løsningene ivaretar lovpålagte krav og sikker drift og at det totale målbildet understøttes. Det anbefalte programmet vil blant annet omfatte nye moduler for uførepensjon, sykepenges og andre ytelses, selvbetjeningsløsninger, økt automatisering av vedtaksbehandling for å sikre rett ytelse til rett tid og integrering med viktige fellesløsninger som EDAG. Programmet vil også omfatte nødvendige tiltak for å realisere gevinster som følge av forbedring av tjenestene basert på IKT-modernisering, herunder organisasjonsutvikling, endring av arbeidsprosesser, kompetanseutvikling etc. Arbeidsdepartementet vil i styringen av IKT-moderniseringsprogrammet legge vekt på at nye løsninger også skal ha tilfredsstillende intern kontroll.

IKT-moderniseringen skal bidra til å realisere NAV-reformens overordnede målsettinger. Målsettingene for IKT-moderniseringen er særlig å

bidra til en enhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, bedre tjenester for brukeren og bedre tjenester overfor sentrale samarbeidspartnere, blant annet ved å bidra til:

- bedre politisk gjennomføringsevne på arbeids- og velferdsområdet gjennom effektiv implementering av nye reformer og regelendringer (herunder uføre- og sykepengeområdet)
- bedre service og tilgjengelighet til arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester for brukerne
- bedre mulighet for økt innsats for å få brukere i arbeid gjennom oppfølgingsarbeid
- bedre og mer effektiv informasjonsutveksling med arbeids- og velferdsforvaltningens samarbeidspartnere
- økt kvalitet og effektivitet i ytelsesforvaltningen (rett ytelse til rett tid) og redusert svindel med trygdeytelser

IKT-programmet vil bli styrt og kvalitetssikret i tråd med Finansdepartementets kvalitetssikringsregime for større investeringsprosjekter (KS1 og KS2). Hver fase skal startes med et forprosjekt som utarbeider et styringsdokument for denne fasen. Dokumentasjonen fra hver fases forprosjekt skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring (KS2). Dersom den eksterne kvalitetssikringen gir grunnlag for det, vil saken bli fremmet for Stortinget for formell godkjenning etter hver KS 2-prosess.

Modernisering av IKT-systemene er nødvendig for å få tilstrekkelige forbedringer av effektivitet og kvalitet i etatens saksbehandling, ikke minst i ytelsesforvaltningen. Samtidig er IKT-moderniseringen komplisert, den vil ta tid og den vil kreve god planlegging, styring og kontroll. Moderniseringsarbeidet vil derfor være av langsiktig karakter der forbedringer oppnås gradvis. I mellomtiden settes det imidlertid i verk tiltak for å forbedre kvalitet og kontroll i ytelsesforvaltningen, jf. omtalen under pkt. 1.2 og 1.3.

Det vedtatte programmet vil ikke omfatte alle gamle systemer i etaten. Etter moderniseringen vil imidlertid en stor andel av utbetalinger fra folketrygden være basert på saksbehandling i nye systemer. Det er derfor min oppfatning at gjennomføringen av det vedtatte IKT-moderniseringsprogrammet vil føre til en betydelig bedring av internkontrollen i etaten på de områdene som etter hvert omfattes av de nye løsningene.

### **1.5 Pensjoner**

Pensjonsreformen ble satt i verk 1.1.2011. For at Arbeids- og velferdsetaten skulle settes i stand til å forvalte de pensjonsytelser som etaten har

ansvar for, er det gjennomført organisasjonsendringer i etaten samt utviklet et helt nytt IKT-system på pensjonsområdet. Det er gjennomført omfattende kompetansetiltak på pensjonsområdet, herunder på det samlede pensjonsregelverket og bruk av nye IKT-løsninger. Nye IKT-løsninger er utviklet i tråd med planer for kostnader og fremdrift. Det har vært store utfordringer i forbindelse med innføringen av pensjonsreformen, men Arbeids- og velferdsdirektoratet har nå, som Riksrevisjonen peker på, bedre oversikt over de faktiske forhold på pensjonsområdet enn tidligere. En viktig oppgave for Arbeids- og velferdsetaten vil være å sikre at det etableres et opplegg som kan gi tilstrekkelig god kvalitet på pensjonsområdet.

I 2011 har Arbeidsdepartementet tildelt midler (179 mill. kroner) fra Arbeidsdepartementets usikkerhetsavsetning under pensjonsprogrammet. Midlene skal blant annet brukes til resterende arbeider i IKT-pensjonsprogrammet og overleverings- og avslutningsaktiviteter ved overføringen av IKT-programmet til etatens linjeorganisasjon. Formålet er å sikre at Arbeids- og velferdsetaten settes i stand til å forvalte de pensjonsytelser etaten har ansvar for, i samsvar med Stortingets beslutninger om pensjonsområdet, herunder sikre korrekte pensjonsutbetalinger og en effektiv forvaltning.

I styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2010 og 2011 har det vært betydelig oppmerksomhet på forvaltningen av og internkontrollen på pensjonsområdet. Arbeidsdepartementet har lagt vekt på at det etableres tiltak som sikrer tilstrekkelig god kvalitet og kapasitet i forvaltningen av pensjonsområdet etter at IKT-programmet er avsluttet.

Riksrevisjonen peker på at det i mer enn 20 000 saker er utbetalt pensjon som ikke er i samsvar med datagrunnlaget i etatens IKT-system for alderspensjon. Dette skyldes i hovedsak at det er mangler i datagrunnlaget. I de aller fleste tilfellene har jeg fått opplyst at den løpende pensjonsutbetaling likevel er riktig. Arbeids- og velferdsdirektoratet har informert om at saker med feil i all hovedsak gjelder eldre saker som er overført til nytt IKT-system (Pesys). Det er videre opplyst at etaten har satt i gang tiltak for å håndtere disse sakene, og at dette arbeidet blir prioritert.

Jeg har notert meg utfordringene på krigspensjonsområdet. Arbeids- og velferdsdirektoratet har meddelt at alle saker på dette området skal

gjennomgås i løpet av 2011. Arbeids- og velferdsdirektoratet har videre opplyst at det var ca 6000 saker på krigspensjonsområdet pr 31.12.2010. Det gjenstår pr i dag en god del saker som må gjennomgås. En del av disse sakene er utenlands-saker, og disse tar det normalt lang tid å behandle. Eventuelle feil skal rettes opp, og det vil bli foretatt etterbetaling i tilfeller der det er blitt utbetalt for lite. Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at regelendringene som ble gjort den 1.5.2011 kan medføre at samordningsmeldinger fra tjenstepensjonsordninger, som for eksempel SPK forvalter, kan bli forsinket. Forsinkelsen kan føre til at saksgjennomgangen av krigspensjoner som skal samordnes med tjenstepensjoner, kan bli forlenget inn i 2012. Høsten 2010 ble det etablert nøkkelkontroller på krigspensjon. Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at de nå vurderer å justere nøkkelkontrollene på krigspensjonsområdet.

Det framgår av Riksrevisjonens brev at rentebestemmelsen er brukt i liten utstrekning når pensjonister ikke har mottatt korrekt ytelse. Jeg viser til at det fra januar 2009 ble inført en begrenset hjemmel til å gi renter ved etterbetaling av trygdeytelser. Hjemmelen gjelder saker med ekstraordinær etterbetaling etter folketrygdloven § 22-13 sjette ledd eller § 22-14 fjerde ledd. Dette er saker der krav ble framsatt for sent pga feilinformasjon fra etaten eller der et krav er avslått på grunn av feil i etaten. I tillegg omfattes saker der etaten retter feil av eget tiltak uten eksplisitt å vise til de nevnte bestemmelsene.

Departementet vil be om en redegjørelse fra Arbeids- og velferdsdirektoratet knyttet til iverksettelsen av denne bestemmelsen, herunder hvorfor direktoratet ikke vurderer ev. utbetaling av rentegodtgjørelse, og om det er sider ved rentebestemmelsen som bør avklares nærmere.

### 1.6 Saker med utenlandstilsnitt

Økt migrasjon og stønadseksport har gitt økte utfordringer for Arbeids- og velferdsetaten i håndteringen av saker med utenlandstilsnitt, dels som følge av økt omfang av saker og dels fordi slike saker ofte kan være kompliserte.

Systemstøtte som ikke er tilpasset omfanget av de oppgavene som skal løses, kombinert med et komplisert regelverk, har også bidratt til mangelfull resultatoppnåelse på utenlandsområdet.

Arbeids- og velferdsetaten har derfor over tid gjennomført en rekke tiltak for å bedre for-

holdene på utenlandsområdet, og Arbeidsdepartementet har fulgt dette arbeidet tett. I *Handlingsplan – innretning av utenlandsområdet i NAV* datert 21.12.2006, fremgår det at utfordringene på utenlandsområdet i 2006 var knyttet til service, tilgjengelighet, kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen, herunder lang saksbehandlingstid. Etaten har de siste årene iverksatt en rekke tiltak for å møte disse utfordringene. Gjennom styringsdialogen med departementet har direktoratet redegjort for tiltak og resultater.

Følgende tiltak er gjennomført eller er under gjennomføring:

- Organisatorisk endring, som gir tydeligere fokus på de ulike saksbehandlingsprosessene
- Flytting av telefonisk førstelinje til resultatområdet NAV Kontaktsenter
- Utvikling av bedret arbeidsmetodikk
- Kompetansehevende og arbeidsmiljøskapende tiltak

Som følge av iverksatte tiltak i handlingsplanen er måloppnåelsen ved NAV Internasjonalt blitt bedre på flere områder. Saksbehandlingstid på de fleste saksområder og svartid på telefon er blitt betydelig redusert, og produksjonen har økt betydelig. Gjennomførte nøkkelkontroller har vist en gradvis bedring av kvaliteten i saksbehandlingen. Det er også gjennomført en kontinuerlig forbedringsprosess på uføreområdet. Arbeids- og velferdsdirektoratet har også opplyst at Internrevisjonen har gjennomført en revisjon av gjennomføringen av nøkkelkontrollene i NAV Internasjonalt. Disse viser klar bedring i forhold til Riksrevisjonens funn.

I tildelingsbrevet for 2011 har Arbeidsdepartementet bedt direktoratet om tertialvis å redegjøre for status på utenlandsområdet, herunder om resultater og måloppnåelse, risiko og utfordringer fremover. Det fremgår i tildelingsbrevet for 2011 blant annet at arbeidet med å bygge ned antall saker til behandling og redusere saksbehandlingstider skal prioriteres.

Selv om det er oppnådd forbedringer på utenlandsområdet, er det fortsatt betydelige utfordringer. For å møte bredden av disse utfordringene, ikke minst i lys av økt migrasjon og stønadseksport, vil departementet sammen med direktoratet gå gjennom utenlandsområdet med sikte på å vurdere status på området, herunder kartlegge de kritiske utfordringene, mulige tiltak og hva som er en realistisk plan for gradvis forbedring, herunder økt saksbehandlingskvalitet på uten-

landsområdet. Her kan det bl.a. være aktuelt å se på organisatoriske sider, som for eksempel bedre samhandling internt i etaten og med andre etater på utenlandsområdet, vurdere rundskriv og regelverk, samt kompetanse og mekanismer for kontroll og kvalitet.

Mulighetene for bedre IKT-støtte til saksbehandlingen på utenlandsområdet og etablering av et medlemsskapsregister for folketrygden vil bli vurdert i forbindelse med forbedring av tjenestene basert på IKT-modernisering. Jeg vil understreke at som følge av ny EU-forordning har Arbeids- og velferdsdirektoratet satt i gang et arbeid med å utvikle et IKT-system som skal sikre at all utveksling av trygdeinformasjon mellom EU/EØS-land skjer ved bruk av elektroniske dokumenter. Jeg legger til grunn at dette kan bidra til økt kvalitet og effektivitet i saksbehandling på utenlandsområdet, jf. Prop. 120 S (2010-2011).

Av utenlandssaker er det særlig reglene i EØS-avtalen, der trygdeforordningene gjelder som norsk lov, som er komplekse, og som dermed innebærer en økt risiko for feil. Dette kan forklare at saker med utenlandstilsnitt har en høyere feilprosent enn øvrige typer saker. Departementet mener det fortsatt er behov for å vurdere nye tiltak med sikte på å få redusert feilprosenten på området. Riksrevisjonens funn indikerer også et slikt behov.

Reglene har som mål å sikre rettighetene for de personene som ordningene tar sikte på å tilgodese, og samtidig unngå at velferdsordningene misbrukes. Den internasjonale trygdekoordineringen har som særlig siktepunkt å unngå tap av rettigheter for personer som flytter over landegrensene. Dette setter klare grenser for hvilke tilpasninger som det er mulig å gjøre i norsk lovgivning.

Arbeidsdepartementet har dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet om regelverket på utenlandsområdet, herunder reglene om medlemskap i folketrygden, blant annet med sikte på å vurdere hvilke muligheter som finnes for å forenkle og forbedre regelverket innenfor de rammer internasjonale avtaler setter.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har etablert et samarbeid mellom Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten. Etatene har i perioden fra januar 2010 i felleskap gjennomgått reglene om avgift til folketrygden på utenlandsområdet med sikte på å etablere en klar arbeidsdeling mellom etatene.

Avgjørelser hos utlendingsmyndighetene vil kunne ha avgjørende betydning for en persons medlemskap og rettigheter i folketrygden, og det er viktig at Arbeids- og velferdsetaten så snart som mulig får kjennskap til slike vedtak. Departementet sendte på høring 9. september 2011 et forslag om at Arbeids- og velferdsetaten kan pålegge utlendingsmyndighetene å rapportere om vedtak som har direkte betydning for trygde-medlemskap og retten til ytelser. Hensikten er at Arbeids- og velferdsetaten umiddelbart skal få kjennskap til vedtaket og straks kunne følge det opp trygdemessig.

## **2 Pensjonstrygden for sjømenn (PTS)**

### **2.1 Departementets styring av Pensjonstrygden for sjømenn (PTS)**

Riksrevisjonen viser til at Arbeidsdepartementet har brukt uforholdsmessig lang tid på å klargjøre tilknytningsform for Pensjonstrygden for sjømenn (PTS) og avklare hvorvidt PTS er et ordinært forvaltningsorgan underlagt bevilgningsreglementet og økonomiregelverket i staten.

Jeg er opptatt av at virksomhetene under departementet i størst mulig grad skal følge det regelverk som generelt gjelder for staten, og at de har en mest mulig entydig tilknytningsform. Det er derfor igangsatt et arbeid med å tilpasse den interne økonomiforvaltningen av PTS til det statlige økonomiregelverket så langt dette er praktisk mulig.

Som tidligere gjort rede for, tas det sikte på å starte opp et arbeid med å tilpasse de grunnleggende prinsippene i pensjonsreformen til en varig løsning av pensjonsordningen for sjømenn. Arbeidet skal skje i samarbeid med redernes og sjømennenes organisasjoner, og de interne forberedelsene er allerede igangsatt. Jeg tar sikte på en bredest mulig gjennomgang og utredning. Dette vil kunne berøre helt grunnleggende spørsmål og problemstillinger knyttet til hva slags ordning pensjonstrygden for sjømenn skal være i framtiden. I dette arbeidet vil også de administrative konsekvensene av aktuell pensjonsløsning måtte vurderes. Jeg ønsker derfor ikke at de tilpasningene som nå gjøres i PTS skal legge føringer for den framtidige løsningen

Departementet har vært i kontakt med Senter for statlig økonomistyring om forholdet til økonomiregelverket og Finansdepartementet om forholdet til bevilgningsreglementet. På denne bakgrunn arbeides det videre med sikte på en formell

avklaring som kan gjelde for en tidsbegrenset periode. Det kan derfor være nødvendig å søke om et tidsbegrenset unntak fra deler av det aktuelle regelverket.

## 2.2 Kvalitetssikring av regnskapet

Riksrevisjonen kan ikke bekrefte at PTS sitt regnskap for 2010 er uten vesentlige feil og mangler. Riksrevisjonen konstaterer at regnskapet for 2010 mangler en vesentlig gjeldspost, og derfor ikke gir riktig bilde av virksomhetens økonomiske stilling.

Jeg er enig i at manglende balanseføring av gjelden til Arbeids- og velferdsetaten gir et misvisende bilde av virksomhetens økonomiske stilling i regnskapet for 2010. Pensjonstrygden for sjømenn er derfor bedt om å igangsette et arbeid med sikte på å få etablert en korrekt balanseføring av gjelden til Arbeids- og velferdsetaten i regnskapet for 2011.

PTS fører sine regnskaper etter periodiseringsprinsippet. For å bringe praksis i samsvar med det valgte prinsippet, vil virksomheten fra 2011 gå over til å kostnadsføre pensjonsutbetalingene samtidig som utbetalingsanmodningen oversendes Arbeids- og velferdsdirektoratet. Den resulterende gjeldsposten til direktoratet vil komme tydelig fram i virksomhetens årsregnskap for 2011, og vil bli belyst med egen note i regnskapet.

## 2.3 Ny IKT-løsning

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil sikre at ny IKT-plattform er på plass i 2013 med en kvalitet som styrker virksomhetens internkontroll.

Jeg er enig i at det er viktig å følge opp fornyingen av IKT-systemene i Pensjonstrygden for sjømenn. I tildelingsbrevet til PTS er IKT-prosjektet høyt prioritert, og det er lagt vekt på oppfølging av prosjektet. Pensjonstrygden for sjømenn rapporterer derfor jevnlig om status for fremdrift, økonomi og vurdering av risiko gjennom egne kontaktmøter og de halvårlige etatsstyringsmøtene."

## 6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt sju revisjonsbrev uten merknad og to revisjonsbrev med merknad til arbeids- og velferdsetaten og Pensjonstrygden for sjømenn (PTS).

## 6.1 Arbeidsdepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

### 6.1.1 Departementets styring av Pensjonstrygden for sjømenn

Riksrevisjonen oppfatter at departementet vurderer det slik at PTS er et ordinært forvaltningsorgan, men finner det kritikkverdig at departementet ikke tidligere har avklart virksomhetens tilknytningsform. Det er alvorlig at departementets manglende avklaring har medført at virksomhetens regnskap er holdt utenfor statsregnskapet.

Så lenge en søknad om fritak fra gjeldende regelverk ikke er sendt og innvilget, forventer Riksrevisjonen at departementet snarest sikrer at virksomheten kan følge bevilgningsreglementet og økonomireglerverket samt rapportere til statsregnskapet.

### 6.1.2 Departementets styring av arbeids- og velferdsetaten

#### Utfordringer i styringen

Riksrevisjonen konstaterer at Arbeidsdepartementet fortsatt har store utfordringer i styringen av arbeids- og velferdsetaten. Riksrevisjonen har i flere år pekt på gjennomgående svakheter i pensjons- og ytelsesforvaltningen, både før og etter etableringen av arbeids- og velferdsetaten i 2006. Departementet erkjenner at det ved etableringen av etaten ikke hadde tilstrekkelige kunnskaper om omfanget av utfordringene. Etaten arbeider målrettet med forbedringstiltak og har oppnådd økt kunnskap om situasjonen. Riksrevisjonen vil imidlertid peke på at det fortsatt ikke er oppnådd fullstendig oversikt over utfordringene med kvalitet i pensjons- og ytelsesforvaltningen.

#### Helhetlig kvalitetssystem

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke kan vise til bedre framdrift i arbeidet med å utvikle et helhetlig kvalitetssystem i arbeids- og velferdsetaten. Departementet har siden 2009 lagt opp til et tett samarbeid mellom departementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet om å utvikle et kvalitetssystem og et kunnskapsgrunnlag for å stille objektive og målbare krav til saksbehandlingskvalitet. Departementet opplyser at det har bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet vurdere behovet for justeringer av timeplanen knyttet til kravet om innlemming av seks enkeltytelser i kvalitetssystemet i 2011. Riksrevisjonen merker seg at departementet fortsatt vil ha dette som et

hovedområde i etatsstyringen i tiden som kommer, og understreker viktigheten av at arbeidet blir prioritert.

### **Ny ikt-løsning**

Riksrevisjonen er kritisk til at arbeidet med å sikre en langsiktig og integrert ikt- løsning for store deler av arbeids- og velferdsforvaltningen tar lang tid. Regjeringen så det som viktig at det tidlig i reformarbeidet skulle utvikles arbeidsmetoder og ikt-løsninger som understøtter helhetlige arbeidsprosesser. Riksrevisjonen merker seg at det i august 2011 er besluttet å starte et moderniseringsprogram for ikt. Departementet viser til at ikt-moderniseringen er komplisert og at arbeidet vil være av langsiktig karakter der forbedringer oppnås gradvis. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil derfor bli bedt om å gjennomføre et forprosjekt for totalprogrammet med varighet på seks år fordelt på tre faser. Forprosjektet for første fase skal gjennomføres i løpet av 2011 med sikte på prosjektstart tidligst mulig i 2012. Oppfølging av arbeidet med nye ikt-løsninger skal fortsatt være blant hovedprioriteringene i departementets styring av arbeids- og velferdsetaten. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at arbeidet med å sikre nødvendige rammebetingelser for oppgaveløsningen i etaten har høy prioritet.

### **Kompetanse**

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det fortsatt er betydelige kompetanseutfordringer i arbeids- og velferdsetaten, og er kritisk til departementets håndtering av denne utfordringen i etatsstyringen. Stortinget har fastslått at det er av stor betydning at den reorganiserte arbeids- og velferdsforvaltningen har den nødvendige kompetansen for å kunne nå fastsatte mål. Riksrevisjonen har tidligere pekt på behovet for strategiske grep når det gjelder kompetanseutvikling. Riksrevisjonen er kjent med at det er gjennomført kompetansetiltak på mange nivåer i etaten, men konstaterer at dette ikke har vært tilstrekkelig for å få kvaliteten i pensjons- og ytelsesforvaltningen opp på et akseptabelt nivå. Riksrevisjonen merker seg at Arbeids- og velferdsdirektoratet nå arbeider med en helhetlig kompetansestrategi som etter planen skal ferdigstilles i løpet av første halvår 2012, og understreker viktigheten av at departementet følger opp dette arbeidet.

### **Utenlandsområdet**

Riksrevisjonen er sterkt kritisk til at det til tross for uttalt oppmerksomhet fra departementet siden 2005 ikke er oppnådd vesentlige forbedringer på utenlandsområdet. Departementets styring gjen-

nom oppfølging av handlingsplaner, og tiltakene som er gjennomført i arbeids- og velferdsetaten har ikke hatt tilstrekkelig effekt.

Riksrevisjonen ser alvorlig på det store omfanget av saksbehandlingsfeil i saker med utenlandstilsnitt. Arbeids- og velferdsdirektoratet har de siste årene erkjent de fundamentale svakhetene på området, og har synliggjort høy risiko i rapporteringen til departementet. Etaten har forsøkt å møte utfordringene med ulike tiltak, men har blant annet ikke hatt den nødvendige kompetansen på området.

Departementet viser til at etaten nå har redusert svartid på telefon og kan vise til økt produksjon på enkelte saksfelter, men erkjenner at etaten fortsatt har betydelige utfordringer på grunn av at sakene med utenlandstilsnitt er spesielt krevende. Riksrevisjonen merker seg at departementet vil gjennomføre en bred gjennomgang av utenlandsområdet, herunder en vurdering av kvalitet i saksbehandlingen, organisering, regelverk, kompetanse og kontrollmekanismer.

Riksrevisjonen understreker viktigheten av at departementet også bidrar til tilpasning av norsk lovverk til økende internasjonalisering, og til å sikre nødvendig tverrsektoriell koordinering av aktiviteter og arbeidsprosesser mellom arbeids- og velferdsetaten, skatteetaten og Utlendingsdirektoratet.

## **6.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader**

### **6.2.1 Pensjonstrygden for sjømenn**

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at PTS har utelatt en vesentlig gjeldspost i sitt regnskap. Riksrevisjonen konstaterer at departementet vil sørge for at balanseoppstillingen i regnskapet til PTS for 2011 er fullstendig.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at PTS ikke har etablert tilfredsstillende ikt-sikkerhet. Svakhetene kan medføre at dokumentasjon knyttet til beregninger og utbetalinger av pensjoner ikke blir behandlet på en betryggende måte. Riksrevisjonen merker seg at departementet vil prioritere ikt-prosjektet i PTS høyt, for å sikre at ny ikt-plattform med en kvalitet som styrker virksomhetens internkontroll er på plass i 2013.

## 6.2.2 Arbeids- og velferdsetaten

### Pensjoner

Samlede pensjonsutgifter i statsbudsjettet for 2010 utgjør i overkant av 175 mrd. kroner. Etatens regnskap skal gi et korrekt uttrykk for folketrygdens utgifter til pensjoner. Om lag en million innbyggere har pensjonsutbetalinger som hovedinntekt, og det er viktig for publikums tillit til etaten at alle pensjonister får korrekt pensjon til rett tid.

I 2009 påviste Riksrevisjonen at gjennomgående svikt i rutiner og systemer resulterte i feil i utbetalte pensjoner. Mangelfullt datagrunnlag i eldre pensjonssaker som ble konvertert til det nye saksbehandlingssystemet i 2009, førte til at det oppsto mange feil. Arbeids- og velferdsetaten iverksatte forbedringstiltak. Revisjonsresultatene i 2010 viser at saksbehandlingssystemet Pesys nå beregner pensjoner mer pålitelig, men at feil fortsatt oppstår på grunn av svikt i rutiner og i saksbehandlingen. Feilandelen er uakseptabelt høy på områder hvor saksbehandlingen er kompleks. Etaten har store utfordringer med å øke kvaliteten i saksbehandlingen av pensjoner samtidig med at løpende produksjon opprettholdes, og uttaler at arbeidet med forbedringer viser seg å være mer komplisert enn først antatt.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det fortsatt er tvil om et betydelig antall pensjonister får beregnet og utbetalt korrekt pensjon, og merker seg at gjennomgangen av sakene som ble identifisert som mulige feilsaker i 2009 nå gis prioritet. I de tilfeller utbetalt pensjon etter etatens gjennomgang viser seg å være feil, er dette alvorlig for den enkelte pensjonist. Riksrevisjonen understreker derfor at arbeids- og velferdsetaten nå må sikre at pensjonistene mottar riktig pensjon til rett tid.

Etaten har fortsatt et stort etterslep i behandling og korrigering av kjente avvik. I tillegg til negative konsekvenser for pensjonistene som er berørt, fører etterslepet også til at potensielle krav om tilbakebetaling av feilutbetalte beløp er i ferd med å bli foreldet. Riksrevisjonen ser alvorlig på at etterslep i saksbehandlingen av kjente avvik i pensjonssaker både får konsekvenser for den enkelte pensjonist og for staten.

Folketrygdens rentebestemmelser er endret slik at brukere etter gitte forutsetninger har krav på renter ved etterbetaling etter 31. desember 2008. Riksrevisjonen er kritisk til at det ikke gjennomføres renteberegninger som forutsatt, og merker seg at departementet vil be om redegjørelse fra

Arbeids- og velferdsdirektoratet knyttet til iverksettelsen av denne bestemmelsen.

Riksrevisjonen er kritisk til at etaten, to år etter at nytt pensjonssystem ble tatt i bruk, fortsatt ikke har pålitelige styringsdata i forhold til krav til saksbehandlingstid for pensjoner. Etaten har heller ikke noe egnet produksjonsstyringssystem for pensjonsområdet. Mangel på god styringsinformasjon og hensiktsmessige styringssystemer skaper etter Riksrevisjonens vurdering utfordringer for målrettet styring på pensjonsområdet.

Riksrevisjonen understreker viktigheten av at planlagte forbedringstiltak på pensjonsområdet gis prioritet.

### Andre ytelser etter folketrygdloven

Riksrevisjonen konstaterer at etaten i 2010 fremdeles har vesentlige utfordringer med kvaliteten i forvaltningen av ytelser i fylkeslinjen, og etterlevelsen av etatens internkontrollrutiner. Omfanget av feil i utbetalinger er betydelig og overstiger et akseptabelt nivå.

Riksrevisjonen har i 2010 kontrollert sykepenger, overgangsstonad til enslige forsørgere og barnebidragsaker. Revisjonen viser at det er feil i 7,5 prosent av de kontrollerte sakene på sykepengeområdet, og at det er store forskjeller mellom fylkene når det gjelder kvalitet i saksbehandling og omfanget av feilutbetalte sykepenger. For overgangsstonad til enslige forsørgere er det påvist feil utbetaling i 21 prosent av de kontrollerte sakene mens det er usikkerhet om barnebidrag er korrekt beregnet i 42 prosent av de kontrollerte sakene.

Etter innføringen av nøkkelkontroller på utvalgte ytelser i 2009, har etaten lagt ned et betydelig arbeid for å nå et forbedret kontrollnivå. Det konstateres imidlertid at kontrollene hittil ikke har hatt tilstrekkelig effekt.

Riksrevisjonen merker seg at Arbeids- og velferdsdirektoratet mener det er vanskelig å innføre og sikre god etterlevelse av nye internkontrollrutiner når etaten samtidig fokuserer på løpende produksjon og saksbehandlingstider. Direktoratet viser til at ressursrammene gjør det vanskelig å gjennomføre omfattende forbedringstiltak. Svakheter i tilgjengelig ikt-støtte bidrar også til krevende rammebetingelser. Etaten er ifølge direktoratet i en krevende økonomisk situasjon og må foreta vanskelige prioriteringer for å sikre best mulig samlet måloppnåelse i tiden framover.

Riksrevisjonen er kritisk til at kvaliteten i ytelsesforvaltningen etter mange års merknader fortsatt fører til betydelige feil i utbetalinger. Etaten og Arbeidsdepartementet har nå bedre oversikt over de faktiske forhold, men Riksrevisjonen er kritisk til at det ikke er klart hvilket tidsperspektiv departementet legger til grunn for å oppnå nødvendige kvalitetsforbedringer.

#### **Utenlandssaker**

Riksrevisjonen har over tid tatt opp vesentlige utfordringer med kvalitet i forvaltningen av utenlandssaker. Økt bevegelse over landegrensene fører til at antall slike saker i arbeids- og velferdsetaten øker. Det økende saksvolumet har betydning for oppgaveløsningen i etaten. Revisjonsresultatene for 2010 bekrefter at etaten fortsatt har vesentlige utfordringer i behandlingen av utenlandssaker. Utfordringene gjelder både svakheter i saksbehandlings- og styringsverktøy.

Revisjonen viser feil i mer enn halvparten av de kontrollerte uførepensjonssakene, og at om lag 40 prosent av alderspensjoner med utenlandstilsnitt er feilutbetalinger. Riksrevisjonen ser svært alvorlig på at etaten ikke har utviklet og etablert nødvendige retningslinjer og rutiner på området. Behandlingen av utenlandssaker er basert på et svært spesialisert regelverk. Mangel-full systemstøtte gjør det særlig viktig å ha etablert en god internkontroll basert på rutiner. Revisjonsresultatene viser et stort omfang feil i utbetalte ytelser, og mange av feilene som har oppstått kan knyttes til rutinesvikt. Riksrevisjonen mener det er svært alvorlig at økende restanser og lang saksbehandlingstid fører til at brukere i perioder ikke får ytelser til livsopphold.

Etatens brukere er avhengig av god og riktig informasjon for å forstå og kunne kontrollere at vedtak om, og beregning av utbetalt ytelse er korrekt. *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) § 25 stiller krav om at forvaltningsorganet i begrunnelsen for et vedtak skal sette brukeren i stand til å forstå vedtaket. Riksrevisjonen ser alvorlig på at manglende, feilaktig og ulogisk informasjon i et stort omfang er kommunisert skriftlig til brukere på utenlandsområdet.

Riksrevisjonen understreker betydningen av at de forbedringstiltak som iverksettes gjennomføres på en slik måte at de får nødvendig effekt.

#### **Økonomi og regnskap**

Riksrevisjonen bekrefter at arbeids- og velferdsetatens regnskap for 2010 er uten vesentlige feil og mangler, selv om det fremdeles er usikkerhet knyttet til kvaliteten på underliggende transaksjoner til regnskapet. Der er i en helhetsvurdering lagt vekt på et bedre regnskapsavlegg og en forbedret totalavstemming av etatens samlede regnskap.

Arbeids- og velferdsetaten forvalter over 300 mrd. kroner, en tredel av statsbudsjettets utgiftside. Store deler av etatens regnskap gjenspeiler vedtakene i ytelsesforvaltningen og på pensjonsområdet, og det er viktig at etatens regnskap gir et riktig bilde av folketrygdens utgifter. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at arbeidet med videreutvikling av etatens regnskaps- og økonomiforvaltning blir videreført.

#### **6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold**

Det er rapportert særskilt om Arbeidsdepartementets styring av Pensjonstrygden for sjømenn og arbeids- og velferdsetatens forvaltning av utenlandsområdet i dette dokumentet.

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Statens pensjonskasse
  - Informasjonssikkerhet
  - Rutiner for anskaffelser, reiseutgifter, overtid og gaver til ansatte
  - Boliglånsordningen
- NAV
  - Informasjonssikkerhet
  - Forskutterte dagpenger ved konkurs

#### **6.4 Forvaltningsrevisjoner**

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres to forvaltningsrevisjoner om NAV; én om effektiv ressursutnyttelse i NAVs ytelsesforvaltning og én om partnerskapet mellom stat og kommune i NAV.



# Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

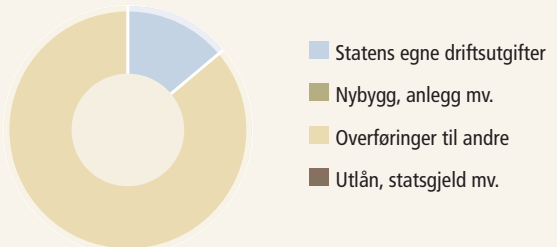
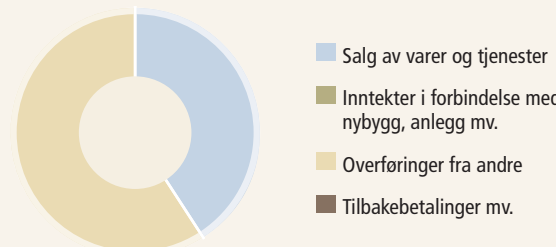
## 1 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010

### 1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)\*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	60	45 005	45 065	45 302	104
Inntekter		1479		1621	

Utgiftsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> <li>Statens egne driftsutgifter</li> <li>Nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer til andre</li> <li>Utlån, statsgjeld mv.</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Salg av varer og tjenester</li> <li>Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer fra andre</li> <li>Tilbakebetalinger mv.</li> </ul>

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets ansvarsområde:	Riksrevisjonen har avgitt åtte avsluttende revisjonsbrev uten merknad og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
9 virksomheter	Barne-, ungdoms- og familieetaten

Ovennevnte utgifter inkluderer også stønad ved fødsel og adopsjon som forvaltes av arbeids- og velferdsetaten.

\* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan. Grunnet endret departementsstruktur i 2010 avviker overført beløp fra 2009 noe fra "Overført til neste år" i tabellen i fjor.

## 1.2 Budsjett – regnskap

### 1.2.1 Feil budsjettering og regnskapsføring av utgifter til Atferdssenteret

Norsk senter for studier av problematferd og innovativ praksis AS (Atferdssenteret) mottar årlig en bevilgning fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. I 2010 ble rundt 31 mill. kroner av totalbevilgningen budsjettert over post 21 *Spesielle driftsutgifter*. Post 21 skal blant annet benyttes for større tidsbegrensede prosjekter der det er uhensiktsmessig å benytte post 01 *Driftsutgifter*. Det er Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) som regnskapsfører utgiftene.

Revisjonen viser at departementets budsjettering og Bufdirs regnskapsføring medfører at tilskudd blir budsjettert og regnskapsført på en post som gjelder statens egne driftsutgifter. Føringerne er i strid med *Bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget 26. mai 2005* (bevilgningsreglementet) og statens kontoplan, som skiller mellom driftsutgifter og overføringer (tilskudd), jf. også punkt 2.1.1.

Andre merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

### 1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

#### 1.3.1 Utfordringer i fastsettelse av barnebidrag

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet er overordnet fagansvarlig myndighet på barnebidragsområdet, mens saksbehandlingen skjer i arbeids- og velferdsetaten som er underlagt Arbeidsdepartementet. I tildelingsbrevet fastsetter Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, i samråd med Arbeidsdepartementet, krav til arbeids- og velferdsetatens saksbehandling. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet er også ansvarlig for oppfølging av rapportering fra arbeids- og velferdsetaten på området.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har fastsatt et normtidskrav<sup>1</sup> til saksbehandlingstid på to måneder for barnebidrag og én måned for bidragsforskudd. Revisjonen viser at saksbehandlingstiden for fastsettelse av barnebidrag og bidragsforskudd er dobbelt så lang. Departementet har gjennom

2010 mottatt rapporter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om særlige utfordringer blant annet knyttet til den store saksmengden.

Revisjonen viser videre at det er betydelige utfordringer i fastsettelse og beregning av barnebidrag. I 42 prosent av de kontrollerte sakene ble det identifisert mangler eller feil i saksbehandlingen eller dokumentasjonsarbeidet. Avvikene var i hovedsak knyttet til beregning av inntekt for bidragsmottaker og bidragspliktige. Det er dermed usikkerhet knyttet til om bidrag er fastsatt korrekt i henhold til regelverket.

Arbeids- og velferdsetaten fikk i 2007 tildelt midler til oppgradering av et verktøy som skal medvirke til at kostnadsfordelingen mellom foreldrene blir riktig og rettfærdig (bidragskalkulatoren). Revisjonen i 2010 viser at kalkulatoren ennå ikke har blitt oppgradert, og at departementet vil vurdere behovet for å gjennomføre styringsdialogen i egne sær møter med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Utfordringer på bidragsområdet er også omtalt under Arbeidsdepartementet.

#### 1.3.2 Lang saksbehandlingstid i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Revisjonen i 2010 viser at resultatoppnåelsen for saker behandlet etter *lov om barneverntjenester av 17. juli 1992* med forhandlingsmøte fremdeles ikke er forbedret. I 88 prosent av sakene er saksbehandlingstiden lengre enn måltallet på fire uker. Det er tilnærmet uendret fra 2009. Saksinngangen har økt med 18 prosent i 2010, og det er en sterk økning i antall ubehandlede saker ved utgangen av året. Revisjonen viser videre at det har vært utfordringer knyttet til bemanningen av fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker.

Riksrevisjonen hadde også i 2008 og 2009 merknader til saksbehandlingstiden i fylkesnemndene. I 2008 uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at den lange saksbehandlingstiden åpenbart har alvorlige konsekvenser for barna. Komiteen mente det var defensivt av departementet å vise til at gjennomsnittlig saksbehandlingstid ikke viste økende tendens, og stilte spørsmål om det var tilstrekkelig å opprette fylkesnemndene som selvstendig forvaltningsorgan for å redusere saksbehandlingstiden.<sup>2</sup>

1) Normtidskrav innebærer at 75 prosent av sakene skal være behandlet innen angitt frist.

2) Innst. 104 S (2009–2010).

## 2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

### 2.1 Barne-, ungdoms- og familieetaten

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) får revisjonsbrev med merknad knyttet til følgende forhold:

#### 2.1.1 Svakheter i Barne-, ungdoms- og familie- direktoratets forvaltning av bevilgninger til Atferdssenteret

Buudir forvalter bevilgninger til forskning og metodeutvikling ved Atferdssenteret. Senteret driver blant annet forskning, implementering og opplæring av nye metoder i arbeidet med barn og unge med alvorlige atferdsproblemer, og står sentralt i Bufetats kompetanseoppbygging.

Atferdssenteret mottar budsjettmidler fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Buudir, Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Buudir koordinerer søknadsbehandlingen til de spesifikke prosjektene innenfor de ulike fagområdene og utformer et felles oppdragsbrev til Atferdssenteret. I 2010 mottok senteret en samlet bevilgning på 50,7 mill. kroner.

Revisjonen for 2010 viser at Buudir ikke har etablert tilfredsstillende rutiner og internkontroll for forvaltning av bevilgninger til Atferdssenteret:

- Det stilles ikke krav til utforming av søknad og det er manglende sporbarhet mellom budsjett, tildelt bevilgning, oppdragsbrev og årsrapportering.
- Det framgår ikke av oppdragsbrevet hvilke oppgaver som finansieres av henholdsvis departement og direktorat(er). Videre angir oppdragsbrevet ikke hvilke prioriteringer Atferdssenteret skal foreta når bevilgning er lavere enn søknadsbeløp.
- Det framgår heller ikke av oppdragsbrevet hvordan et mindreforbruk skal behandles. Regnskapet til Atferdssenteret for 2010 viser et overskudd på 8,1 mill. kroner. Det vil si at deler av bevilgningen ikke er benyttet til formålet. Også tidligere år er det generert overskudd uten at tildelingen er blitt redusert tilsvarende etterfølgende år eller uten at beløpene er tilbakebetalt.

#### 2.1.2 Brudd på anskaffelsesregelverket i Barne-, ungdoms- og familieetaten

Revisjonen i 2010 viser svakheter knyttet til Bufetats anskaffelsesvirksomhet. Kjøp av private og ideelle barnevernplasser er unntatt fra revisjonen.

### Mangelfull styring og oppfølging av innkjøpsområdet

Buifat har en rekke instrumenter tilgjengelig i styringen av innkjøpsområdet. Lovverk, interne retningslinjer, innkjøpspolitikk og rammeavtaler er tilgjengelig på intranett. For å sikre samordning og koordinering av innkjøpsarbeidet skal hver region ha en innkjøpskoordinator. Regionene skal gjennomføre stikkprøvekontroller. For at direktoratet skal ha kontroll med etterlevelse av anskaffelsesregelverket og innkjøpspolitikken skal regionene sende en sjekkliste ved årsavslutning.

Revisjonen viser blant annet at driftsenhetene i liten grad benytter informasjonen på intranettet. Regionene har mangelfull oversikt over hvilke avtaler driftsenhetene har inngått og gyldighetsperioden for inngåtte avtaler.

Det er stor ulikhet i hvordan regionene etterlever kravet om en innkjøpskoordinator. Blant annet varierer det hvor stor del av stillingen som er tilegnet rollen som innkjøpskoordinator, og om regionen har andre ansatte som arbeider med innkjøp.

Regionene har ikke utarbeidet skriftlige rutiner for ansvarsdeling og gjennomføring av stikkprøvene. Revisjonen viser videre at regionenes kontroll med enhetenes etterlevelse av regelverket er mangelfull. Kun to regioner tar stikkprøvekontroller. Gjennomførte kontrollaktiviteter uten påviste feil dokumenteres ikke.

Revisjonen knyttet til sjekklister viser at de fire regionene som har besvart sjekklisten erkjenner at anskaffelser ikke er gjennomført i tråd med regelverket og Bufetats innkjøpspolitikk.

#### Innkjøp mellom kr 100 000 og kr 500 000

I henhold til regelverket skal det skrives protokoll ved anskaffelser over kr 100 000 eksklusiv mva. for å sikre etterprøvbarehet og dokumentere gjennomført konkurranse og likebehandling av tilbydere.

I alle regionene er det mangelfull dokumentasjon av anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 500 000 eksklusiv mva. I 22 av 47 tilfeller er det ikke funnet dokumentasjon som inneholder nødvendig informasjon. Revisjonen viser også at det er gjennomført direktekjøp uten konkurranse. Videre viser revisjonen at avtale/kontrakt med leverandøren mangler i 13 av 47 tilfeller.

### **Innkjøp over kr 500 000**

Revisjonen viser at driftsenhetene i regionene bare unntaksvis gjennomfører enkeltvis innkjøp over kr 500 000 eksklusiv mva. Samtidig viser revisjonen at driftsenhetene i regionene kjøper likeartede varer/tjenester fra ulike leverandører som samlet sett overstiger kr 500 000 per år, uten at innkjøpene er samordnet, konkurranseutsatt og utlyst på Doffin. Tilsvarende gjelder for kjøp av likeartede varer fra samme leverandør på tvers av regionene.

Revisjonen viser at innkjøpsbehov i begrenset grad er samordnet innen regionene og at det kun unntaksvis inngås regionale rammeavtaler.

### **Mangelfull etterlevelse av rammeavtaler**

I henhold til Bufetats innkjøpspolitikk skal rammeavtaler inngås på områder hvor Bufetat har et betydelig forbruk. Nasjonale avtaler inngås av direktoratet eller av regionene på vegne av direktoratet for hele etaten. Ved inngåelse av nye avtaler skal som hovedregel Bufetats samlede volum legges til grunn. Regionene er ansvarlige for å samordne innkjøpsbehov i egen region. Alle driftsenheter i Bufetat plikter å benytte etatens rammeavtaler.

Det informeres om nasjonale rammeavtaler på Bufetats intranett, men det er verken etablert sentrale eller regionale rutiner som sikrer at inngåtte rammeavtaler benyttes og at framforhandlede rabatter oppnås.

Revisjonen viser kjøp av varer/tjenester utenfor rammeavtale der rammeavtale skulle vært benyttet. For øvrig viser revisjonen at etaten ikke har fått rabatt i tråd med vilkårene i avtalen, avrop på utgåtte rammeavtaler og avrop på varer/tjenester som ikke inngår i rammeavtalen.

### **2.1.3 utfordringer i Region nord**

#### **Redusert kapasitet og feilrapportering av beleggsprosent**

Det stilles høye krav til kapasitetsutnyttelse i institusjoner og andre tiltak i det statlige barnevernet. I Region nord er kravet 92 prosent kapasitetsutnyttelse i statlige institusjoner og 100 prosent i Multisystemisk Terapi (MST)<sup>3</sup>. Høy kapasitetsutnyttelse gir lavere døgnpris og er med på å sikre riktig og effektiv ressursbruk i statlige tiltak.

3) Tiltak rettet mot familier med ungdom i alderen 12 til 17 år med alvorlige atferdsvansker.

Revisjonen i 2010 viser redusert kapasitet som følge av at fire institusjoner har vært midlertidig stengt og ett MST-team i Region nord har hatt inntaksstopp. Årsakene er oppgitt å være stort sykefravær, lederbytte, mangelfull kompetanse og svært krevende ungdom. Region nord har i disse periodene justert beregningsgrunnlaget i fag-systemet ODA ved å registrere et lavere antall kvalitetssikrede plasser enn det som institusjonen er kvalitetssikret for. Konsekvensen er at beleggsprosenten dermed er rapportert høyere og døgnprisen lavere enn det som er reelt.

### **Gårdsdrift ved statlige barneverninstitusjoner**

Departementet uttaler i en presisering til kvalitetsforskriften<sup>4</sup> at deltakelse i skole og fritidsaktiviteter er viktig for samvær med prososiale venner, og at det har stor betydning for å oppnå varig positiv effekt av institusjonsoppholdet.

Revisjonen viser at to institusjoner i Region nord, som en del av institusjonens fritidstilbud og miljøterapi, har etablert egen gårdsdrift med hester. I tillegg dekker regionen utgifter til hestehold for en ansatt mot at klientene får benytte hestene. Bufetat har ikke gjennomført kostnadsanalyser av å ha egen gårdsdrift framfor å kjøpe tjenestene eksternt.

### **Stor andel ledighet i lederstillinger**

Ved utgangen av 2010 var fire av seks avdelingsdirektørstillinger ledige, og har stått ledige store deler av 2010. Ansatte saksbehandlere er konstituert i tre av lederstillingene, mens regiondirektøren ivaretar lederansvaret i den fjerde ledige stillingen.

#### **2.1.4 Lav kapasitetsutnyttelse i multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø**

Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø (MultifunC) er et barneverntiltak for ungdom i aldersgruppen 14–18 år med alvorlige atferdsvansker. Behandlingen innledes med opphold i institusjon og avsluttes med oppfølging i hjem og nærmiljø.

Revisjonen i 2010 viser at MultifunC har 52 prosent belegg (72 prosent i institusjon og 32 prosent i oppfølging). Det er fortsatt mange fagteam som i liten grad plasserer ungdom i MultifunC. Revisjonen viser videre at MultifunC-institusjonene i 2010 har vært preget av ustabil drift.

4) Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner av 6. oktober 2008 nr. 580 § 4.

Også i 2009 hadde Riksrevisjonen merknader til at kapasitetsutnyttelsen i MultifunC lå langt under resultatkravet på 92 prosent. Årlige kostnader til MultifunC er 122,6 mill. kroner. I Innst. 138 S (2010–2011) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at den var tilfreds med målet om å øke antall ungdommer som får behandling gjennom MultifunC.

Bufdir har opplyst at belegget i oppfølgingsdelen også i framtiden vil være lavere enn i institusjonsdelen, men har i 2010 iverksatt tiltak for å øke kapasitetsutnyttelsen i MultifunC, blant annet:

- Kompetanseøkning i alle institusjonene
- Informasjonsvirksomhet overfor fagteam og kommuner
- Opplæringspakke for fagteam

Departementet vil be Bufdir vurdere effekten av tiltakene og eventuelt behov for å iverksette ytterligere tiltak.

---

### **3 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold**

#### **3.1 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet**

##### **3.1.1 Lang saksbehandlingstid i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker**

Saken er omtalt under punkt 1.3.2.

##### **3.1.2 Mangelfull oppfølging fra det kommunale barnevernet når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år.**

Revisjonen i 2009 viste at det kommunale barnevernets oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år var mangelfull. I Innst. 138 S (2010–2011) går det fram at komiteen ser det som uakseptabelt at kommunale barneverntjenester ikke følger opp bekymringsmeldinger fra mottak for mindreårige asylsøkere, og at man vegrer seg for å gripe inn når omsorgssituasjonen ikke er avklart.

Departementet har i 2010, i samarbeid med Justis- og politidepartementet, revidert rundskriv til kommunene Q-06/2010 *Barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak, omsorgscentre og kommuner*. I rundskrivet er det kommunale barnevernets ansvar for oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere presisert.

Saken avsluttes.

##### **3.1.3 Innføring av varslingsrutiner i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og underliggende virksomheter**

Riksrevisjonen hadde i 2007 merknader til at Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet underliggende virksomheter ikke hadde innført varslingsrutiner slik arbeidsmiljøloven krever.

I 2010 er det etablert varslingsrutiner i alle underliggende virksomheter.

Saken avsluttes.

##### **3.1.4 Svakheter i fylkesmennenes tilsyn av tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år**

Revisjonen i 2009 viste at embetsoppdraget for fylkesmennene knyttet til tilsynet av tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år var mangelfullt. I tillegg gjennomførte ikke fylkesmennene tilsynet i henhold til forskriften.

Helsetilsynet overtok 1. januar 2010 det overordnede faglige ansvaret for tilsyn og klagesaksbehandling etter barnevernloven, herunder ansvaret for å utforme embetsoppdraget til fylkesmennene.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

#### **3.2 Barne-, ungdoms- og familieetaten**

##### **3.2.1 Lav kapasitetsutnyttelse i multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø**

Saken er omtalt under punkt 2.1.4.

##### **3.2.2 Tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere**

Riksrevisjonen påpekte i 2009 svakheter i tjenestekvaliteten for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. I Innst. 138 S (2010–2011) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at den merket seg mangelfull oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere. Komiteen var tilfreds med at det arbeides med å styrke tjenestetilbudet til enslige mindreårige asylsøkere.

Revisjonen i 2010 viser at Bufetat har iverksatt følgende tiltak for å bedre tjenestekvaliteten ved omsorgssentrene:

- Videreutviklet og implementert kartleggings- og oppfølgingsplan

- Laget utkast til rundskriv som konkretiserer hvordan omsorgssentrene skal oppfylle opplæringslovens krav
- Utviklet en faglig plattform som avklarer hva omsorgssentrene skal tilby av omsorg, oppfølging og behandling
- Innført rapportering på kvalitet i årsrapporten

Direktoratet opplyser at to omsorgssentre fortsatt har utfordringer med å fylle kravet om 50 prosent barnevernfaglig kompetanse blant de ansatte.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.3 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

#### 3.3.1 Svakheter i forvaltning av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Svakheter ved forvaltning av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere ble tatt opp i Dokument 1 (2009–2010). Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 104 S (2009–2010) at de merket seg at en rekke forbedringstiltak vil bli gjennomført og forutsatte at Riksrevisjonen følger opp saken.

Revisjonen i 2010 viser at Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har etablert tiltak for å forbedre kvaliteten av registreringer i Nasjonalt introduksjonsregister. Videre er det utarbeidet standardmaler for tilskuddsbrev som gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. IMDi informerer om at arbeidet med standardisering av tilskuddsbrev vil fortsette i 2011.

IMDi betegner tilskuddet som ikke-øremerket. Etter Riksrevisjonens vurdering er tilskudd bevilget på post 60 øremerket. *Bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010* (økonomi-bestemmelsene) kapittel 6 gjelder da fullt ut med unntak av at det i Prop. 1 S (2009–2010) framgår at kommuner ikke skal legge fram særskilt regnskap for tilskuddet, og at kommuner som gjennomfører opplæringen til lavere kostnad enn mottatt tilskudd, beholder tilskuddet uavkortet.

Departementet opplyser at det er fremmet lovforslag om innføring av statlig tilsyn og kommunal internkontroll for bedre etterlevelse av krav til kommunenes virksomhet etter introduksjonsloven. Lovforslaget ble vedtatt av Stortinget 9. juni 2011.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

## 4 Riksrevisjonens bemerkninger

### 4.1 Budsjett – regnskap

#### 4.1.1 Feil budsjettering og regnskapsføring av utgifter til Atferdscenteret

Riksrevisjonen konstaterer at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets budsjettering og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets (Bufdir) regnskapsføring av tilskudd til Norsk senter for studier av problematferd og innovativ praksis AS (Atferdscenteret) er i strid med bestemmelsene i bevilgningsreglementet.

Riksrevisjonen merker seg at departementet vil vurdere hvorvidt hele beløpet framover bør bevilges over én tilskuddspost.

#### 4.2 Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget

##### 4.2.1 Utfordringer i fastsettelse av barnebidrag

Riksrevisjonen konstaterer at saksbehandlingstiden for fastsettelse av barnebidrag og bidragsforskudd er dobbelt så lang som det fastsatte kravet. Det er feil i saksbehandlingen i mer enn 40 prosent av de kontrollerte sakene. Midler bevilget i 2007 til oppgradering av verktøy for å sikre korrekt kostnadsfordeling mellom foreldrene, er fremdeles ikke benyttet. Rapporten om økt saksmengde på området har vært forelagt departementet gjennom 2010.

Korrekt og tidsriktig fastsettelse av bidrag er viktige rammebetingelser for berørte familier. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet burde ha grepet fatt i utfordringene på et tidligere tidspunkt.

##### 4.2.2 Lang saksbehandlingstid i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

88 prosent av fylkesnemndenes saker har lenger saksbehandlingstid enn fire uker. Riksrevisjonen hadde merknader til saksbehandlingstiden i fylkesnemndene også i 2008 og 2009, og konstaterer at det ikke har vært noen bedring i resultatoppnåelsen i 2010.

Riksrevisjonen er ikke tilfreds med at resultatene i 2010 er på samme nivå som i 2009, selv om det har vært en stor økning i antall saker. Antall nye saker har økt gjennom flere år og har blant annet sammenheng med økninger i saksmengden i

kommunene. Etter Riksrevisjonens vurdering burde derfor økningen i antall saker i fylkesnemndene vært mulig å forutse og ta høyde for.

Saksbehandlingstiden hos fylkesnemndene er fortsatt urovekkende lang. Riksrevisjonen konstaterer at iverksatte tiltak ikke har vært tilstrekkelige for å redusere saksbehandlingstiden. Riksrevisjonen er bekymret for at saksbehandlingstiden kan øke ytterligere, og stiller spørsmål ved om departementet kan forsvare å avvente sentralenhetens analyse av ressursbruken i fylkesnemndene før det iverksettes nye tiltak.

### **4.3 Barne-, ungdoms- og familieetaten**

#### **4.3.1 Svakheter i Bufdirs forvaltning av bevilgninger til Atferdssenteret**

Bufdirs forvaltning av midler til Atferdssenteret er ikke i tråd med økonomireglementet. Det er manglende krav til utforming av søknad og manglende sporbarhet mellom budsjett, tildelt bevilgning, oppdragsbrev og årsrapportering. Departementets og direktoratets praksis for utbetalinger og tilbakebetalinger av ubrukte tildelinger er heller ikke i henhold til regelverket.

#### **4.3.2 Brudd på anskaffelsesregelverket i Bufetat**

Etter Riksrevisjonens vurdering har Bufetat store utfordringer når det gjelder anskaffelser på ulike nivåer i organisasjonen og knyttet til de ulike fasene i anskaffelsesprosessen. Bufetat vil iverksette en rekke tiltak. Riksrevisjonen ser at forbedringsarbeid tar tid, og stiller spørsmål om hvordan departementet i styringsdialogen vil følge opp at tiltak prioriteres på en slik måte at effekt oppnås både på kort og lang sikt.

Resultatet av revisjonen viser at det er brudd på anskaffelsesregelverket i Bufetat, og at Bufetats internkontroll bare unntaksvis avdekker svikt i innkjøpsprosessene. Bruddene knytter seg til manglende eller mangelfull dokumentasjon av anskaffelser, direkte kjøp uten konkurranse, manglende etterlevelse av rammeavtaler, manglende samordning på tvers i etaten og manglende styring og oppfølging av innkjøpsområdet.

#### **4.3.3 Utfordringer i Region nord**

Resultatet av årets revisjon, sett i sammenheng med tidligere års resultater, viser at Bufetat Region nord har utfordringer når det gjelder å sikre god kvalitet i regnskapene og iverksette føringene fra departementet og direktoratet.

Flere barneverninstitusjoner og barnevernstiltak i Region nord har vært midlertidig stengt eller hatt inntaksstopp i lengre perioder i 2010. Riksrevisjonen konstaterer at regionen har justert beregningsgrunnlaget for beleggsprosent og døgnpris ved tiltakene slik at kapasitet og beleggsprosent er framstilt høyere enn reelt.

Bufetat Region nord har gårdsdrift med hestehold ved to barnevernsinstitusjoner uten at det er gjennomført kostnadsanalyser av å ha egen drift framfor å kjøpe tjenestene eksternt. Riksrevisjonen stiller spørsmål om egen gårdsdrift ved institusjonene er i samsvar med Bufetats primær- oppgaver.

Riksrevisjonen konstaterer at Region nord, til tross for utfordringer gjennom flere år, ikke har besatt sentrale lederstillinger. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet og Bufetat har gjort nok for å sikre forsvarlige rammer for driften ved Region nord.

#### **4.3.4 Lav kapasitetsutnyttelse i multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø**

MultifunC er spesielt tilpasset ungdom mellom 14 og 18 år med store atferdsvansker. Tilbudet er kostbart og bygger på ny tilnærming og metodikk. Det krever derfor stor innsats og målrettet arbeid overfor regioner, institusjoner, fagteam og kommuner for å få tilbudet til å fungere. Årlige kostnader til MultifunC er på ca. 122 mill. kroner.

Riksrevisjonen konstaterer at kapasitetsutnyttelsen i MultifunC for 2010 er på 52 prosent og fortsatt ligger langt under resultatkravet på 92 prosent. Det har ikke vært noen bedring siden foregående år.

Riksrevisjonen merker seg at det i 2010 er iverksatt tiltak rettet mot kompetanseheving i institusjonene og bedre informasjon om tilbudet både hos fagteam og i kommuner. Riksrevisjonen stiller likevel spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp om Bufetats iverksatte tiltak er tilstrekkelig målrettet for å sikre bedre kapasitetsutnyttelse på kort og lang sikt.

---

## **5 Svar fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet**

Saken har vært forelagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, og statsråden har i brev av 30. september 2011 svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 30. juni 2011 angående resultatet av den årlige revisjon og kontroll av statsregnskapet for 2010 og til Riksrevisjonens brev av 2. august om utsatt frist. Svaret følger nummereringen i brevet fra Riksrevisjonen.

#### **4.1 Budsjett - regnskap**

##### **4.1.1 Feil budsjettering og regnskapsføring av utgifter til Atferdssenteret**

Riksrevisjonen skriver at departementets budsjettering og Bufdirs regnskapsføring medfører at tilskudd blir budsjettert og regnskapsført på en post som gjelder statens egne driftsutgifter.

Jeg viser i denne forbindelse til at Atferdssenteret først ble etablert på initiativ fra tre departementer som et utviklingsprosjekt og randsonesenter. Det ble lokalisert til Universitetet i Oslo (UiO) i 2002, et styre oppnevnt av UiO ble opprettet i 2003, og 1.7.2003 ble prosjektet avsluttet og Atferdssenteret (Norsk senter for studier av problematferd og innovativ praksis as) etablert. I dag er det et aksjeselskap som er et datterselskap av UniRand AS, som igjen er heleid av UiO.

Det ble derfor ved opprettelsen av Atferdssenteret vurdert at det var riktig å benytte en post som gjelder statens egne driftsutgifter. I og med at senteret ikke lenger er et prosjekt, vil regjeringen foreslå i statsbudsjettet for 2012 at hele tilskuddet til Atferdssenteret bevilges over én tilskuddspost.

#### **4.2 Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget**

##### **4.2.1 utfordringer i fastsettelsen av barnebidrag.**

Jeg vil innledningsvis understreke at jeg ser svært alvorlig på utfordringene Arbeids- og velferdsetaten har, og har hatt, ved fastsettelsen av barnebidrag og i ytelsesforvaltningen generelt. I min dialog med etaten har jeg fått bekreftet at arbeid med forbedringer på dette området har høy prioritet. Å utbetale rett ytelse til rett tid er et mål for etaten.

Ytelsesforvaltningen har over tid representert en betydelig utfordring for Arbeids- og velferdsetaten og situasjonen på bidragsområdet må derfor ses i sammenheng med det samlede utfordringsbildet i etatens ytelsesforvaltning. Det pågår nå et omfattende arbeid med å lage et helhetlig kvalitetsystem i saksbehandlingen. Arbeids- og velferdsetaten arbeider også med å etablere tilstrekkelige nøkkelkontroller som ledd i en forsterket internkontroll i etaten. Det er områder som fortsatt er prioritert i etaten og i etatstyringen av Arbeids- og

velferdsetaten. For en nærmere beskrivelse av status og framdrift i etatens kvalitetsarbeid, viser jeg til arbeidsministerens redegjørelse om forvaltning av budsjettet for 2010.

Samtidig som Arbeids- og velferdsetaten gjør et omfattende arbeid for generell kvalitetsheving, arbeides det videre med konkrete forbedrings tiltak knyttet til behandlingen av saker om barnebidrag. Jeg er glad for å kunne registrere at etatens egen kvalitetsundersøkelse på bidragsområdet, som ble gjennomført høsten 2010, viser en kvalitetsforbedring sammenlignet med tilsvarende undersøkelser i 2006 og 2007. Det er imidlertid fortsatt nødvendig med tiltak for å forbedre kvaliteten på saksbehandlingen ytterligere.

Etatens normtidskrav for behandling av saker om barnebidrag på to måneder, har vist seg svært krevende å overholde. Fra januar 2005 og frem til i dag har saksbehandlingstiden variert mellom tre og i overkant av fem måneder. For å få ned saksbehandlingstiden og antallet saker til behandling på bidragsområdet ble det satt inn ekstra ressurser på bidragsområdet høsten 2009. Dette har ført til nedgang i saksbehandlingstid til om lag tre måneder. De ekstra ressursene vil videreføres ut 2011.

Noen spesielle forhold gjør sakene på bidragsområdet ekstra krevende å behandle, blant annet som følge av at det er to parter involvert i saken. Saksbehandlingstiden øker når partene ikke leverer etterspurt dokumentasjon, bestrider informasjon gitt av den andre parten eller når partenes henvendelser medfører en lengre svarfrist. I noen tilfeller ligger altså forlenget saksbehandlingstid utenfor etatens kontroll.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet burde ha grepet fatt i utfordringene på bidragsområdet på et tidligere tidspunkt.

Jeg vil understreke at departementet har fulgt utviklingen på området nøye, og har hatt tett dialog og samarbeid med etaten om både iverksatte og nye tiltak som kan redusere restanser og saksbehandlingstiden. Etaten har i 2010 generelt hatt stor oppmerksomhet rundt kvalitet og rett ytelse. Innenfor ytelsesforvaltningen vil det fortsatt være behov for å jevnlig avveie ressursbruken for å redusere saksbehandlingstiden opp mot ulike tiltak for økt kontroll og bedre kvalitet innenfor de ulike ytelsene.



Ulike sider ved fastsettelsen av barnebidrag har jevnlig vært tema på etatsstyringsmøtene mellom departementene og direktoratet, jf. referat fra etatsstyringsmøtene. Det har i tillegg vært avholdt egne sær- og fagmøter om barnebidrag med direktoratet i 2006, 2008 og 2009. Gjennom 2010 ble departementet holdt oppdatert på restansesituasjonen ved månedlige rapporter fra direktoratet om restansesituasjonen og saksbehandlingstiden.

Departementet har imidlertid måttet ta hensyn til det samlede utfordringsbildet for Arbeids- og velferdsetaten. I en slik situasjon er det vanskelig å stille absolutte krav om høyere prioritering av tiltak på bidragsområdet.

Riksrevisjonen peker videre på at "Midler bevilget i 2007 til oppgradering av verktøy for å sikre korrekt kostnadsfordeling mellom foreldrene, er fremdeles ikke benyttet".

Jeg vil presisere at det er ikke gitt en særskilt bevilgning til oppgradering av slike verktøy. Midlene som er forutsatt benyttet til oppgradering av bidragskalkulatoren er en følge av de økte ressursene etaten fikk i forbindelse med overgangen til nye bidragsregler i 2003.

I St. meld nr. 19 (2006-2007) Evaluering av nytt regelverk for barnebidrag, ble enkelte endringer i regelverket og forbedret service til brukerne drøftet, deriblant oppgradering av bidragskalkulatoren. Det var forutsatt at merarbeidet disse forslagene til sammen representerte, skulle tilpasses de økte ressursene etaten fikk i forbindelse med overgangen til nye regler. Direktoratet har gjennomført forslagene til endringer og forbedringer i tråd med disse forutsetningene med unntak av oppgraderingen av bidragskalkulatoren.

Departementet har, gjennom krav i tildelingsbrevet og i de ordinære etatsstyringsmøtene, tatt opp oppdatering av bidragskalkulatoren. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke hatt mulighet for å prioritere arbeidet med bidragskalkulator til nå. Dette skyldes etatens samlede oppgaver knyttet til IKT-utvikling på ulike områder. Etaten har understreket at bidragskalkulator er blant de områdene som man ønsker å prioritere. Departementet vil følge opp denne saken i dialogen med etaten.

#### **4.2.2 Lang saksbehandlingstid i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker**

Jeg er ikke tilfreds med at andelen saker som behandles innen fire uker, er så lav som resultatet

for 2010 viser. Jeg vil samtidig bemerke at fylkesnemndene har mange frister i arbeidet, blant annet frist for legalitetskontroll og klagebehandling av akuttvedtak. Disse fristene overholdes i stor grad. Jeg er likevel enig i at saksbehandlingstiden i fylkesnemndene er for lang.

Riksrevisjonen skriver at den økte saksmengden burde ha vært mulig å forutse og at denne har sammenheng med økning i saksmengden i kommunene.

Fylkesnemndene har hatt kraftig vekst i saksinngangen i årene 2005 til 2008 og veksten ble etterfulgt av en liten nedgang i saksmengden fra 2008 til 2009. Saksveksten viser liten direkte sammenheng med saksveksten i kommunene i den samme perioden. Det var derfor vanskelig å forutse en vekst i saksinngangen på hele 18 prosent fra 2009 til 2010. I hele denne perioden ble også saksbehandlingskapasiteten økt kraftig gjennom kostnadsreducerende tiltak og økt bevilgning, og restansene ble redusert. Da det ble klart at veksten også i 2010 var stor, ble fylkesnemndene prioritert i budsjettet for 2011.

I 2010 har fylkesnemndene vært gjennom et overgangsår. 15. mars 2010 tiltrådte den nye direktøren for fylkesnemndene og pr 1. januar 2011 er fylkesnemndene formelt opprettet som en egen organisasjon. Det har vært krevende for organisasjonen å håndtere omorganiseringen samtidig som det har vært en så kraftig vekst i saksmengden. Jeg mener likevel omorganiseringen var nødvendig og riktig for å sikre god styring av virksomheten slik at ressursene blir utnyttet best mulig. Samtidig tror jeg gevinstene fra omorganiseringen og særlig den økte bevilgningen først vil gi synlige resultater fra 2011.

### **4.3 Barne-, ungdoms- og familieetaten**

#### **4.3.1 Svakheter i Bufdirs forvaltning av bevilgninger til Atferdssenteret**

I 2011 har departementet, i samarbeid med de andre aktørene, arbeidet for å sikre bedre sporbarhet mellom budsjett, tildelt bevilgning, oppdragsbrev og årsrapportering. Atferdssenteret har for 2011 sendt inn søknad etter nærmere fastsatte krav fra Bufdir. For å sikre sammenhengen mellom budsjett, tildelt bevilgning, tilskuddsbrev og årsrapportering, er tilskuddsbrevet til senteret for 2011 betydelig endret. Tilskuddsbrevet er også endret for å sikre at praksis for utbetalinger og tilbakebetalinger av ubrukke tildelinger er i henhold til regelverket i Staten.

Gjennom disse endringene mener jeg styringen av Atferdssenteret er betraktelig forbedret. I 2012 vil det bli arbeidet med å videreutvikle styringen av Atferdssenteret.

#### **4.3.2 Brudd på anskaffelsesregelverket i Bufetat**

Etter Riksrevisjonens vurdering har Bufetat store utfordringer når det gjelder anskaffelser på ulike nivåer i organisasjonen og knyttet til de ulike fasene i anskaffelsesprosessen.

Jeg merker meg Riksrevisjonens vurderinger og viser til at Bufetat har satt i gang flere tiltak for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket og interne rutiner. De viktigste tiltakene er innskjerping av organisering knyttet til bruk av innkjøpsfullmakter, utarbeidelse og tilgjengeliggjøring av prosedyrebeskrivelse som forenkler kravet til prosedyrer på innkjøpsområdet, tiltak for å sikre kontrollhandlinger i regionene slik at eksternt regelverk og interne rutiner etterleves og utarbeidelse av kontraktsarkiv for hele etaten.

Departementet vil løpende følge opp tiltakene og effekten av tiltakene i styringsdialogen med direktoratet.

#### **4.3.3 Utfordringer i Region nord**

Jeg merker meg Riksrevisjonens vurderinger når det gjelder utfordringer i Bufetat Region nord, og departementet vil følge saken opp i styringsdialogen med direktoratet.

#### **4.3.4 Lav kapasitetsutnyttelse i multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø**

MultifunC er spesielt tilpasset ungdom mellom 14 og 18 år med store atferdsvansker.

På slutten av 2010 var det 40 ungdommer til behandling, hvorav 28 i institusjonsdelen. Sett i lys av at det totalt i 2010 var 4 954 barn med tiltak fra det statlige regionale barnevernet, er dette derfor en liten del av Bufetats aktivitetsområde.

Jeg er likevel enig med Riksrevisjonen i at kapasitetsutnyttelsen i MultifunC er for lav. Bufdir har på bakgrunn av dette gjennomført tiltak for å øke belegget ved institusjonene. Blant annet er det utarbeidet opplæringsmoduler for fagteamansatte om evidensbaserte metoder og behandlingsformer med forskningsstøtte, heriblant MultifunC-modellen. I tillegg har utredningsteamene ved alle institusjonene vært aktive ut mot fagteam og kommuner for å informere om MultifunC.

Departementet vil følge opp om de iverksatte tiltakene har hatt ønsket effekt og vurdere behovet for å iverksette eventuelle ytterligere tiltak."

## **6 Riksrevisjonen uttaler**

Riksrevisjonen har avgitt åtte avsluttende revisjonsbrev uten merknad og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat).

### **6.1 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget**

#### **6.1.1 Feil budsjettering og regnskapsføring av utgifter til Atferdssenteret**

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet har feilbudsjettert tilskudd på 31 mill. kroner til Atferdssenteret. Budsjetteringen er i strid med bevilgningsreglementets krav og har medført feil i Bufetats regnskap. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil endre praksis i forbindelse med budsjettet for 2012.

#### **6.1.2 Utfordringer i fastsettelse av barnebidrag**

Riksrevisjonen er kritisk til at det er usikkerhet om barnebidrag er korrekt beregnet i 42 prosent av de kontrollerte sakene, og at saksbehandlingstiden for fastsettelse av barnebidrag og bidragsforskudd er dobbelt så lang som normtidskravet på to måneder. Etter Riksrevisjonens vurdering er situasjonen alvorlig fordi barnebidraget i mange tilfeller er nødvendig for barnets underhold.

Det er uheldig at Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke har prioritert å oppgradere bidragskalkulatoren som skulle ha medvirket til korrekt kostnadsfordeling mellom foreldrene.

Riksrevisjonen merker seg at departementet ser svært alvorlig på situasjonen, og vil følge opp problemene i dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

#### **6.1.3 Lang saksbehandlingstid i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker**

Riksrevisjonen er kritisk til at fylkesnemndene i nærmere 90 prosent av sakene har en behandlingstid som overstiger barnevernlovens mål om fire uker. Riksrevisjonen har siden 2008 hatt merknader til saksbehandlingstiden, og ser svært alvorlig på at det ikke har vært forbedringer i perioden. I Innst. 138 S (2010–2011) uttaler kontroll- og konstitusjonskomiteen at de finner

det kritikkverdige at saksbehandlingstiden i 88 prosent av sakene er på mer enn fire uker.

Riksrevisjonen konstaterer at selv om departementet har iverksatt tiltak for å redusere saksbehandlingstiden, slik som tilføring av ekstra ressurser, ressursutveksling og rutiner for god saksstyring og omorganisering, har de forventede effektene uteblitt.

Departementet legger til grunn at omorganiseringen i 2010 og økninger i budsjettet vil gi synlige resultater i 2011. Riksrevisjonen er kritisk til at det har tatt så lang tid å oppnå effekt av igangsatte tiltak, og understreker betydningen av aktiv oppfølging fra departementets side.

## **6.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader**

### **6.2.1 Barne-, ungdoms- og familieetaten**

Bufetat får revisjonsbrev med merknad knyttet til følgende forhold:

#### **Svakheter i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets forvaltning av bevilgninger til Atferdssenteret**

Atferdssenteret mottok i 2010 en samlet bevilgning på 50,7 mill. kroner fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og tre departementer. Bufdir utarbeider et felles oppdragsbrev til Atferdssenteret.

Riksrevisjonen er kritisk til at Bufdir ikke har etablert tilfredsstillende rutiner og internkontroll for forvaltningen av tilskuddsmidlene. Dette har blant annet ført til brudd på økonomireglementet både når det gjelder praksis for utbetalinger og tilbakebetalinger av ubrukte bevilgninger, krav til utforming av søknad og manglende sporbarhet gjennom hele forvaltningen av tilskuddsordningen.

Riksrevisjonen ser positivt på at departementet har iverksatt flere tiltak for å rette opp svakhetene og møte kravene i økonomiregelverket. Riksrevisjonen forventer at disse tiltakene vil sikre god forvaltning av budsjettmidlene.

#### **Brudd på anskaffelsesregelverket i Barne-, ungdoms- og familieetaten**

Riksrevisjonen er kritisk til det er betydelig svikt i innkjøpsprosessen i Bufetat. Til tross for utvikling av lokal innkjøpspolitikk og innskjerping av interne rutiner, gjennomføres det innkjøp som er i strid med anskaffelsesregelverket. Det er etter Riksrevisjonens vurdering uheldig at en stor,

landsomfattende virksomhet ikke i større grad greier å samordne og følge opp innkjøp nasjonalt og regionalt.

Riksrevisjonen merker seg at departementet vil følge opp Bufetats tiltak og effekten av disse i styringsdialogen med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

### **Utfordringer i Region nord**

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Region nord gjennom flere år har hatt utfordringer med å sikre god kvalitet i regnskapet og etterleve krav og føringer når det gjelder drift av barnevernsinstitusjoner og tiltak. Riksrevisjonen merker seg at direktoratet vil følge opp disse utfordringene. Riksrevisjonen forutsetter at departementets styring tar i betraktning de risikomomenter som har framkommet i revisjonen av Region nord.

### **Tiltak for ungdom med store atferdsvansker**

MultifunC er spesialtilpasset tilbud til ungdom med store atferdsvansker. Tiltaket krever store ressurser og er kostbart. Riksrevisjonen finner det derfor kritikkverdige at kapasitetsutnyttelsen i MultifunC i flere år har vært lav. I 2010 er kapasitetsutnyttelsen på 52 prosent, vesentlig under resultatkravet på 92 prosent.

Riksrevisjonen konstaterer at Bufdirs tiltak foreløpig ikke har hatt synlig effekt. Riksrevisjonen forutsetter at departementet vil følge opp utviklingen for å sikre at flere ungdommer i særlige utsatte grupper får et kvalitativt godt tilbud, og at ressursene utnyttes på en effektiv måte.

### **6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold**

Av tidligere rapporterte forhold er følgende avsluttet:

- Innføring av varslingsrutiner i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og underliggende virksomheter
- Mangelfull oppfølging fra det kommunale barnevernet når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år

Følgende forhold vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Svakheter i fylkesmennenes tilsyn av tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år
- Svakheter i forvaltning av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Sak vedrørende lang saksbehandlingstid i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker er omtalt under 6.1.3 og sak om lav kapasitetsutnyttelse i multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø omtales under 6.2.1.

#### **6.4 Forvaltningsrevisjoner**

Følgende forvaltningsrevisjoner er under utarbeidelse:

- Det kommunale barnevern

# Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

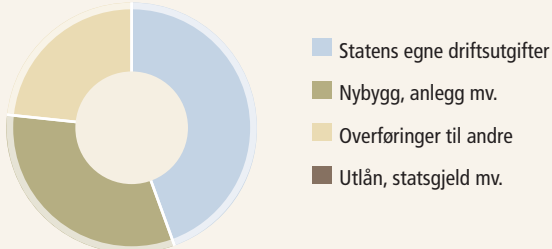
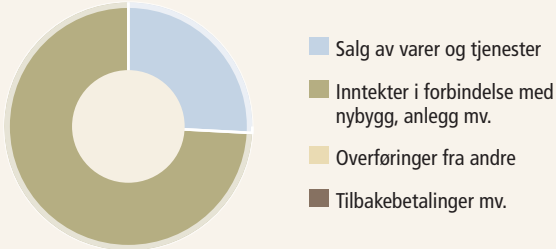
## 1 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010

### 1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)\*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	728	7103	7831	7684	395
Inntekter		1282		1652	

Utgiftsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> <li>Statens egne driftsutgifter</li> <li>Nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer til andre</li> <li>Utlån, statsgjeld mv.</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Salg av varer og tjenester</li> <li>Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer fra andre</li> <li>Tilbakebetalinger mv.</li> </ul>

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets ansvarsområde:	Riksrevisjonen har avgitt 42 avsluttende revisjonsbrev uten merknad og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
42 virksomheter	Departementenes servicesenter
4 fond **	Opplysningsvesenets fond
1 særlovsselskap	

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet forvalter også vesentlige støtteordninger under Kunnskapsdepartementet.

\* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan. Grunnet endret departementsstruktur i 2010 avviker overført beløp fra 2009 noe fra "overført til neste år" i tabellen i fjor.

\*\* Den norske kirkes landsfond. I tillegg kommer Statens prisreguleringsfond, Samefolkets fond og Romaniefolkets fond, som inngår i den ordinære revisjon av henholdsvis Konkurransetilsynet, Sametinget og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

## 1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

## 1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

### 1.3.1 Tilskuddsforvaltning

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets overordnede ansvar for tilskuddsforvaltning. Revisjonen har hatt særlig oppmerksomhet på departementets rutiner for budsjettering av tilskudd og rutiner for rapportering av måloppnåelse.

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til departementets tilskuddsforvaltning.

### 1.3.2 Risikostyring ved fylkesmannsembetene

*Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010 (økonomireglementet)* inneholder krav om at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Risikostyring skal være integrert i mål- og resultatstyringen og bidra til større sikkerhet for at vesentlige mål nås. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har ansvar for å følge opp at de underliggende virksomheter, som et ledd i sin interne styring, gjennomfører risikovurderinger som tilfredsstillende krav og intensjoner i økonomireglementet.

I den årlige rapporteringen til Stortinget har Riksrevisjonen hvert år siden 2005 omtalt svakheter ved departementets styring av fylkesmannsembetene. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har blant annet uttalt at "departementets styring av underliggende etater, herunder fylkesmannsembetene, fortsatt har et stort forbedringspotensial"<sup>1</sup>, og at den "merker seg at Riksrevisjonen siden 2005 har påpekt svakheter ved finansierings- og styringssystemet for fylkesmannsembetene."<sup>2</sup>

Departementet har i tildelingsbrev til fylkesmannsembetene for perioden 2007–2010 uttalt at det er opptatt av at embetene gjennomfører dokumenterte risikovurderinger som et ledd i den interne styringen. En revisjon ved seks fylkesmannsembeter viste imidlertid at tre embeter ikke kunne

legge fram dokumentasjon som synliggjorde noen vurderinger av risiko knyttet til manglende måloppnåelse. De tre andre embetene hadde gjennomført dokumenterte vurderinger av risiko på ett eller flere områder. Omfang av risikovurderinger, og i hvor stor grad risikostyringen var en integrert del av styringssystemet, varierte imidlertid mellom embetene. Ingen av de seks kontrollerte embetene kunne legge fram oppdaterte risikovurderinger som dekket alle vesentlige områder.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet opplyser at to embeter i 2008 og 2009 fikk særskilt bevilgning til utarbeidelse av henholdsvis risikostyringsmetodikk og et elektronisk styringssystem. Risiko har vært tema i et lederutviklingsprogram ved embetene og i styringsdialogmøte med to embeter. Departementet opplyser videre at det våren 2011 vil sende brev til embetene, hvor krav til rapportering på risikostyring tydeliggjøres. Risikostyring skal dessuten være tema ved et fylkesmannsmøte og ved ledersamtaler med fylkesmennene i løpet av 2011.

---

## 2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

### 2.1 Departementenes servicesenter

Riksrevisjonen har i avsluttende revisjonsbrev merknad til anskaffelser og informasjonssikkerhet i Departementenes servicesenter (DSS). Grunnlaget for merknaden er kjøp av varer og tjenester uten konkurranse og skriftlig avtale, samt manglende internkontroll og dårlig sikkerhet i det ugraderte nettverket Depnett/U. Nettverket benyttes for kommunikasjon og tilgang til Internett, samt sentrale tjenester som e-post, saksbehandlingssystemer, filbehandling mv.

#### 2.1.1 Anskaffelser

Ved revisjon av anskaffelser i DSS for 2010 har Riksrevisjonen tatt utgangspunkt i kravet om at enhver anskaffelse så langt det er mulig skal være basert på konkurranse, og at anskaffelsens anslåtte verdi skal beregnes på grunnlag av det samlede beløp oppdragsgiver kan komme til å betale.<sup>3</sup> Revisjonen har vist at flere avdelinger i DSS til sammen har foretatt innkjøp av varer og tjenester som overstiger kr 500 000 per leverandør uten at det er gjennomført konkurranse. For flere av disse anskaffelsene foreligger det heller ingen skriftlig avtale med leverandør. Riksrevisjonen har også tidligere år, senest i

1) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

2) Innst. 104 S (2009–2010). Se også Innst. S. nr. 172 (2007–2008) og Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

3) Forskrift om offentlige anskaffelser.

Dokument nr. 1 (2008–2009), påpekt at DSS har mangler knyttet til overholdelse av anskaffelsesregelverket.

Etter årets revisjon har DSS opplyst at én seksjon skal være avtaleansvarlig for alle kontraktene i DSS. De enkelte avdelingene skal dermed ikke kunne foreta anskaffelser som samlet for hele DSS overstiger terskelverdier i anskaffelsesregelverket. Innkjøp uten konkurranse kan medføre anskaffelser som ikke er økonomisk gunstige for virksomheten. Kjøp uten konkurranse og uten skriftlig avtale kan også øke risikoen for misligheter.

### 2.1.2 Informasjonssikkerhet

DSS er et administrativt serviceorgan som leverer tjenester til departementene og Statsministerens kontor, blant annet all ikt-drift for 13 departementer. Det er utarbeidet avtaler og tjenestebeskrivelser som regulerer dette. Ifølge DSS og departementene er det ufravikelige krav til integritet, tilgjengelighet og konfidensialitet for informasjon som lagres i systemene, og det forventes at informasjonen blir behandlet på en forsvarlig og sikker måte.

Riksrevisjonen gjennomførte revisjon av informasjonssikkerhet for 2009 av samtlige departementer og utvalgte virksomheter. DSS hadde alvorlige mangler knyttet til informasjonssikkerheten, og ikt-infrastrukturen som departementene benytter ved behandling av politisk og administrativ informasjon var ikke tilstrekkelig sikret.<sup>4</sup> Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket behovet for at berørte departementer følger opp påpekninger og gjennomfører nødvendige tiltak for å bedre ikt-sikkerheten vesentlig. Komiteen merket seg at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet hadde pålagt DSS å utarbeide en bindende plan for oppfølging av manglene på ikt-området.<sup>5</sup> I oktober 2010 ble Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) anmodet om å gjøre en test av sikkerheten i Depnett/U. Departementet viser til at rapporten fra NSM, i tillegg til å underbygge funnene som Riksrevisjonen hadde påpekt, også påviste flere konkrete mangler og risikoer som det måtte gripes fatt i umiddelbart.

I forbindelse med revisjonen for 2010 har DSS opplyst at kun et fåtall av tiltakene i oppfølgingsplanen er gjennomført og at det fortsatt er svakheter og mangler i Depnett/U. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet konk-

luderer med at det i 2010 ikke er skjedd vesentlige forbedringer av informasjonssikkerheten i DSS.

Det vises for øvrig til omtale under punkt 3.2 og 3.5. Videre vises det til punkt 2.2.2 om forvaltning av ikt i Opplysningsvesenets fond.

## 2.2 Opplysningsvesenets fond

Opplysningsvesenets fond (Ovf) er et eget rettssubjekt, som forvaltes av den statlige virksomheten Forvaltningsorganet for Ovf (FOvf). Verdiane i Ovf består av fast eiendom og verdi-papirer som skal komme Den norske kirke til gode. Dette skjer blant annet gjennom å holde boliger for prester, og ved å yte tilskudd til ulike kirkelige formål.

Riksrevisjonen har i avsluttende revisjonsbrev merknad til Ovfs disposisjoner for 2010. Grunnlaget for merknaden er basert på en samlet vurdering av forhold tatt opp under revisjonen for 2010, herunder svakheter knyttet til styring og oppfølging av datterselskaper, anskaffelser, styring av ikt, informasjonssikkerhet og internkontroll.

### 2.2.1 Risikostyring, styring og oppfølging av datterselskaper

Det framgår av *hovedinstruksen for forvaltning av Ovf* § 4-6 at "økonomireglementet med funksjonelle krav skal være retningsgivende for forvaltningen av fondet og for utformingen av fondets økonomiregelverk". Daværende Kultur- og kirke departementet forutsatte i tildelingsbrevet for 2009 at Ovf etablerer et gjennomgående system for risikostyring. Arbeidet med risikostyring i Ovf har pågått over flere år.

Revisjonen av 2010 viser at Ovf ikke har etablert et system for helhetlig risikostyring som tar hensyn til alle vesentlige risikoer Ovf er eksponert for. Revisjonen er kjent med at Ovf igangsatte et nytt arbeid med risikostyring i 2010–2011, og at en rapport ble sendt departementet i mars 2011. Departementet har opplyst at Ovf er pålagt et gjennomgående system for risikostyring, men har ikke gitt nærmere retningslinjer for spesifikke krav eller standarder for dette. Videre har departementet opplyst at et gjennomgående system for risikostyring er under etablering.

Revisjonen viser at det ikke er utarbeidet helhetlige risikoanalyser som tar hensyn til de risikoer planlagte prosjekter i datterselskaper innebærer, og den risikoen dette medfører for Ovf. Det er heller ikke etablert klare prinsipper,

4) Dokument 1 (2010–2011).

5) Innst. 138 S (2010–2011).

policyer og interne retningslinjer vedrørende aktiviteten i datterselskaper til tross for at Ovf har dette som satsningsområde. Revisjonen er ikke blitt forelagt finansieringsplaner og lønnsomhetsanalyser for prosjektene i datterselskaper.

Ovf har gjennom datterselskaper de siste årene økt satsingen innen småkraft og eiendomsutvikling. Det var per 31. desember 2010 etablert 16 datterselskaper og Ovf har bidratt med betydelig kapital og lån til disse. Dette er blant annet brukt til å finansiere kjøp av eiendommer fra Ovf og finansiere prosjekter i datterselskapene. Ved utgangen av 2010 var det investert ca. 194 mill. kroner i og gitt lån på ca. 71 mill. kroner til datterselskapene. Direktør i FOvf er styreleder i de fleste datterselskapene. Selskapene har ikke egen administrasjon og ansatte, og kjøper tjenester fra FOvf og eksterne konsulenter. Dette innebærer blant annet at ansatte i FOvf og eksterne konsulenter utfører betydelige arbeidsoppgaver for datterselskapene. Omfanget av transaksjoner og investeringsaktiviteten i datterselskapene er økende. Det er allerede planlagt flere kapitalintensive prosjekter i eksisterende og nye datterselskaper, og disse har en langsiktig horisont hva gjelder kapitalbehov, inntjenings- evne og framtidige forpliktelser for Ovf.

Revisjonen har vist at ansvarsforholdet mellom daglig leder og styret i datterselskapene er uklart. Blant annet er det i datterselskaper inngått avtaler som er utenfor gitte fullmakter. Det er også påvist at det foretas anskaffelser i datterselskaper som ikke følger anskaffelsesregelverket, og revisjonen har bedt om en vurdering knyttet til dette.

Det vises for øvrig til omtale under punkt 3.4.

### 2.2.2 Forvaltning av ikt

Ovf drifter dataløsninger for egen organisasjon, og er pålagt ansvar for driften av dataløsninger til sentrale og regionale kirkelige organer. Nettverket kalles Ovf-nett, og er opplyst å være tilknyttet ca. 50 geografiske steder, omfatte ca. 500 brukere og inneholde mer enn 20 sluttbrukerapplikasjoner. I tildelingsbrev til Ovf for 2010 presiserte departementet at tilknytningen er avgjørende for virksomhetenes daglige drift, og understreket nødvendigheten av at nettet er stabilt og at fondet har den nødvendige kapasitet og kompetanse til å drifte nettet.

### Anskaffelser

På ikt-området er Ovf avhengig av eksterne konsulenter, og det foreligger avtaler mellom Ovf

og enkelte konsultentselskap om kjøp av konsulent-tjenester. Driften av nettverket baseres på innleie av enkeltpersoner, og i 2010 utgjorde kostnadene for dette ca. 19 mill. kroner. Til tross for at konsulentene fakturerer på timebasis framkommer ikke spesifisert timeforbruk av fakturaer, og Ovf kan ikke dokumentere at det gjennomføres kontroller av faktisk benyttede timer. I avtale om konsulenttjenester for drift av nettverket er det satt få krav til blant annet sikkerhet og ytelsesnivå, og Ovf bærer selv alt ansvar og all økonomisk risiko på ikt-området. To av avtalene var ikke konkurranseutsatt før inngåelsen i 2006. Det er senere foretatt utvidelser ved direkte kjøp. Avtalene utløp i 2010, men kan benyttes inntil de sies opp.

Riksrevisjonen har flere ganger tatt opp manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket med Ovf og departementet. Tidligere har Ovf blant annet opplyst at det ikke har vært vesentlig tvil knyttet til at avtalene skal konkurranseutsettes. Ovf har videre kommentert at det for en av avtalene må foretas en vurdering slik at de valg som gjøres ivaretar overordnede målsettinger og ikke er i strid med grunnleggende prinsipper i regelverket. Anskaffelser i Ovf er også tatt opp i Dokument nr. 1 (2008–2009) og Dokument 1 (2009–2010), og kontroll- og konstitusjonskomiteen har kommentert at den ser særlig alvorlig på at det nok en gang er avdekket flere brudd på regelverket for offentlige anskaffelser.<sup>6</sup> Komiteen har også forutsatt at departementet følger opp etterlevelsen av anskaffelsesregelverket i Ovf.<sup>7</sup>

Ovf er ikke enig i at det er brudd på regelverket om offentlige anskaffelser, og kommenterer at tilleggsbestillinger fra andre leverandører ville gitt uklare ansvarsforhold. Det er videre opplyst at det for tiden gjennomføres en juridisk vurdering av om en av ikt-avtalene er unntatt regelverket. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har opplyst at det vil følge opp ikt-avtaler straks den juridiske vurderingen foreligger.

### Styring av ikt og informasjonssikkerhet

Ovf har leid inn konsulenter til å foreta gjennomgang av ikt-området. De samme svakhetene er påpekt flere ganger uten at forholdene er korrigert, og Riksrevisjonens årlige revisjon har vist at Ovf ikke følger opp anbefalinger og tiltak på en systematisk måte. Departementet har understreket viktigheten av at det etableres et system for

6) Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

7) Innst. 104 S (2009–2010).



risiko- og vesentlighetsvurderinger.<sup>8</sup> Flere gjennomganger av ikt-området har vist at slike vurderinger ikke er utarbeidet. Ovf har rapportert enkelte risikomomenter for ikt til departementet i 2010, men det er ikke gjennomført en systematisk risikovurdering av ikt-området. I 2007 utarbeidet Ovf, med bistand fra innleide konsulenter, et utkast til beredskapsplan som blant annet viste hvordan systemer skulle prioriteres ved skade. Etter en øvelse i 2008 ble det skissert en rekke tiltak, men utkastet til beredskapsplan ble ikke oppdatert. Beredskapsplanen er fortsatt ikke ferdig, og oversikten over prioriterte systemer er ikke oppdatert selv om det har vært enkelte endringer i systemporteføljen. Av risikorapporteringen til departementet framkommer det blant annet at Ovf har et alternativt driftsmiljø, men i forbindelse med revisjonen er det opplyst at dette i en beredskapssituasjon kun omfatter redusert drift av de fire viktigste systemene.

Ovf har ikke utarbeidet en sikkerhetspolicy som gjelder for hele virksomheten, og ledelsen har ikke definert hva som er akseptabelt sikkerhetsnivå. Det er opplyst at flere i Ovf har roller i sikkerhetsarbeidet, men det er ikke definert ansvar og oppgaver for de ulike rollene. Ovf har utarbeidet enkelte retningslinjer som i hovedsak omfatter praktisk bruk av nettverket, men etter Riksrevisjonens vurdering kommuniserer ikke disse hva som er ønsket sikkerhetsnivå.

Det er opplyst at informasjon ikke er klassifisert i forhold til sensitivitet, og at all informasjon i Ovf-nett er sikret på samme måte. Svakheter og mangler i nettet vil derfor påvirke konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet til alle tjenestene. Ovf har ikke en systematisk identifisering og oppfølging av trafikken i nettet, noe som kan medføre at nødvendige sikringstiltak ikke blir iverksatt. Påviste svakheter i sikkerhetsinnstillinger, passordoppsett og håndtering av klienter kan øke risikoen for uautoriserte hendelser. Flere brukere er ikke formelt autorisert for gitte rettigheter, og det er påvist alvorlige svakheter i brukeradministrasjonen. Ovf har etablert en rutine for gjennomgang av brukere, men revisjonen har vist at denne ikke har fungert som forutsatt.

Ovf er uenig i at det ikke er etablert et tilfredsstillende styringssystem for ikt og vurderer selv sikkerheten i Ovf-nett som tilfredsstillende, men kommenterer at det vil bli iverksatt enkelte tiltak. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har merket seg vurderingene til Ovf.

Det vises for øvrig til punkt 2.1 om Departementenes servicesenter.

### 2.2.3 Internkontroll

Revisjonen for 2010 viser forbedringer, men det er fortsatt svakheter knyttet til internkontrollen og til dokumentasjon av regnskapsopplysninger. Riksrevisjonen har i en rekke år tatt opp svakheter ved internkontrollen med Ovf. For 2008 ble det rapportert til Stortinget.<sup>9</sup>

Revisjonen viser videre at det fortsatt føres kostnader i Ovfs regnskap som etter føringer i tildelingsbrevet, burde vært belastet FOvf. Basert på revisjonens stikkprøver utgjør dette anslagsvis en til to mill. kroner. Revisjonen legger til grunn at praksis i Ovf ikke er i samsvar med føringer gitt i tildelingsbrevet.

Ovf er uenig med revisjonen i tolkningen av tildelingsbrevet og konsekvensene dette har for feilbelastning i begge regnskapene, og mener å etterleve føringene i tildelingsbrevet. Det er videre opplyst at internkontrollen vil bli skjerpet, og tiltak og rutiner som sikrer etterlevelse av gjeldende regelverk vil bli implementert.

---

## 3 Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

### 3.1 Brukerorientering

Riksrevisjonen påpekte at halvparten av departementene i liten grad har vurdert Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet som en aktiv pådriver i brukerreting. Videre konstaterte Riksrevisjonen at det lå et forbedringspotensial i å beskrive klare mål for brukerundersøkelser, krav til bruk av resultatene og utvikling av tiltak basert på resultatene fra brukerundersøkelsene.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at departementet hadde iverksatt en rekke tiltak for å bedre forvaltningens brukerreting av offentlige tjenester og forventer at departementet aktivt følger opp de tiltak som er iverksatt.<sup>10</sup>

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet uttaler i brev til Riksrevisjonen at det, sammen med Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), aktivt følger opp planer og tiltak for å bedre forvaltningens arbeid med brukermedvirkning og brukerreting av offentlige tjenestetilbud.

8) Tildelingsbrev til Ovf for 2010.

9) Dokument 1 (2009–2010).

10) Innst. 138 S (2010–2011).

Arbeidet med et klart og enkelt språk skal ha høy prioritet og departementet tar sikte på å satse videre innenfor andre sentrale områder som Kvalitet på nett, MinId, Samarbeidsportalen og Standardiseringsportalen.

Departementet opplyser videre at det arbeides utrettelig og systematisk innen følgende områder:

- Det skal bli lettere for innbyggerne å forholde seg til det offentlige
- Offentlig sektor må satse målbevisst på bedre brukerretting
- Ikt skal brukes slik at kommunikasjonen i størst mulig grad skjer digitalt

Saken avsluttes.

### 3.2 Informasjonssikkerhet

#### 3.2.1 Samordningsansvar

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har samordningsansvar for ikt-politikken. Dette ansvaret innebærer at departementet skal identifisere og følge opp sektorovergripende spørsmål, utarbeide oversikter og strategier, være en pådriver overfor departementene og koordinere arbeidet med ikt-sikkerhet. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har, i samarbeid med flere departementer, utarbeidet *Nasjonale retningslinjer for å styrke informasjonssikkerheten 2007–2010*. Som ansvarlig for ikt-politikken har departementet et spesielt ansvar for gjennomføring av de nasjonale retningslinjene. Riksrevisjonen har merket seg at Difi og Koordineringsutvalget for informasjonssikkerhet er viktige aktører for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet i arbeidet med ikt-politikken. Revisjonen for 2009 viste at departementet ikke hadde utarbeidet oversikt over hvilke tiltak som skal iverksettes på ikt-området og at flere oppgaver knyttet til departementets samordningsansvar ikke var gjennomført i påvente av tilgjengelige ressurser hos Difi. Riksrevisjonens revisjon av arbeidet med informasjonssikkerhet i samtlige departementer og utvalgte virksomheter for 2009 viste at flere av departementene ikke var kjent med koordineringsutvalgets arbeid.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har påpekt viktigheten av at departementet stiller tilstrekkelig krav til informasjonssikkerhetsarbeidet i statsforvaltningen og at det utarbeides oversikter over hvilke tiltak som skal iverksettes på området.<sup>11</sup>

11) Innst. 138 S (2010–2011).

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen at det med utgangspunkt i Riksrevisjonens funn har tilskrevet samtlige departementer. På bakgrunn av tilbakemeldingene viser Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet til at informasjonssikkerhet er et tema som vil bli fulgt aktivt opp i departementenes tildelingsbrev for 2011 og i påfølgende styringsdialog. Ingen av departementene var negative til at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet innehar en samordningsrolle for forebyggende ikt-sikkerhet, og departementene mente at det i samordningsrollen bør ligge en pådriver-, styrings- og kvalitets-sikringsfunksjon. Departementene mente videre at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet bør ta initiativ til å iverksette flere og sterkere sentrale tverrsektorielle tiltak, samt at Difi bør få mandat til å stille konkrete krav til sikkerhetsnivåene i staten.

Departementene kom med forslag til flere tverrsektorielle tiltak, og de fleste tiltakene var ifølge Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet av en slik karakter at de best egner seg for vurdering i forbindelse med en planlagt revisjon av *Nasjonale retningslinjer for å styrke informasjonssikkerheten 2007–2010*. Det er lagt opp til at revidert versjon av retningslinjene skal foreligge innen utgangen av 2011 og at virketiden for nåværende retningslinjer blir forlenget til reviderte retningslinjer foreligger.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

#### 3.2.2 Sektoransvar

Riksrevisjonen fant det for 2009 kritikkverdig at virksomheter underlagt Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ikke hadde tilfredsstillende informasjonssikkerhet, spesielt med bakgrunn i departementets rolle i arbeidet med ikt-politikken. Enkelte av manglene er også tidligere tatt opp i Dokument nr. 1, og kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket betydningen av en tilfredsstillende ikt-sikkerhet i Innst. S. nr. 172 (2007–2008). Riksrevisjonen var for 2009 kritisk til at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ikke så grunn til å endre på virksomhetsstyringen til tross for at tidligere rapporterte forhold ikke var utbedret.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen at det i desember 2010 engasjerte et eksternt konsulentfirma som kvalitetssikrer til å følge opp informasjonssikkerhetsarbeidet i DSS. Det vises for øvrig

til omtale under punkt 2.1.2 hvor saken følges videre.

Det vises også til forvaltning av ikt i Ovf, jf. punkt 2.2.2.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.3 Offentlig elektronisk postjournal

Offentlig elektronisk postjournal (OEP) er en publiseringstjeneste på Internett som skal gi allmenn og effektiv tilgang til offentlig elektronisk postjournal. OEP skal medvirke til å effektivisere gjennomføringen av offentlighetsprinsippet i forvaltningen og gjøre forvaltningen mer demokratisk tilgjengelig. Tjenesten skulle vært satt i drift i 2008, men ble utsatt til 2009 på grunn av forsinkelser i arbeidet med offentlighetsforskriften. OEP var ett av de viktigste fornyingstiltakene for Fornyings- og administrasjonsdepartementet i 2009, og alle departementer, Statsministerens kontor og fylkesmannsembetene skulle inngå i tjenesten fra oppstart. OEP ble ikke lansert før 18. mai 2010 og da uten journalene fra fylkesmannsembetene.

Ved behandlingen av Riksrevisjonens rapportering til Stortinget for 2009 hadde kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at arkivforskriften og offentlighetsforskriften gir rom for at det kan foreligge en eller flere papirbaserte offentlige journaler i tillegg til de journaler som publiseres gjennom ny offentlig elektronisk postjournal. Komiteen understreket at målsettingen om allmenn og enkel tilgang vanskelig kan oppfylles så lenge det ikke kreves at OEP inneholder fullstendige journaler.<sup>12</sup>

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen at OEP oppfyller målsettingen om allmenn og enkel tilgang til offentlig informasjon, såfremt informasjonen ikke er belagt med noen restriksjoner i lov eller forskrift. Departementet opplyser videre at OEP kun er en felles publiseringstjeneste for statlige virksomheter hvor Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets ansvar er avgrenset til tjenestens tekniske innretning, funksjonalitet og brukervennlighet.

Revisjonen for 2010 viser at journalene til fylkesmannsembetene ble innlemmet i OEP i løpet av 2010. Riksrevisjonen kan vanskelig se at departementets ansvarsinnskrenkning er forenlig med målsetting om allmenn og enkel tilgang til

12) Innst. 138 S (2010–2011).

offentlig informasjon og viser til uttalelsen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.4 Opplysningsvesenets fond

Ved revisjonen for 2009 påpekte Riksrevisjonen manglende klare retningslinjer for finansforvaltningen i Ovf, og etterlyste klare føringer for styring og oppfølging av virksomheten i datterselskaper. Riksrevisjonen tok opp departementets ansvar for å fastsette krav og overordnede føringer for forvaltningen av disse områdene. Departementet opplyste da at de forhold som revisjonen påpekte ville bli vurdert i forbindelse med en gjennomgang av Ovfs rammebetingelser. Det ble videre opplyst at det samlede instruksverket har som mål å balansere departementets behov for styring og kontroll med styrets selvstendige ansvar og myndighet. Departementet har opplyst at gjennomgangen av Ovfs rammebetingelser og instruksverk er krevende og har bedt Ovf om nærmere redegjørelse for fondets forretningsmessige orienterte forvaltning. Oppfølgingen av forholdene som er tatt opp av Riksrevisjonen vil blant annet skje med bakgrunn i denne redegjørelsen. Se for øvrig omtale under punkt 2.2.1.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.5 Departementenes servicesenter

Riksrevisjonen ga for regnskapsåret 2009 DSS merknad knyttet til manglende internkontroll og dårlig sikkerhet i det ugraderte nettverket Depnett/U. Revisjonen for 2010 har vist at det ikke er skjedd vesentlige forbedringer av informasjonssikkerheten i DSS, jf. punkt 2.1.2.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

---

## 4 Riksrevisjonens bemerkninger

### 4.1 Risikostyring ved fylkesmannsembetene

Økonomireglementet<sup>13</sup> har siden 2003 stilt krav om at det skal etableres et system for å vurdere og følge opp risiko for manglende måloppnåelse. Riksrevisjonen konstaterer at av seks kontrollerte embeter kunne tre embeter for 2010 fortsatt ikke dokumentere at det var gjort risikovurderinger. Videre var det store variasjoner i kvaliteten på risikostyringen hos de tre andre embetene som hadde gjennomført dokumenterte risikovurderinger. Porteføljen til embetene er sammensatt og omfatter

13) Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010.

oppgaver fra 12 departementer og 8 direktorater/ tilsyn. Manglende eller mangelfulle risikovurderinger som ledd i virksomhetsstyringen kan føre til at viktige mål, vedtak og retningslinjer ikke blir fulgt opp regionalt og lokalt.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp at embetene gjennomfører risikovurderinger som et ledd i virksomhetsstyringen. Videre stilles det spørsmål om departementet vil vurdere ytterligere tiltak for å sikre at kvaliteten på risikostyringen ved det enkelte embete tilfredsstiller krav og intensjoner i økonomireglementet.

## 4.2 Departementenes servicesenter

### 4.2.1 Anskaffelser

Departementenes servicesenter (DSS) har over flere år hatt svakheter og mangler knyttet til overholdelse av anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen har merket seg at DSS vil gjøre én seksjon avtaleansvarlig for alle kontraktene i DSS.

På bakgrunn av at DSS for 2010 fortsatt ikke etterlever anskaffelsesregelverket, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om styringen i DSS har vært tilstrekkelig og tilpasset risikobildet, kompetansen og ressursene i virksomheten, og om departementets oppfølging har vært tilstrekkelig. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved internkontrollen i DSS siden det er foretatt utbetalinger til leverandører til tross for at skriftlig avtale ikke forelå.

### 4.2.2 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen konstaterer at DSS for 2010 har vesentlige mangler på informasjonssikkerhetsområdet til tross for påpekninger fra Riksrevisjonen for 2009. Manglene knytter seg til informasjonssikkerhet og det ugraderte nettverket som DSS drifter for departementene og Statsministerens kontor, og som blant annet benyttes ved behandling av politisk og administrativ informasjon. Politiets sikkerhetstjeneste har kommentert at etterretningsaktiviteten mot norske interesser fortsatt er høy,<sup>14</sup> og Nasjonal sikkerhetsmyndighet viser til at det i løpet av året har vært forsøk på spionasje mot flere departementer.<sup>15</sup>

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at det for 2010 fortsatt er vesentlige svakheter og mangler på informasjonssikkerhetsområdet, og stiller

spørsmål om departementet vil vurdere tiltak for å sikre en tilfredsstillende framdrift i forbedringsarbeidet. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål om hvordan Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet sikrer at nasjonale sikkerhetsinteresser ivaretas inntil DSS får på plass tilfredsstillende sikkerhet.

## 4.3 Opplysningsvesenets fond

### 4.3.1 Risikostyring, styring og oppfølging av datterselskaper

Arbeidet med risikostyring i Opplysningsvesenets fond (Ovf) har tatt lang tid å ferdigstille. Det er usikkert om vurdering av risiko i Ovff og i datterselskapene er av tilstrekkelig omfang og med den kvalitet som er nødvendig, ut fra en overordnet risiko- og vesentlighetsbetraktning.

Revisjonen har vist at det ikke er etablert prinsipper, policyer og interne retningslinjer for aktiviteten som skjer i datterselskapene. Dette til tross for at Ovff har økt aktiviteten i datterselskapene, og transaksjoner øker i omfang og størrelse. Riksrevisjonen er av den oppfatning at dagens styring av datterselskapene framstår som uklar, blant annet knyttet til ansvarsforhold, kontroll og oppfølging. Dette kan skape rollekonflikter og habilitetsproblemer.

Departementet uttaler at risikostyring er et ansvar for styret, og de forholdene revisjonen viser til vil bli vurdert i den pågående gjennomgangen av fondets organisering og rammebetingelser. Det samme gjelder spørsmål om hvilke retningslinjer som skal gjelde datterselskaper i Ovff. Ansvar og myndighetsfordelingen mellom departementet og styret vil også bli vurdert.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets ansvar for styring, kontroll og oppfølging av Ovff og datterselskaper. I påvente av arbeidet med gjennomgang av fondets organisering og rammebetingelser stiller Riksrevisjonen også spørsmål om hva departementet har gjort for å følge opp at styret og ledelsen i Forvaltningsorganet for Ovff (FOvff) etablerer nødvendige retningslinjer og tiltak vedrørende aktiviteten i datterselskaper. Videre stilles det spørsmål ved om de risikovurderingene som er gjort, er helhetlige i forhold til totalaktiviteten i Ovff og i datterselskaper, og spesielt med hensyn til Ovffs økonomiske bæreevne og prioriteringer framover.

Gjeldende organisering kan gi grunnlag for rollekonflikter og ulovlige disposisjoner i FOvff/Ovff

14) Åpen trusselvurdering for 2010 fra Politiets sikkerhetstjeneste.

15) Årsmelding for 2010 fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

og datterselskapene. Riksrevisjonen ber om departementets kommentar til dette.

#### 4.3.2 Forvaltning av ikt

Riksrevisjonen konstaterer at Ovf ikke etterlever anskaffelsesregelverket ved kjøp av konsulent-tjenester innen ikt. Tidligere har Riksrevisjonen blant annet tatt opp svakheter i etterlevelse av konkurranseprinsippet,<sup>16</sup> og i tildelingsbrevet for 2010 har departementet forutsatt at Ovf skal praktisere regelverket. Ovf har i forbindelse med revisjonen for 2010 opplyst at det pågår en juridisk vurdering av om en av avtalene er unntatt anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvorfor dette ikke er avklart på et tidligere tidspunkt.

Ifølge St.meld. nr. 17 (2006–2007) ligger ansvaret for sikring av informasjonssystemer og nettverk hos eier, og departementene skal ivareta sikring av ikt-infrastruktur innen sin sektor. Styrings-systemet for ikt skal blant annet bidra til at sikkerhetsarbeidet blir en kontinuerlig prosess og at det blir ivaretatt på en systematisk og dokumentert måte slik at nødvendige sikrings-tiltak blir identifisert og iverksatt. Riksrevisjonen konstaterer at Ovf ikke har et tilfredsstillende styringssystem for ikt og at det er svakheter i sikkerheten til det nettverket som Ovf drifter.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hva Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet vil gjøre for å sikre at Ovf forvalter anskaffelser og ikt på en tilfredsstillende måte.

#### 4.3.3 Internkontroll

Revisjonen for 2010 viser noen forbedringer siden 2009, men det er fortsatt svakheter knyttet til internkontrollen og dokumentasjon av regnskapsopplysninger. Ovf har gjennom flere år opplyst at det vil bli implementert nye kontrollrutiner for å forbedre den interne kontrollen. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om etablerte kontrollrutiner har hatt tilfredsstillende effekt.

Riksrevisjonen har i flere år påpekt praksisen med å belaste Ovfs regnskap med kostnader som etter sin art burde føres i FOvf. Riksrevisjonen mener dette blant annet har konsekvenser for budsjettammer og driftsrammer både for Ovf og FOvf. Belastning i Ovfs regnskap har også konsekvenser for retten til forholdsmessig fradrag av merverdiavgift og for merverdiavgiftsoppgjøret. Avgrensingsproblematikken er tatt opp med Ovf helt tilbake til 2007, og Ovf opplyste da at det

ville gjennomgå praksisen og etablere retningslinjer som regulerer hvordan kostnader skal føres. Med bakgrunn i den tiden som er gått siden dette ble tatt opp første gang, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om Ovf har gitt arbeidet med nevnte retningslinjer tilstrekkelig prioritet.

Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved departementets styring og oppfølging av Ovf sett i lys av resultatet fra årets revisjon.

## 5 Svar fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet

Saken har vært forelagt Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, og statsråden har i udatert brev svart:

### "4.1 Risikostyring ved fylkesmannsembetene

*Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp at embetene gjennomfører risikovurderinger som et ledd i virksomhetsstyringen. Videre stilles det spørsmål om departementet vil vurdere ytterligere tiltak for å sikre at kvaliteten på risikostyringen ved det enkelte embete tilfredsstillende og intensjoner i økonomireglementet.*

Jeg viser til uttalelse gitt i brev av 18. mars 2011 vedrørende risikostyring ved fylkesmannsembetene.

Som administrativt overordnet fylkesmannsembetene har FAD et særlig ansvar for å legge rammebetingelsene til rette for god styring av embetene. Som påpekt i ovennevnte brev innebærer dette blant annet å påse at embetene etablerer et system for risikostyring og at bestemmelsene i økonomireglementet blir fulgt. Risikostyring i fylkesmannsembetene skal være en integrert del av mål- og resultatstyringen av embetene og følges opp i styringsdialogen. FAD har et særlig ansvar for å følge opp risikostyringen av felles virksomhetskritiske faktorer. Fagdepartementene har ansvar for risikostyringen innenfor sine respektive fagområder.

I tildelingsbrevet til embetene for 2011 stilte FAD krav om at det jevnlig bør foretas risiko- og sårbarhetsanalyser av virksomhetskritiske faktorer som kompetanse, turnover, informasjonssikkerhet, sykefravær mv. Dette er deretter fulgt opp i styringsdialogen i 2011. FAD har i tillegg tilskrevet fylkesmannsembetene og bedt om en

16) Dokument nr. 1 (2008–2009) og Dokument 1 (2009–2010).

konkretisert rapportering av risikostyringen. Det er også gitt en foreløpig skriftlig tilbakemelding på forbedringspunkter i årsrapportens kapittel 1 og 2.

Kravene til rapportering for 2011 på FAD-området, herunder rapportering på risikostyring og virksomhetskritiske faktorer i virksomhetsstyringen, vil bli minnet om og ytterligere konkretisert i brev til fylkesmannsembetene i løpet av høsten. FAD vil forut for utsendelsen av brevet ha nødvendige drøftinger med fagdepartementene om retningslinjer for årsrapporteringen.

Behovet for at det enkelte embete planmessig dokumenterer sitt arbeid med risikostyring i forbindelse med strategiplanarbeidet er eksplisitt tatt opp i ledersamtaler med fylkesmennene i 2011 og risikostyring som ledd i embetenes virksomhetsstyring skal være en del av fremtidige ledersamtaler med fylkesmennene. Risikostyring var ett av temaene på fylkesmannsmøtet 8.juni 2011. Risikostyring vil også være et eget punkt i nye lederlønnskontrakter, jf sitat fra Lederlønnskontrakt for fylkesmenn:

#### *"Risikovurderinger*

*Fylkesmannen skal påse at embetet har integrert et system for risikostyring i virksomhetsstyringen. Fylkesmannen skal videre påse at sannsynlig risiko for manglende måloppnåelse på kritiske områder dokumenteres og meldes til ansvarlig fagdepartement og med kopi til FAD så tidlig som mulig. Dette vil bidra til å bedre kunnskapsgrunnlaget i departementenes styringsdialog med embetene.*

*Som øverste leder for embetet skal fylkesmannen være kjent med løpende (årlige) overordnede risikovurderinger av embetets hovedinnsatsområder. Embetets helhetlige risikovurderinger på overordnet nivå skal fremgå av årsrapporten. "*

FAD vil iverksette ytterligere tiltak overfor fylkesmennene dersom dette ikke følges opp på en tilfredsstillende måte.

FAD etablerer nå en arbeidsgruppe med representanter fra departementet og fylkesmannsembetene. Arbeidsgruppen skal klargjøre status for arbeidet med risikostyring og avdekke behov for videre oppfølging. Erfaringsutveksling mellom fylkesmannsembetene, valg av ulike tekniske løsninger i embetene og eventuelle felles opplæringsbehov vil være sentrale elementer i

arbeidet. Fylkesmannsmøtet vil bli benyttet til å diskutere felles problemstillinger slik at tiltak blir forankret i styringsdialogen på en god måte.

## **4.2 Departementenes servicesenter (DSS)**

### **4.2.1 Anskaffelser**

*På bakgrunn av at DSS for 2010 fortsatt ikke etterlever anskaffelsesregelverket, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om styringen i DSS har vært tilstrekkelig og tilpasset risikobildet, kompetanse og ressurser i virksomheten og om departementets oppfølging har vært tilstrekkelig. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved internkontrollen i DSS siden det er foretatt utbetalinger til leverandører til tross for at skriftlig avtale ikke forelå.*

DSS har gjennomgått hele innkjøpsområdet og konkludert med at alt ansvar for anskaffelser over 90 000 kroner skal overføres til én enhet (Depkjøp). Denne sentraliseringen er gjennomført for å få bedre kontroll med anskaffelsene - Depkjøp er et fagorgan med spesialkompetanse på innkjøp.

DSS foretok i 2010 interne kontroller på deler av innkjøpsområdet. I tillegg er det arbeidet med tekniske løsninger for å sikre bedre kontraktsforvaltning. Slike tekniske forbedringer vil gi en forbedret oversikt over transaksjonene i forbindelse med hver enkelt innkjøpsavtale og derved økt kontroll av det samlede forbruket/avrop på den enkelte avtale. Disse tiltakene har imidlertid ikke blitt iverksatt tidsnok til å forhindre de omtalte avvikene i 2010.

Departementet har tatt opp brudd på regelverket for anskaffelser i etatsstyringsdialogen med DSS, senest i etatsstyringsmøte 16.6.2011. Jeg vil i den videre styringsdialogen med DSS og i utformingen av fremtidige rapporteringskrav, sørge for at etaten iverksetter nødvendige tiltak slik at reglene på innkjøpsområdet blir fulgt. Viktigheten av god intern kontroll er påpekt i tildelingsbrevet til DSS for 2011, og dette vil bli fulgt opp i tildelingsbrevet for 2012. Ytterligere organisatoriske tiltak for å styrke den interne kontrollfunksjonen i DSS vil bli vurdert i samråd med ny direktør.

### **4.2.2 Informasjonssikkerhet**

*Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at det for 2010 fortsatt er vesentlige svakheter og mangler på informasjonssikkerhetsområdet, og stiller spørsmål om departementet vil vurdere tiltak for å sikre en tilfredsstillende framdrift i forbedringsarbeidet. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål*

om hvordan Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet sikrer at nasjonale sikkerhetsinteresser ivaretas inntil DSS får på plass tilfredsstillende sikkerhet.

DSS har i 2010 prioritert detalj utredning og planlegging med sikte på lukking av identifiserte avvik. Fra forsommeren 2010 er det brukt store ressurser til å utbedre påpekte mangler. Et viktig tiltak var bl.a. å avvikle et gammelt IT-domene kalt *Main*. Avviklingen av domenet innebar overføring av DSS' egen IKT-virksomhet til ny driftsplattform. Av hensyn til planlegging og kvalitets-sikring kunne avviklingen først gjennomføres i første kvartal 2011. Denne overføringen var en forutsetning for ytterligere tiltak som ble gjennomført i april d.å.

FAD har i 2011 styrket sin interne kompetanse på IKT-området, og har videre engasjert konsulentfirmaet Ernst & Young som kvalitetssikrer for å bistå departementet i oppfølgingen av i DSS' sikkerhetsarbeid. Ernst & Young startet sitt arbeid ultimo 2010. FAD har stilt krav om at DSS utbedrer alle avvik påpekt av Riksrevisjonen og NSM innen utløpet av 2011. Kvalitetssikrer følger opp at DSS utfører utbedringene og kan dokumentere disse på en tilfredsstillende måte. Kvalitetssikrer følger videre opp DSS' prosjekt for å sikre at styringssystemet for informasjonssikkerhet (SSIS), blir etablert i henhold til ISO 27001/02. Som følge av terrorhendelsen i regjeringskvartalet 22. juli 2011 vil SSIS-prosjektet pågå inn i 2012. FAD har regelmessige status- og rapporteringsmøter der kvalitetssikrer og DSS orienterer om framdriften og kvaliteten på de enkelte leveranser i utbedringsarbeidet.

I tillegg til å følge opp DSS og informasjonssikkerheten på kort sikt, har FAD startet et prosjekt for å sikre en langsiktig løsning for departementsfellesskapet. Arbeidet omfatter departementenes behov for felles sikkerhetsløsninger. Håndtering av elektronisk informasjon som er gradert opp til og med BEGRENSET, inngår i prosjektet.

### **4.3 Opplysningsvesenets fond**

#### **4.3.1 Risikostyring, styring og oppfølging av datterselskaper**

*Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets ansvar for styring, kontroll og oppfølging av Ovff og datterselskaper. I påvente av arbeidet med gjennomgang av fondets organisering og rammebetingelser stiller Riksrevisjonen også spørsmål om hva departementet har gjort for å følge opp at styret og ledelsen i Forvaltnings-*

*organet for Ovff (FOvff) etablerer nødvendige retningslinjer og tiltak vedrørende aktiviteten i datterselskaper. Videre stilles det spørsmål ved om de risikovurderingene som er gjort, er helhetlige i forhold til totalaktiviteten i Ovff og i datterselskaper, og spesielt med hensyn til Ovffs økonomiske bæreevne og prioriteringer framover.*

*Gjeldende organisering kan gi grunnlag for rollekonflikter og ulovlige disposisjoner i Forvaltningsorganet for Ovff/Ovff og datterselskapene. Riksrevisjonen ber om departementets kommentar til dette.*

Opplysningsvesenets fond omfatter betydelige eiendomsverdier og finanskapital. Fondets avkastning og økonomiske bæreevne er i stor grad avhengig av finansinntektene. På denne bakgrunn har fondet de senere år lagt stor vekt på å identifisere og utvikle fondets eiendomsverdier, med mål å styrke fondets økonomiske bæreevne og øke fondets samlede verdier og avkastning. Opprettelsen av datterselskaper med formål å drive en aktiv eiendomsforvaltning innen nærmere bestemte satsingsområder, har bakgrunn i dette.

Det er departementets vurdering at utviklingen av fondets virksomhet de senere år, særlig innen eiendomsforvaltningen, reiser grunnleggende spørsmål om fondets instruksverk, rammebetingelser og organisering er godt nok tilpasset denne utviklingen. Det pågår nå et arbeid med å gjennomgå disse spørsmålene på et bredt grunnlag. Forhold som gjelder styring og kontroll med datterselskaper inngår i dette. Jeg viser til omtalen i Prop. 1 S (2010-2011) under Opplysningsvesenets fond. Jeg viser også til mitt brev 16. november 2010 til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité.

Rolle- og ansvarsfordelingen mellom departementet og styret er i dag regulert i hovedinstruksen for fondet og i vedtektene for styret. Innenfor rammen av det overordnede instruksverket har styret ansvar for å fastsette underliggende instruksverk innen bl.a. finans- og eiendomsforvaltningen. Det vil generelt være et avveinings-spørsmål hvilke fullmakter styret skal ha, hva som skal reguleres i et overordnet instruksverk fastsatt av departementet og hva som skal reguleres i et underordnet instruksverk fastsatt av styret. Denne avveiningen må ta særlig hensyn til at fondets forvaltning i overveiende grad er av forretningsmessig karakter. Utviklingen av fondets forretningsmessige virksomhet danner som nevnt bakgrunn for den pågående brede

gjennomgangen av fondets organisering, rammebetingelser m.v.

Gjennomgangen av fondets generelle rammebetingelser vil ta noe tid. Av denne grunn, og med bakgrunn i de forhold som Riksrevisjonen har tatt opp i sine merknader, ser departementet grunn til å se særskilt på instruksbestemmelser som knytter seg til styringsroller og -ansvar, bl.a. i forholdet mellom departementet og fondets styre. Det samme gjelder spørsmål som gjelder regulering av datterselskaper, retningslinjer vedrørende aktiviteten i disse selskapene o.l. Disse sidene ved instruksverket vil nå bli gjennomgått særskilt.

Som nevnt foran, er målet med fondets økte engasjement innen eiendomsforvaltningen å styrke fondets økonomiske bæreevne og øke fondets verdier og avkastning til beste for fondets formål. Innenfor det generelle rammeverket som gjelder ligger det til styret å disponere fondets midler i tråd med fondets formål, både i et kort-siktig og langsiktig perspektiv, og å balansere slike disposisjoner helhetlig mot fondets bæreevne og prioriterte områder. Styret har i denne sammenheng ansvaret for risikostyring og -vurderinger. Risikovurderinger foretas kontinuerlig. Et gjennomgående system for risikostyring er under utarbeidelse. Arbeidet har tatt lenger tid enn forutsatt. Det viktige er at det nå er i ferd med å legges et sammenhengende og systematisk grunnlag for risikostyring av fondets samlede aktiviteter, innsatsområder m.v.

Riksrevisjonen mener at gjeldende organisering av datterselskaper kan gi grunnlag for rollekonflikter og ulovlige disposisjoner, og at ansvarsforholdet mellom daglig leder og styret for datterselskapene er uklart. Noe av bakgrunnen for Riksrevisjonens merknader ses å være at fondets direktør er styreleder i de fleste datterselskapene, at datterselskapene ikke har egne ansatte og at oppgavene for datterselskapene utføres av ansatte i forvaltningsorganet for fondet, bl.a. oppgaven som daglig leder av datterselskap. De ordninger som gjelder er etablert bl.a. for å sikre at styret for fondet og fondets ledelse har nødvendig kontroll og styring med de aktuelle selskapene, slik at fondets interesser i selskapene blir ivare tatt. Dette er viktige hensyn. På bakgrunn av Riksrevisjonens gjennomgang og bemerkninger om dette, vil disse spørsmålene nå bli gjennomgått i sammenheng med øvrige forhold som gjelder regulering av datterselskaper, jf. foran.

### 4.3.2 Forvaltning av IKT

*Riksrevisjonen konstaterer at Ovf ikke etterlever anskaffelsesregelverket ved kjøp av konsulent-tjenester innen IKT. Tidligere har Riksrevisjonen blant annet tatt opp svakheter i etterlevelse av konkurranseprinsippet,<sup>1</sup> og i tildelingsbrevet for 2010 har departementet forutsatt at Ovf skal praktisere regelverket. Ovf har i forbindelse med revisjonen for 2010 opplyst at det pågår en juridisk vurdering av om en av avtalene er unntatt anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvorfor dette ikke er avklart på et tidligere tidspunkt.*

*Riksrevisjonen konstaterer at Ovf ikke har et tilfredsstillende styringssystem for IKT og at det er svakheter i sikkerheten til det nettverket som Ovf drifter.*

*Riksrevisjonen stiller spørsmål om hva Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet vil gjøre for å sikre at Ovf forvalter anskaffelser og IKT på en tilfredsstillende måte.*

Ved revisjonen av Opplysningsvesenets fond for 2010 har Riksrevisjonen hatt en grundig gjennomgang av IKT-systemer som driftes av Ovf, med vurderinger av bl.a. IKT-styringen og sikkerheten i systemene. Jeg har merket meg at Ovf selv vurderer styringssystemene og sikkerheten på IKT-området som i hovedsak tilfredsstillende, men at det er behov for enkelte forbedringstiltak. Riksrevisjonens merknader sammenholdt med Ovf's vurderinger gjør det etter mitt syn påkrevet med en systematisk og kvalifisert gjennomgang av de problemstillinger på IKT-området som er reist. Departementet vil i kontakt med fondet påse at en slik bred gjennomgang gjennomføres og at nødvendige tiltak iverksettes.

Med hensyn til Riksrevisjonens merknader vedrørende IKT og anskaffelsesregelverket, vil jeg for ordens skyld bekrefte at Opplysningsvesenets fond er omfattet av anskaffelsesregelverket. Kultur- og kirke departementet avklarte dette ved brev til fondet 29. juni 2009, etter at fondet på generelt grunnlag – ut fra fondets særlige rettslige stilling – hadde tatt opp spørsmålet og innhentet en juridisk vurdering av forholdet. Fondet har etter dette generelt forholdt seg til at anskaffelsesregelverket gjelder. På IKT-området har det likevel vært reist tvil om regelverkets anvendelse for allerede inngåtte avtaler, og fondet har innhentet juridiske vurderinger av spørsmålet. Jeg ser at fondet burde ha avklart de juridiske

1) Dokument nr. 1 (2008–2009) og Dokument 1 (2009–2010).



spørsmålene tidligere. For den aktuelle IKT-avtalen som Riksrevisjonen refererer til, foreligger det nå en endelig avklaring etter at den juridiske vurderingen av spørsmålet forelå 8. juli i år. Denne konkluderer med at regelverket gjelder.

Departementet vil i tiden framover ha en nær oppfølging av Ovf på IKT-området. Det skal foretas en helhetlig gjennomgang av IKT-området, med ekstraordinær rapportering til departementet med hensyn på status og framdrift.

Det vil bli lagt vekt på å påse at Ovf etterlever anskaffelsesregelverket og at det innen IKT-styring og IKT-sikkerhet gjennomføres de analyser, forbedringer og tiltak som er påkrevet.

### 4.3.3 Intern kontroll

*Revisjonen for 2010 viser noen forbedringer siden 2009, men det er fortsatt svakheter knyttet til internkontrollen og dokumentasjon av regnskapsopplysninger. Ovf har gjennom flere år opplyst at det vil bli implementert nye kontrollrutiner for å forbedre den interne kontrollen. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om etablerte kontrollrutiner har hatt tilfredsstillende effekt.*

De bemerkninger Riksrevisjonen tidligere har hatt vedrørende fondets internkontroll, har blitt fulgt opp gjennom flere tiltak, som bedre arkiveringsrutiner for økt sporbarhet, bruk av avstemmingsverktøy og revisjon av kontrollrutiner. Disse har bedret internkontrollen. Jeg har merket meg at Riksrevisjonen i forbindelse med 2010-revisjonen konstaterer fortsatt svakheter på området.

Styret for Ovf har et selvstendig ansvar for at systemer og rutiner for internkontrollen er tilfredsstillende. Svakheter som Riksrevisjonen påpeker i forbindelse med revisjonen for 2010, er kjent for fondet og tiltak er iverksatt, bl.a. endrede arkiveringsrutiner. Etter det som foreligger, forutsetter jeg at også andre tiltak som er påkrevet for at internkontrollen blir tilfredsstillende, får den nødvendige prioritet. En statusrapport fra fondet på området vil bli innhentet pr. 1. oktober 2011. Den videre oppfølgingen fra departementets side vil skje på bakgrunn av denne.

*Riksrevisjonen har i flere år påpekt praksisen med å belaste Ovfs regnskap med kostnader som etter sin art burde føres i Forvaltningsorganet for fondet (FOvf). Riksrevisjonen mener dette blant annet har konsekvenser for budsjettammer og driftsrammer både for Ovf og FOvf. Belastning i Ovfs regnskap har også konsekvenser for retten til forholdsmessig fradrag av merverdiavgift og*

*for merverdiavgiftsoppgjøret. Avgrensingsproblematikken er tatt opp med Ovf helt tilbake til 2007, og Ovf opplyste da at det ville gjennomgå praksisen og etablere retningslinjer som regulerer hvordan kostnader skal føres. Med bakgrunn i den tiden som er gått siden dette ble tatt opp første gang, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om Ovf har gitt arbeidet med nevnte retningslinjer tilstrekkelig prioritet.*

Departementets retningslinjer for fordeling av kostnadene mellom fondets budsjett og forvaltningsorganets budsjett, ble gitt i 2001 da forvaltningen av Ovf ble skilt ut fra departementet og lagt til et eget forvaltningsorgan. Med bakgrunn i Riksrevisjonens merknader om avgrensings-spørsmålene på området, ser jeg grunn til at disse retningslinjene gjennomgås på ny. Ovf's praksis på området vil bli gjennomgått, med krav om at fondet utarbeider interne retningslinjer.

*Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved departementets styring og oppfølging av Ovf sett i lys av resultatet fra årets revisjon.*

Revisjonen for 2010 har resultert i at Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Opplysningsvesenets fond. Merknadene knytter seg til risikostyring, styring og oppfølging av datterselskaper, forvaltning av IKT, samt internkontroll. Jeg viser til mitt svar foran vedrørende de enkelte punktene.

Fondets forvaltning har endret seg vesentlig i senere tid, og er i dag mer omfattende og kompleks enn før. Fondets virksomhet er i økende grad av forretningsmessig karakter. Den økte forretningsmessig orienterte forvaltningen, særlig på eiendomssiden, har reist spørsmål om fondets instruksverk, dets rammebetingelser og organisering er godt nok tilpasset fondets virksomhet, jf. foran. På denne bakgrunn pågår nå en bred gjennomgang av disse spørsmålene, der departementets styringsrolle, styrets ansvar, bruk av datterselskaper m.v. inngår. De forhold som Riksrevisjonen har tatt opp under revisjonen for 2010, bekrefter etter mitt syn det behovet departementet har sett for en slik gjennomgang. Jeg viser til dette for så vidt gjelder det generelle spørsmålet som Riksrevisjonen reiser om departementets styring og oppfølging av Ovf."

## 6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 42 avsluttende revisjonsbrev uten merknad og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til Departementenes service-senter og Opplysningsvesenets fond.

### 6.1 Risikostyring ved fylkesmannsembetene

Statlige virksomheter ble pålagt å innføre risikostyring i 2003. Revisjonen av fylkesmannsembetenes regnskaper for 2010 viser at flere embeter ikke har etablert risikostyring som en integrert del av mål- og resultatstyringen. Konsekvensen av manglende risikostyring kan være økt risiko for redusert måloppnåelse i forhold til Stortingets forutsetninger og lite effektiv bruk av statlige midler, samt brudd på lover og regler.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet viser til at det har et særlig ansvar for blant annet å påse at fylkesmannsembetene etablerer et system for risikostyring, og for at bestemmelsene i økonomireglementet blir fulgt. Departementet har videre ansvar for å følge opp risikostyring av felles virksomhetskritiske faktorer, men det er fagdepartementenes ansvar å følge opp innenfor sine respektive fagområder. I tildelingsbrevet for 2011 har departementet stilt krav om at fylkesmannsembetene jevnlig foretar risiko- og sårbarhetsanalyser, og at de avgir konkret rapportering av risikostyringen. Departementet opplyser at risikostyring er tatt opp i ledersamtaler i 2011. Hvis dette ikke følges opp på en tilfredsstillende måte vil departementet iverksette ytterligere tiltak. Hvert år siden 2005 har Riksrevisjonen i den årlige rapporteringen til Stortinget påpekt svakheter ved styringen av fylkesmannsembetene. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttalt at den har merket seg svakhetene som Riksrevisjonen har påpekt.<sup>17</sup>

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet ennå ikke har sikret at alle fylkesmannsembetene har etablert risikostyring som en integrert del av mål- og resultatstyringen. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp de tiltak som er skissert, og at det sikrer at innføring av risikostyring blir prioritert ved alle fylkesmannsembeter.

## 6.2 Departementenes servicesenter

### 6.2.1 Anskaffelser

Departementenes servicesenter (DSS) har foretatt innkjøp av varer og tjenester som overstiger

kr 500 000 per leverandør uten at det er gjennomført konkurranse, og for flere av disse anskaffelsene foreligger heller ikke skriftlig avtale. Riksrevisjonen har merket seg at DSS har iverksatt tiltak for å få bedre kontroll med anskaffelsene og sikre bedre kontraktsforvaltning. Riksrevisjonen har videre merket seg at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet påpeker viktigheten av god intern kontroll, og at organisatoriske tiltak for å styrke den interne kontrollfunksjon vil bli vurdert i samråd med DSS.

Riksrevisjonen er kritisk til at DSS ikke overholder anskaffelsesregelverket, og forutsetter at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet påser at etablerte tiltak får ønsket effekt.

### 6.2.2 Informasjonssikkerhet

DSS er et administrativt serviceorgan som leverer tjenester til departementene og Statsministerens kontor, blant annet all ikt-drift i 13 departementer. DSS har for 2010 fortsatt vesentlige mangler på informasjonssikkerhetsområdet, til tross for påpekninger fra Riksrevisjonen i Dokument 1 (2010–2011). Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har også konkludert med at det i 2010 ikke er skjedd vesentlige forbedringer av informasjonssikkerheten i DSS. Departementet har imidlertid ikke besvart Riksrevisjonens spørsmål om hvordan nasjonale sikkerhetsinteresser er ivaretatt inntil DSS får på plass tilfredsstillende sikkerhet.

Riksrevisjonen har merket seg at DSS i 2010 har planlagt hvordan påviste svakheter skal utbedres, og at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har stilt krav til DSS om å utbedre alle påviste forhold i løpet av 2011. Riksrevisjonen har registrert at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har sett behov for å styrke egen kompetanse på ikt-området, og at departementet har engasjert et eksternt konsulentfirma for å bistå i oppfølgingen av DSS.

Riksrevisjonen er sterkt kritisk til at DSS fortsatt har vesentlige mangler på informasjonssikkerhetsområdet, og forutsetter at alle påviste svakheter blir utbedret. Videre ser Riksrevisjonen alvorlig på at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet ikke har sikret at infrastrukturen som departementene benytter har tilfredsstillende sikkerhet, og understreker departementets ansvar.

17) Innst. 104 S (2009–2010).

## 6.3 Opplysningsvesenets fond

### 6.3.1 Risikostyring, styring og oppfølging av datterselskaper

Opplysningsvesenets fond (Ovf) forvalter fast eiendom og finanskapital som skal komme Den norske kirke til gode. Eiendomsforvaltning skjer blant annet gjennom datterselskaper.

#### Risikostyring

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet satte for 2009 krav til Ovf om å etablere et gjennomgående system for risikostyring.<sup>18</sup> Revisjonen har vist at Ovf fortsatt ikke har etablert et helhetlig system for risikostyring som tar hensyn til kompleksiteten og totalaktiviteten i Ovf og datterselskapene. Dette har blant annet medført at kapitalintensive prosjekter er blitt godkjent uten at det er foretatt vurdering av Ovfs totale risikokvotient og økonomiske bæreevne. Manglende risikostyring er også tatt opp tidligere,<sup>19</sup> og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har opplyst at et gjennomgående system for risikostyring nå er under utarbeidelse.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Ovf fortsatt ikke har etablert et helhetlig system for risikostyring og forutsetter at arbeidet gis nødvendig prioritet.

#### Styring og oppfølging av datterselskaper

Ved utgangen av 2010 hadde Ovf 16 datterselskaper. Investeringsaktiviteten i datterselskapene er økende, uten at det er gitt nødvendige retningslinjer. Dette medfører at styring av datterselskapene framstår som uklart, spesielt knyttet til ansvarsforhold, roller, kontroll og oppfølging. Manglende føringer for styring og oppfølging av datterselskapene er tatt opp tidligere,<sup>20</sup> og kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ville gjennomgå og vurdere Ovfs rammeverk og overordnede instruksverk.<sup>21</sup>

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har opplyst at det pågår en gjennomgang av Ovfs instruksverk, rammebetingelser og organisering, hvor også styring og kontroll av datterselskaper inngår. Departementet har opplyst at dette arbeidet vil ta noe tid, og at det derfor vil ha en særskilt gjennomgang av instruksbestemmelser knyttet til roller og ansvar. Denne gjennomgangen vil blant annet omfatte forholdet mellom departementet og styret i Ovf, regulering

av datterselskaper og retningslinjer for aktiviteten i datterselskapene.

Riksrevisjonen har merket seg at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet skal gjennomgå Ovfs rammebetingelser. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Ovf, i påvente av denne gjennomgangen, ikke har etablert prinsipper, policyer og interne retningslinjer knyttet til aktiviteten i datterselskaper.

#### Departementets styring og oppfølging

Riksrevisjonen registrerer at styret etter departementets oppfatning er ansvarlig for risikostyring og fastsettelse av instruksverk i Ovf og datterselskaper. Riksrevisjonen er enig i at Ovf har et selvstendig ansvar, men påpeker at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har et overordnet ansvar for styring og oppfølging av underliggende virksomheter.

Riksrevisjonen er kritisk til at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, gjennom styringen av Ovf, ikke har påsett at et helhetlig system for risikostyring er etablert og at nødvendige retningslinjer for aktiviteten i datterselskapene foreligger. Riksrevisjonen finner det videre kritikkverdig at departementets varslede gjennomgang av rammeverket fortsatt ikke er ferdigstilt. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp at Ovf implementerer et helhetlig system for risikostyring og sikrer at føringer knyttet til styring og oppfølging av datterselskapene blir avklart.

### 6.3.2 Forvaltning av ikt

Ovf drifter dataløsninger for egen organisasjon, og er pålagt ansvar for driften av dataløsninger til sentrale og regionale kirkelige organer. På ikt-området er Ovf avhengig av eksterne konsulenter, og det foreligger avtaler om kjøp av konsulent-tjenester. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Ovf ikke etterlever anskaffelsesregelverket ved kjøp av konsulent-tjenester. Mangler på dette området er også tatt opp tidligere<sup>22</sup>, og kontroll- og konstitusjonskomiteen har forutsatt at departementet følger opp etterlevelsen av regelverket i Ovf. I 2009 ble det avklart at Ovf er omfattet av anskaffelsesregelverket, og Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet ikke har sett grunn til å etterprøve om Ovf faktisk forholder seg korrekt på dette området.

Riksrevisjonen er videre kritisk til at Ovf ikke har etablert et tilfredsstillende styringssystem for ikt

18) Tildelingsbrev fra Kultur- og kirkedepartementet.

19) Dokument 1 (2009–2010) vedrørende Kultur- og kirkedepartementet.

20) Dokument 1 (2010–2011).

21) Innst. 138 S (2010–2011).

22) Dokument nr. 1 (2008–2009) og Dokument 1 (2009–2010).

og at det er svakheter i sikkerheten til det nettverket som Ovf drifter. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil ha en nær oppfølging av Ovf på ikt-området, og at det skal foretas en helhetlig gjennomgang. Riksrevisjonen forutsetter at de tiltak som iverksettes fører til bedre forvaltning av ikt i Ovf, og understreker departementets ansvar for å påse at tiltakene gir ønsket effekt.

### 6.3.3 Internkontroll

Mangler ved internkontrollen i Ovf er tatt opp i Dokument 1 flere ganger tidligere.<sup>23</sup> Riksrevisjonen ser alvorlig på at Ovf fortsatt har svakheter knyttet til internkontroll og dokumentasjon av regnskapsopplysninger, til tross for at tiltak er iverksatt. Riksrevisjonen har merket seg at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet nå vil påse at tiltak for å bedre internkontrollen får nødvendig prioritet.

Riksrevisjonen understreker viktigheten av at internkontrollen innrettes slik at feil og svakheter korrigeres. Riksrevisjonen ser alvorlig på at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet gjennom styringen av Ovf ikke har påsett at internkontrollen er tilfredsstillende, og forutsetter at departementet følger opp at nødvendige tiltak blir iverksatt.

### 6.4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Brukerorientering

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Departementets samordnings- og sektoransvar for informasjonssikkerhet
- Manglende måloppnåelse for offentlig elektronisk postjournal
- Retningslinjer for finansforvaltningen og oppfølging av datterselskaper i Ovf
- Informasjonssikkerhet i DSS

### 6.5 Forvaltningsrevisjoner

Det vises til Riksrevisjonens undersøkelse av:

- *Årsaker til at statlege verksemder ikkje etterlever regelverk for offentlege anskaffingar*, jf. Dokument 3:6 (2010–2011) og Stortingets behandling av saken gjennom Innst. 288 S (2010–2011)
- *Vedlikehald og sikring av kyrkjebygg*, jf. Dokument 3:10 (2010–2011)

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høyskolesektoren.

23) Blant annet Dokument nr. 1 (2004–2005), Dokument nr. 1 (2006–2007) og Dokument 1 (2009–2010).

## 1 Finansdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010

### 1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)\*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	1261	318 120	319 381	320 559	595
Inntekter		989 724		994 364	

Utgiftsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Statens egne driftsutgifter</li> <li>Nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer til andre</li> <li>Utlån, statsgjeld mv.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Salg av varer og tjenester</li> <li>Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer fra andre, herunder:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a Folketrygdens inntekter</li> <li>b Skatt på inntekt og formue</li> <li>c Skatt og avgift på utvinning av petroleum</li> <li>d Merverdiavgift</li> <li>e Annet</li> </ul> </li> <li>Tilbakebetalinger mv.</li> </ul>

Finansdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt åtte avsluttende revisjonsbrev uten merknad.
6	virksomheter	
5	fond	
3	særlovsselskaper**	

Finansdepartementet har ansvaret for forvaltningen av statens interesser i Norges Bank. Departementet har i tillegg ansvaret for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland, Statens pensjonsfond Norge, Statens obligasjonsfond, Statens finansfond og Finansmarkedsfondet med en samlet regnskapsført kapital på 3316 mrd. kroner per 31. desember 2010. Statens finansfond er et eget rettssubjekt og framkommer både under fond og særlovsselskaper. For 2010 er det avgitt avsluttende revisjonsbrev til to fond – Statens finansfond og Finansmarkedsfondet.

\* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Tabellen inkluderer også kapitler som Finansdepartementet har ansvar for som budsjettdepartement. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

\*\* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2011–2012).

## 1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

## 1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

### 1.3.1 Finansdepartementets styring, kontroll og oppfølging av Statens pensjonsfond

I henhold til *lov om Statens pensjonsfond* (SPF) skal fondet forvaltes av Finansdepartementet. Fondet består av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN). Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for forvaltning og oppfølging av SPU og SPN, og er tillagt eieransvar. Dette innebærer at departementet utreder spørsmål knyttet til SPFes lang-siktige investeringsstrategi som valg av aksjeandel, investeringer i nye aktivaklasser og valg av referanseindekser. Videre følger departementet opp Norges Banks og Folketrygdfondets løpende forvaltning, samt arbeidet med SPFes rolle som ansvarlig investor, herunder oppfølgingen av retningslinjene for observasjon og uttrekk. SPU og SPN er ikke egne rettssubjekter, og inngår i statsregnskapet. Resultatet fra fondenes forvaltning påvirker statens balanse og egenkapital.

Etter § 1 i forskrift om forvaltningen av SPU skal Norges Bank forvalte SPU på vegne av departementet. Det er Finansdepartementet som bærer all økonomisk risiko i tilknytning til forvaltningen selv om den operative forvaltningen er delegert videre til Norges Bank.<sup>1</sup> Ifølge statsregnskapet for 2010 var SPUes markedsverdi 3081 mrd. kroner og utgjør ca. 70 prosent av statens balanse. SPUes regnskapsrapportering har status som noteopplysninger til Norges Banks regnskap.

Det følger videre av forskrift om forvaltningen av SPN § 1 at Folketrygdfondet skal forvalte SPN på vegne av departementet. SPN er anbrakt som kapitalinnskudd i Folketrygdfondet. Selv om Folketrygdfondet forvalter midlene i eget navn, bærer det ingen økonomisk risiko knyttet til verdiutviklingen i SPN.<sup>2</sup> Det er Finansdepartementet som bærer all økonomisk risiko. Ved utgangen av 2010 utgjorde konto for SPN ca. 135 mrd. kroner. Dette framgår også av statens balanse i statsregnskapet på tilsvarende måte som for SPU.

1) Det framgår av Norges Banks årsrapport 2010 prinsippnote punkt 1.3.1. at Norges Bank bærer ingen økonomisk risiko knyttet til verdiutviklingen i Statens pensjonsfond utland og oppnådd resultat for SPU påvirker derfor ikke resultatet eller Norges Banks egenkapital.

2) Folketrygdfondets årsrapport for 2010, Regnskap note 7a.

SPNs regnskapsrapportering har status som eget regnskap.<sup>3</sup>

Riksrevisjonen reviderer alle konti (inkl. kapitler og poster) som inngår i statsregnskapet, herunder det som vedrører SPU og SPN. SPU framkommer i statsregnskapet som innskudd på kronekonto i Norges Bank. Kontoen øker blant annet på grunn av årlige overføringer over statsbudsjettet. I 2010 ble det overført fra staten til kronekontoen/SPU 166,6 mrd. kroner og fra petroleumsforsikringsfondet 19,2 mrd. kroner. I tillegg blir avkastningen som følge av forvaltningen i Norges Bank godskrevet kronekontoen ved utgangen av året. Dette utgjorde 252,4 mrd. kroner for 2010. For at Riksrevisjonen skal kunne verifisere saldoen på kronekontoen (SPU) i statsregnskapet på 3081 mrd. kroner pr. 31.12.2010 og Finansdepartementets ansvarsområde, er det nødvendig å vurdere forhold og få innsyn, både hos Finansdepartementet og i forvaltningen av SPU. Tilsvarende gjelder for revisjonen av SPNs saldo i statsregnskapet på 135 mrd. kroner.

Revisjonen av statsregnskapet vedrørende SPF i 2010 er gjennomført i tråd med Riksrevisjonens oppgaver etter Grunnloven § 75 k, *lov om Riksrevisjonen av 7. mai 2004* nr. 21 (riksrevisjonsloven) § 9 første ledd og § 12 om Riksrevisjonens innsynsrett, *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget 26. mai 2005* (bevilgningsreglementet) og *reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010* (økonomireglementet). Videre er revisjonen gjennomført med utgangspunkt i Stortingets vedtak og forutsetninger, *lov om Statens pensjonsfond av 21. desember 2005* nr. 123, Finansdepartementets *forskrift om forvaltningen av Statens pensjonsfond utland av 22. desember 2005*, retningslinjer som gir utfyllende bestemmelser til *lov om Statens pensjonsfond* og forskrift om forvaltningen av SPU, *forvaltningsavtale mellom Finansdepartementet og Norges Bank av 12. februar 2001 og sist endret 22. desember 2005*, og *mandat for forvaltning av SPU av 1. mars 2010*. Tilsvarende gjelder for SPN.

### 1.3.2 Riksrevisjonens innsynsrett

I forbindelse med revisjonen for 2010 ba Riksrevisjonen Finansdepartementet om dokumentasjon av forhold som har betydning for Riksrevisjonens kontroll av Stortingets vedtak og forutsetninger og kronekontoen i statsregnskapet.

3) Folketrygdfondets årsrapport for 2010, SPNs note 1 Regnskapsprinsipper.

Dette vedrørte spesielt revisjon av forvaltningskostnader for SPU som ble belastet kronekontoen, revisjon av ikt-sikkerhet og brudd på Finansdepartementets retningslinjer for SPU, herunder etikk og eierskapsutøvelse. Departementet har ikke oversendt den etterspurte dokumentasjonen, begrunnet blant annet med at flere av forholdene faller inn under Norges Banks representantskaps tilsyn. I henhold til Grunnlovens § 75 k og riksrevisjonsloven er det kun Riksrevisjonen som har ansvaret for revisjon og kontroll av statsregnskapet og Finansdepartementets forvaltning, herunder departementets oppfølging av SPU. Verken Norges Banks eksterne revisor eller Norges Banks representantskap har kontrolloppgaver knyttet til statsregnskapet og departementets forvaltning. Forvaltningskostnader, etikk og eierskapsutøvelse og ikt-sikkerhet er omtalt nærmere.

### **Forvaltningskostnader**

Som et ledd i oppfølging av Dokument 1 for regnskapsåret 2009 om utbetaling av forvaltningshonorar til et eksternt forvaltningsselskap ba Riksrevisjonen Finansdepartementet om en oversikt over utbetalte honorarer til eksterne forvaltere i 2010. Totale forvaltningskostnader på 3 mrd. kroner i 2010 ble belastet SPU av Norges Bank Investment Management (NBIM). Av denne summen utgjorde forvaltningskostnadene til eksterne forvaltere 1,4 mrd. kroner, hvorav 986 mill. kroner var avkastningsavhengige honorarer. Kronekontoen ble belastet med forvaltningskostnader på 3 mrd. kroner ved utgangen av 2010, jf. punkt 3.1.3.

Finansdepartementet har ikke lagt fram etterspurt dokumentasjon som har betydning for Riksrevisjonens revisjon av kronekontoen i statsregnskapet. Departementet har i brev til Riksrevisjonen svart at SPU inngår i Norges Banks regnskap og balanse, og at dette er gjenstand for finansiell revisjon som godkjennes av Norges Banks representantskap. Departementet mener det derfor er naturlig at spørsmål knyttet til revisjon av enkeltposter i bankens regnskaper rettes til Norges Banks representantskap.

Finansdepartementet godkjente i brev til Norges Bank av 15. februar 2011 nevnte forvaltningskostnader for SPU på 3 mrd. kroner for 2010, men har ikke dokumentert for Riksrevisjonen hvem som har mottatt honorarer. Departementet har for 2010 ikke dokumentert opplysningen i Meld. St. 15 (2010–2011) fra Norges Bank om at de regner med at framtidige honorarer i enkelte år

ikke vil komme opp i tilsvarende nivåer som de høyeste utbetalingene i 2009. Riksrevisjonen har dermed ikke kunnet kontrollere at utbetalte honorarer i 2010 ikke har vært på tilsvarende nivå som de høyeste i 2009. Ifølge økonomireglementet punkt 4.4.4 skal bokførte opplysninger være dokumentert på en måte som gjør etterprøving og kontroll mulig.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 138 S (2010–2011) blant annet at komiteen var tilfreds med at Riksrevisjonen har bidratt til å sette søkelys på godtgjøringen til de eksterne forvalterne Norges Bank benytter i forvaltningen av SPU.

### **Etikk og eierskapsutøvelse**

I forbindelse med gjennomgang av Finansdepartementets oppfølgingsansvar med hensyn til retningslinjene for observasjon og utelukkelse, ba Riksrevisjonen blant annet om å få oversendt nærmere informasjon om de fem bruddene på departementets retningslinjer for SPU vedrørende etikk og eierskapsutøvelse som er omtalt i Meld. St. 15 (2010–2011). Departementet har ikke oversendt den etterspurte informasjonen under henvisning til omtalen av dette i nevnte stortingsmelding. Riksrevisjonen har derfor ikke kunnet gjennomføre revisjonen.

### **Ikt-sikkerhet**

Deler av informasjonen som flyter mellom aktørene ved forvaltningen av SPU kan i perioder være sensitiv. Eventuell lekkasje av informasjon kan påvirke SPUs omdømme, og blant annet gi økonomiske konsekvenser. Et eventuelt tap vil bli belastet SPUs kronekonto i statsregnskapet og påvirker statens egenkapital. God beskyttelse av infrastruktur er grunnleggende for sikkerheten til elektronisk informasjon som overføres og lagres ved forvaltningen av SPU. Drift av infrastrukturen er outsourcet til eksternt leverandør, og det er blant annet viktig at sikkerheten hos driftsleverandøren blir fulgt opp. Oppgaven til Norges Banks eksterne revisor er i hovedsak avgrenset til å bekrefte finansregnskapet, og det er opplyst at svakheter på ikt-området ikke har hatt betydning for eksternt revisors bekreftelse av regnskapet. Norges Banks internrevisjon har hatt gjennomgang av ikt-området, men har ikke vurdert sikkerheten i infrastrukturen. Med bakgrunn i dette ønsket Riksrevisjonen i 2010 å gjennomgå sikkerheten i infrastruktur som vedrører SPU. Mye av informasjonen Riksrevisjonen etterspurte i denne forbindelse er ikke mottatt, og det har derfor ikke vært mulig å gjennomføre revisjonen.

### 1.3.3 Presentasjon av overskudd i Statens pensjonsfond i statsregnskapet

Det vises til kontroll- og konstitusjonskomiteens uttalelse i Innst. S. nr. 315 (2008–2009) om at Riksrevisjonen skal påse at Finansdepartementets forvaltning av SPU er i henhold til de vedtak og retningslinjer Stortinget har lagt til grunn, og at den rapportering som finner sted er korrekt, utfyllende og relevant. Revisjonen har sett nærmere på Finansdepartementets rapportering, blant annet stortingsmeldinger om forvaltning av SPF, statsregnskapet og budsjett dokumenter.

SPUs og SPNs resultater som er presentert i statsregnskapets kapittel 3, henholdsvis i tabell 3.2 og 3.4, påvirker presentasjonen av overskuddet i SPF i tabell 1.2 i statsregnskapet. Finansdepartementet har i tabell 1.2 for 2010 valgt å presentere kun utbytte og renteinntekter for SPF. Dette er i tråd med tidligere praksis, men da framkommer ikke SPUs resultat korrekt slik det vises i tabell 3.2, jf. punkt 3.1.1.

Til sammen utgjør SPUs og SPNs resultater 270,2 mrd. kroner. Det inkluderer både renteinntekter, utbytte og gevinst/tap. Overskuddet for SPF slik det framgår av tabell 1.2 viser renteinntekter og utbytte på til sammen 90,5 mrd. kroner. I tillegg utgjør gevinst og tap i SPF 179,7 mrd. kroner som ikke framkommer i presentasjonen. Gevinster og tap som utgjør en vesentlig del av resultatet i SPU og SPN, er utelatt i statsregnskapets framstilling av SPFs overskudd.

Finansdepartementet uttaler i brev til Riksrevisjonen at i statsregnskapet framgår samlet overskudd i statsbudsjettet og SPF etter samme oppsett som tidligere. Dette innebærer at det er de resultat-elementene som svarer til nasjonalregnskapets definisjon av nettofinansinvesteringer som er tatt med for SPF. Ifølge Finansdepartementet er det ikke inkonsistens i rapportering mellom tabell 1.2 og 3.2, og det er sporbart mellom de to kapitlene og hvilke informasjonselementer som inngår i de to presentasjonsformene. Departementet viser videre til at det er gitt en nærmere omtale av dette i Meld. St. 3 *Statsrekneskapen 2010*, blant annet i punkt 1.4.

### 1.3.4 Rapportering av Statens pensjonsfond utlands realavkastning i norske kroner

Avkastningen til SPU presenteres både av Finansdepartementet og NBIM. Det legges betydelig vekt på rapportering i fondets internasjonale valuta. Det framgår av Meld. St. 15 (2010–2011)

*Forvaltning av Statens pensjonsfond i 2010* at nominell avkastning målt i internasjonal valuta for 2010 utgjorde 9,62 prosent, og for perioden 1998–2010 utgjorde det 5,04 prosent før forvaltningskostnader.

Departementet opplyser videre i Meld. St. 15 (2010–2011) at når avkastningen justeres for inflasjon og forvaltningskostnader, er SPUs netto realavkastning i perioden 1997–2010 målt til 3,33 prosent. Departementet omtaler realavkastning målt i SPUs internasjonale valuta, men ikke i norske kroner. Det framgår videre av NBIMs årsrapport for SPU 2010 at årlig netto realavkastning siden 1998 utgjorde 3,05 prosent målt i internasjonal valuta. Nominell avkastning for 2010 målt i norske kroner utgjorde 9,49 prosent. Årlig realavkastning i norske kroner framgår således heller ikke av NBIMs rapportering.

Det framgår av Meld. St. 2 (2010–2011) at handlingsregelen er en plan for jevn og gradvis økning i bruken av oljeinntekter, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av SPU, anslått til fire prosent av fondskapitalen. Handlingsregelens fire prosent beregnes ved å legge til grunn at fondets kapital i norske kroner ved inngangen til budsjettåret tilsvarer utgående balanse for foregående år i statsregnskapet.<sup>4</sup> Statsregnskapet for 2010 viser et oljekorrigert underskudd på 104,1 mrd. kroner.<sup>5</sup> Finansdepartementets rapportering av faktisk oppnådd realavkastning rapporteres kun i internasjonal valuta og ikke i norske kroner.

Finansdepartementet viser til at rapportering av realisert realavkastning i SPU i de årlige meldingene om SPF bygger på tall fra Norges Bank. Realavkastningstall til banken er beregnet i internasjonal valuta, der nominelle avkastningstall er justert for konsumprisutviklingen i de land SPU har investert i, sammenvektet i tråd med SPUs valutakurv. Departementet opplyser videre at det ikke foretar beregninger av SPUs realavkastning målt i norske kroner, og viser til at det må ses i sammenheng med målsettingen for fondets investeringsstrategi om å maksimere fondets internasjonale kjøpekraft innenfor moderat risiko.

4) St.meld. nr. 29 (2000–2001) *Retningslinjer for den økonomiske politikken*.

5) Oljekorrigert underskudd for 2010 utgjorde 104,1 mrd. kroner, mens det ble overført 109,4 mrd. kroner fra SPU til statskassen i 2010.



**1.3.5 Overføringer til og fra Statens pensjonsfond utland og posteringene i statsregnskapet** Riksrevisjonen har i 2010/2011 undersøkt prosessen med overføringer av midler til og fra SPU og tilhørende posteringer i statsregnskapet. Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i SPU's inntekter og utgifter slik de er definert i lov om Statens pensjonsfond.<sup>6</sup> Revisjonen har undersøkt pengeoverføringene fra de betales av skatte- og avgiftspliktige til de er plassert i SPU. Undersøkelsen har dermed omfattet Finansdepartementet, Olje- og energidepartementet, Oljedirektoratet, Norges Bank, tollvesenet, skatteetaten, Statoil og Petoro.

Resultatet av undersøkelsen er dokumentert i Riksrevisjonens rapport *Overføringer av midler til Statens pensjonsfond utland og postering i statsregnskapet*, som Finansdepartementet har hatt til uttalelse. Fastsettelsen av skatter og avgifter er ikke undersøkt, men Finansdepartementets beregning av overføringsbeløp fra SPU til statskassen er omfattet av undersøkelsen.

Overføringene og posteringene i statsregnskapet er undersøkt med tanke på åpenhet, effektivitet og sikkerhet. De sentrale revisjonskriteriene for undersøkelsen har vært lov om Statens pensjonsfond, bevilgningsreglementet, retningslinjene for budsjettpolitikken, EITI-prinsippene og Santiago-prinsippene.

Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) er et samarbeid mellom myndigheter, næringsliv og sivilt samfunn med sikte på økt åpenhet rundt pengestrømmer fra olje-, gass- og bergverkssektoren. Regjeringen har bestemt at Norge skal implementere EITI. Santiago-prinsippene er de internasjonale retningslinjene for statlige investeringsfond. Finansdepartementet har bidratt i arbeidet med å utvikle retningslinjene og Norge har valgt å støtte opp om prinsippene. EITI- og Santiago-prinsippene er som revisjonskriterier forankret i Stortingets vedtak og forutsetninger.

I forbindelse med overføringer fra SPU til statskassen viser revisjonen at Finansdepartementet i seks av de siste åtte årene, i nysaldert budsjett, har undervurdert det oljekorrigerte overskuddet i statsregnskapet. Undervurderingen har med dagens retningslinjer for budsjettpolitikken ført til at det er overført 33 mrd. 2010-kroner mindre til SPU i denne perioden. Pengene har blitt plassert på statens foliokonto. Etter Riksrevisjonens

vurdering har dette gitt lavere avkastning på statens formue. Dagens retningslinjer for budsjettpolitikken innebærer at størrelsen på overføringen fra SPU bestemmes i forbindelse med nysaldert budsjett, mens overføringene til SPU bestemmes ved avleggelse av statsregnskapet. Finansdepartementet er derfor bedt om å vurdere dette forholdet og spesielt om det har vurdert andre alternative føringsmåter enn de som er omtalt i rapporten.

Finansdepartementet uttaler at det bør ses utover den isolerte avkastningen på statens kontantbeholdning når de forhold Riksrevisjonen tar opp skal vurderes. Statens kontantbeholdning i Norges Bank har en motpost på Norges Banks balanse som gir økt avkastning til banken. Norges Banks overskudd skal i henhold til retningslinjene for Norges Banks årsoppgjørdisposisjoner overføres til staten. Finansdepartementet mener derfor at staten og Norges Bank bør ses under ett i denne sammenhengen.

### 1.3.6 Finansdepartementets rapportering av netto meravkastning fra ekstern forvaltning av Statens pensjonsfond utland

Det framgår av Meld. St. 15 (2010–2011) at målsettingen i mandatet til Norges Bank er at banken skal søke å oppnå høyest mulig avkastning etter kostnader, og at dette er i tråd med ønsket om å utnytte stordriftsfordelen i forvaltningen. Samtidig er det ikke lave kostnader i seg selv, men netto avkastning, som er målet. Av NBIMs årsrapport for SPU 2010 framgår følgende om eksternforvaltningens brutto meravkastning og honorar for perioden 1998–2010:

**Tabell 2 Avkastning ekstern forvaltning**

Tall i mill. kroner	Aksje- forvaltning	Rente- forvaltning	Sum
Brutto meravkastning	22 438	- 14 728	7 710
Honorarer	- 6 864	- 1 011	- 7 875

Revisjonens beregninger basert på tallmaterialet i tabell 2 viser at ekstern forvaltning siden oppstart av SPU og fram til 2010, har gitt en netto mindreavkastning eller et netto tap på 165 mill. kroner. Dette er vurdert i lys av at departementets rapportering er korrekt, utfyllende og relevant, og at det gir et fullstendig og helhetlig bilde av oppnådd netto meravkastning fra ekstern forvaltning for perioden 1998–2010.

6) Tabell 3.2, note 1–4 i Statsregnskapet 2010.

Det framgår videre av Meld. St. 15 (2010–2011) at departementet tidligere har varslet at det vil bli gitt en bred omtale av bruken av eksterne forvaltere i forvaltningen av SPU. Det vil gi Stortinget anledning til å drøfte spørsmålet om bruk av eksterne forvaltere og honorarer til disse i en bredere sammenheng. Under punktet om verdiskapingen i den eksterne forvaltningen har departementet omtalt det positive resultatet i aksjeforvaltningen og opplyst at erfaringene med renteforvaltningen er mer blandet. Departementet har ikke rapportert oppnådd samlet netto meravkastning for både aksje- og rentesiden for ekstern forvaltning for perioden 1998–2010.

Finansdepartementet mener at det er gjort rede for verdiskapingen i den eksterne forvaltningen i SPU i Meld. St. 15 (2010–2011), og viser til at ved vurderingen av resultatene i forvaltningen av SPU vektlegger departementet utviklingen i fondets samlede avkastning og kostnader. Videre at det alltid vil kunne være enkeltbeslutninger som i ettertid framstår som mindre fordelaktige, og at resultatene i den aktive forvaltningen må vurderes samlet og over tid. Departementet viser videre til at den eksterne renteforvaltningen i SPU er blitt trappet vesentlig ned og omstrukturert de senere årene. Endringene innebærer ifølge departementet at fondets eksterne renteforvaltning nå i all hovedsak er avsluttet og overført til intern forvaltning. Dersom de eksterne porteføljene ikke hadde blitt avsluttet og overført til den interne forvaltningen, ville de gode resultatene i disse porteføljene vært regnet med som en del av verdiskapingen i den eksterne renteforvaltningen. Departementet mener derfor at Riksrevisjonens oppdeling av forvaltningsresultater gir et lite hensiktsmessig grunnlag for å vurdere verdiskapingen, særlig for renteporteføljen.

### **1.3.7 Kompensasjonsordningen for merverdiavgift**

*Ved lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. av 12. desember 2003* ble det innført en generell kompensasjonsordning for merverdiavgift. Formålet med loven er å motvirke konkurransevridninger som kan oppstå mellom kommunal egenproduksjon og kommunenes kjøp av varer og tjenester fra privat sektor som følge av merverdiavgiftssystemet. Gjennom kompensasjon av merverdiavgiften ved kjøp av varer og tjenester blir merverdiavgiften nøytralisert. Kompensasjon kan også ytes til private eller ideelle organisasjoner som produserer helsetjenester, undervisningstjenester eller sosiale tjenester som kommunen eller fylkeskommunen

er pålagt ved lov å utføre. Grunnlaget for kompensasjonskravet skal i henhold til loven kontrolleres og attesteres av registrert revisor, statsautorisert revisor eller kommunerevisor. Dokumentasjonskravet i forbindelse med innsending av kompensasjonskrav ble forenklet ved ovennevnte lovendring ved at kravene på kompensasjon kun skal vedlegges revisorbekreftelse. Ordningen administreres av skatteetaten, og de kompensasjonsberettigede sender oppgaver til skattemyndighetene annenhver måned eller på årsbasis. Utbetalingen skjer fortløpende og innen tre uker. Det er i 2010 utbetalt over 16 mrd. kroner i merverdiavgiftskompensasjon til kommuner, fylkeskommuner og frivillige organisasjoner.

Riksrevisjonens kontroll viser at skatteetaten har påvist at private og ideelle virksomheter krever kompensasjon av merverdiavgift på tjenester som kommunen/fylkeskommunen ikke er lovpålagt å yte, eller etter feiltolkning av regelverket og etter foreldelse. Dette til tross for krav om revisorattest med erklæring om at enheten omfattes av kompensasjonsordningen og at oppgitt beløp er kompensasjonsberettiget. Regelverket synes også å være komplekst og vanskelig å følge. Skatteetaten har opplyst at det kreves kjennskap til ca. 20 særlover for å kunne vurdere om oppgaven er lovpålagt kommuner eller fylkeskommuner.

Skatteetatens kontroll har for 2010 omfattet 3,3 prosent av kompensasjonsoppgavene. Dette er målrettede kontroller som gjennomføres der det erfaringsmessig kan forekomme feil. Skatte-regionenes treffprosjenter (dvs. prosent av kontrollerte oppgaver der kontrollen har medført beløpsmessige endringer) varierer fra 39 prosent til 91 prosent. Treffprosjenten på kontroller av kompensasjonsoppgaver er høyere enn treffprosjenten på ordinære oppgavekontroller. Skatteetatens kontroll for 2010 har totalt avdekket ca. 60 mill. kroner i urettmessige krav om kompensasjon.

Riksrevisjonen har bedt om departementets vurdering av om forenklingen av dokumentasjonskravene fungerer etter hensikten, sett i lys av de erfaringer skatteetaten har med feilaktige revisorattestasjoner og mangelfull dokumentasjon.

Finansdepartementet opplyser at departementet vil følge opp problemstillingene som tas opp av Riksrevisjonen og vurdere om det bør gjøres endringer i regelverket. I første omgang vil departementet be Skattedirektoratet om å foreta en vurdering av om det er behov for å endre

reglene, herunder særlig vurdere om det er behov for å presisere nærmere hva som ligger i revisors attestasjonsansvar.

---

## 2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke avgitt revisjonsbrev med merknad.

---

## 3 Finansdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

### 3.1 Finansdepartementets styring, kontroll og oppfølging av Statens pensjonsfond

#### 3.1.1 Presentasjon av Statens pensjonsfond i Meld. St. 3 Statsrekneskapen

SPUs resultat og balanse ble presentert i tabell 3.2 og 3.4 i statsregnskapet for 2009. SPUs overskudd i tabell 3.2 var presentert i henhold til nasjonalregnskapets definisjon. Gevinster og tap på verdipapirer som utgjør en betydelig del av avkastningen til fondet var ikke inkludert i presentasjonen av SPUs resultatrapportering i statsregnskapet i 2009. Forholdet er rettet opp i Meld. St. 3 *Statsrekneskapen for 2010* og framgår av tabell 3.2.

Saken avsluttes.

#### 3.1.2 Etikk og eierskapsutøvelse

##### Statens pensjonsfond Norge

Riksrevisjonen rapporterte til Stortinget for regnskapsåret 2009 at det ikke var samlet varsling om uttrekk av selskaper fra fondenes investeringsunivers når det berører både SPU og SPN. Dette medførte at et nordisk selskap ble utelukket fra SPNs investeringsunivers etter at departementet offentliggjorde utelukkelse av selskapet fra SPUs investeringsunivers.

Finansdepartementet var enig med Riksrevisjonen i at Folketrygdfondet og Norges Bank burde gis samme tidsfrist for fullføring av nedsalg ved eventuelle framtidige uttrekk som berører begge fondene. Riksrevisjonen har merket seg departementets nye mandat for forvaltningen av SPN, hvor Folketrygdfondet gis samme tidsfrist for nedsalg som Norges Bank.

##### Statens pensjonsfond utland

Riksrevisjonen rapporterte til Stortinget for regnskapsåret 2009 at SPU var investert i rentebærende verdipapirer som var utelukket fra SPUs investeringsunivers. Finansdepartementet opplyste at det ved en inkurie hadde utelatt rentebærende instrumenter fra instruksjonene til Norges Bank for perioden 2007–2009. Departementet varslet Norges Bank umiddelbart ved brev etter at feilen ble oppdaget.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler i Innst. 138 S (2010–2011) at komiteen er tilfreds med at departementet har iverksatt tiltak med sikte på at denne typen feil ikke skal kunne gjenta seg, og forutsetter at dette følges opp.

Saken avsluttes.

#### 3.1.3 Forvaltningskostnader eksterne forvaltere – Statens pensjonsfond utland

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 1 for regnskapsåret 2009, i tilknytning til statsregnskapet, at det ser det som kritikkverdig at Finansdepartementet ikke engasjerer seg i oppfølging av eksterne forvaltere, slik det avtalemessig har adgang til. Kritikken hadde sammenheng med at et eksternt forvaltningsselskap ifølge opprinnelig avtale ville ha fått utbetalt 900 mill. kroner, men etter reforhandling av avtalen fikk utbetalt avkastningsavhengig honorar på 500 mill. kroner for 2009. Det manglet en øvre grense (tak) for avkastningsavhengig honorar i den opprinnelige avtalen. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket i Innst. 138 S (2010–2011) blant annet at retningslinjer som muliggjør 900 mill. kroner i resultatavhengig honorar vanskelig kan oppfattes å være i tråd med allmenn rettferdighetsoppfatning, og imøteser regjeringens vurderinger rundt dette spørsmålet i årsmeldingen om SPU for 2010. Komiteen merket seg at finansministeren hadde varslet en nærmere gjennomgang av den eksterne forvaltningen i SPU i meldingen om fondet, og at det i den forbindelse blant annet ville bli vurdert å innføre en generell regel om tak på avkastningsavhengige honorarer til eksterne forvaltere.

Finansdepartementet har i Meld. St. 15 (2010–2011) punkt 4.2.2 omtalt godtgjøring til eksterne forvaltere. Departementet uttaler blant annet at når det gjelder avkastningsavhengige honorarer, innførte Norges Bank i 2009 en ny struktur, og alle eksterne forvaltningsoppdrag tildelt fra 2010 er underlagt den nye strukturen. Departementet opplyser at honorar utbetalt i ett enkelt år vil bli

begrenset oppad (tak) som en bestemt andel av kapital under forvaltning. Honorar som opptjenes utover dette taket vil kunne komme til utbetaling senere, men bare dersom den oppnådde meravkastningen siden oppstart fortsatt er positiv. Departementet viser videre til bankens uttalelse i SPU's årsrapport for 2010 at de med de endringene i honorarstrukturen som er gjennomført, ikke regner med at framtidige honorarer i ett år vil komme opp i tilsvarende nivåer som de høyeste utbetalingene i 2009.

Riksrevisjonen ba Finansdepartementet om en oversikt over utbetalte honorarer til eksterne forvaltere i 2010. Det er Finansdepartementet som godkjenner samlede forvaltningskostnader for SPU og dette blir belastet SPU's kronekonto og statsregnskapet.<sup>7</sup> Ved godkjenning av forvaltningskostnader på 3 mrd. kroner i 2010 har Finansdepartementet ikke dokumentert hvem som har mottatt honorarer. Videre har ikke departementet dokumentert det som er omtalt i Meld. St. 15 (2010–2011) punkt 4.2.2 om at det ikke regner med at framtidige honorar i ett år ikke vil komme opp i tilsvarende nivåer som de høyeste utbetalingene i 2009. Etter Riksrevisjonens vurdering oppfyller ikke departementets godkjenning av forvaltningshonorarer økonomireglementets bestemmelser punkt 4.4.4 om dokumentasjon av bokførte opplysninger når departementet ikke kan dokumentere og spesifisere forvaltningskostnader som det har godkjent. Forholdet om manglende dokumentasjon er omtalt nærmere under punkt 1.3.2.

Saken avsluttes.

### **3.1.4 Lønn til ledergruppen i Norges Bank Investment Management som belastes Statens pensjonsfond utland**

Riksrevisjonen vurderte det som kritikkverdig at lønnsopplysninger om faktisk utbetalt lønn til NBIMs ledergruppe verken ble opplyst i SPU's årsrapport for 2009 som noteopplysning eller til Riksrevisjonen. Det framgikk av NBIMs årsrapport for SPU at regnskapet for 2009, med enkelte unntak, var utarbeidet i samsvar med regnskapsloven av 1998 og god regnskapskikk i Norge. Av SPU's årsrapport for 2009 framgikk forventet fastlønn for ledergruppen i NBIM for 2010, men ikke hva som faktisk ble utbetalt i 2009. Ifølge departementet hadde Norges Bank gitt opplysninger i henhold til regnskapsprinsipper fastsatt av representantskapet og Norges Banks vurdering av hvem som anses for "ledende ansatte".

7) Finansdepartementets brev til Norges Bank av 15. februar 2011.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen konstaterte i Innst. 138 S (2010–2011) at Riksrevisjonen fant det kritikkverdig at opplysninger om faktisk utbetalt lønn til ledergruppen i NBIM ikke ble opplyst i SPU's årsrapport. Komiteen registrerte at Norges Bank har gitt opplysninger etter gjeldende regnskapsprinsipper. Komiteen er likevel tilfreds med at departementet i utkast til ny forskrift om regnskapsregler for Norges Bank foreslår krav om opplysninger vedrørende ytelser til ledende personer i NBIM. En slik åpenhet er nødvendig for forvaltningens omdømme og legitimitet.

Departementet viser til at det 1. januar 2011 ble fastsatt en ny forskrift om årsregnskap m.m. for Norges Bank, som innebærer at regnskapslovens bestemmelser om ytelser til ledende ansatte er gjort gjeldende også for ledergruppen i NBIM.

Saken avsluttes.

### **3.1.5 Regnskapsregelverk**

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 1 (2009–2010) at sett fra et revisjonssynspunkt er det uheldig at SPU ikke har et eget regnskap, men har status som noteopplysninger til Norges Banks regnskap, og at det bør avlegges eget regnskap for SPU med de krav det innebærer. Dette begrunnes med at den vesentlige delen som fondet utgjør av statens kapital samt fondets størrelse og kompleksitet, tilsier at det bør avlegges et eget regnskap.

Finansdepartementet viser til at det 1. januar 2011 fastsatte en ny forskrift om årsregnskap mv. for Norges Bank. Forskriften bygger på forslaget sendt på høring 8. juli 2010 og innkomne høringsinnspill. Det er blant annet stilt særlige krav til Norges Banks regnskapsrapportering vedrørende plassering for SPU (i note til årsregnskapet og eventuelle kvartalsrapporter om SPU).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i Innst. 138 S (2010–2011) uttalt at SPU ikke er en egen juridisk enhet og har derfor ikke et eget regnskap eller revisor. Regnskapsrapporteringen for SPU er derfor formelt sett et utdrag av Norges Banks regnskaper. Komiteen forutsetter at departementet i meldingen om SPF gjør nærmere rede for metodene som ligger til grunn for regnskapsrapporteringen for SPU.

Finansdepartementet har gjort rede for dette i Meld. St. 15 (2010–2011) punkt 5.2.

Saken avsluttes.

### 3.1.6 Avkastningsmåling av Statens pensjonsfond utland

Riksrevisjonen gjennomførte i 2009 en undersøkelse om avkastningsmåling av SPU. Det ble undersøkt om avkastningsmålingen er i henhold til SPU's rammeverk, regnskapslov, regnskapsstandarder, internasjonale standarder og at avkastningsmåling er i samsvar med beste praksis. Undersøkelsen ble omtalt som todelt, henholdsvis prosentavkastning og regnskapsmessig avkastning.

#### Prosentavkastning målt i internasjonal valuta

For 2010 har Finansdepartementet rapportert at SPU oppnådde en avkastning på 9,62 prosent målt i internasjonal valuta, mens nominell avkastning målt i norske kroner utgjorde 9,49 prosent. Det framgår av NBIMs årsrapport for SPU at dette er tilsvarende 264 mrd. kroner i 2010. Fra 1. januar 1998 til utgangen av 2010 er fondets annualiserte avkastning målt i internasjonal valuta, rapportert til 5,04 prosent (nominelt) før forvaltningskostnader er trukket fra, jf. også punkt 1.3.4.

#### Regnskapsmessig avkastning

SPUs regnskapsmessige avkastning rapporteres av Norges Bank i SPU's årsrapport. For 2010 ble kronekontoen godskrevet med den regnskapsmessige avkastningen som utgjorde 252 mrd. kroner etter valutakursreguleringer, med fradrag for forvaltningskostnader. Riksrevisjonens gjennomgang i 2009 viste at det var knyttet usikkerhet til riktigheten av den regnskapsmessige avkastningen før valutakursreguleringer på 613 mrd. kroner for 2009. Resultatforskjellen mellom NBIMs metode (kostpris) og metode basert på virkelig verdi var på ca. 20 prosent. Valutakursreguleringen i 2009 utgjorde 418 mrd. kroner og resultat etter valutakursreguleringer utgjorde 192 mrd. kroner.<sup>8</sup>

Finansdepartementet har uttalt i Meld. St. 15 (2010–2011) at ettersom det ikke er i tråd med anerkjent regnskapspraksis å vise utviklingen i realverdi som en egen linje i et resultatregnskap, er departementet kommet til at det heller ikke er naturlig å kreve utskillelse av kun valutakurseffekter i resultatregnskapet. Slike analyser vil det være mer naturlig at departementet presenterer i meldinger til Stortinget om forvaltningen av SPU. Departementet har på denne bakgrunn kommet til at det ikke bør stilles et ubetinget krav om at valutakurseffekter skal vises på egen linje, men at Norges Bank i note må beskrive hvilken

beregningsmetode som er benyttet dersom valutakurseffekter likevel skilles ut.

Finansdepartementet og Norges Bank har benyttet regnskapsmessig avkastning før valutakursreguleringer i rapportering til Stortinget når det presenteres tall som skal tilsvare prosentavkastning målt i internasjonal valuta. Prosentavkastning målt i internasjonal valuta beregnes etter Global Investment Performance Standards (GIPS), mens den regnskapsmessige avkastningen som presenteres er utarbeidet etter regnskapsregelverk og regnskapsprinsipper godkjent av Norges Banks representantskap. Hovedproblemstillingen har vært at når regnskapsmessig avkastning skal dekomponeres i norske kroner før og etter valuta, har det vært benyttet en metode som etter Riksrevisjonens vurdering ikke presenterer korrekt resultat for den aktuelle regnskapsperioden. Dette er særlig relevant når kronekursen svinger mye, både ved sterk og svak kronekurs. I slike perioder inneholder den regnskapsmessige avkastningen elementer av usikkerhet, og når avkastningen i 2009 ble presentert med 613 mrd. kroner før valutakursregulering, så viste Riksrevisjonens undersøkelse at det var ca. 20 prosent for høyt for 2009. Departementet har kommet til at det ikke bør stilles et ubetinget krav om at valutakurseffekter skal vises på egen linje, men at Norges Bank kan beskrive i noten hvilken beregningsmetode som er benyttet dersom de likevel velger å skille ut valutakurseffekter. Riksrevisjonen vil bemerke det samme som i Dokument 1 for regnskapsåret 2009 at den valgte metoden gir ekstra usikkerhet i perioder med store valutakursvinginger. Rapportering av regnskapsmessig avkastning i slike perioder vil inneholde stor grad av usikkerhet om hvorvidt periodens avkastning før valutakurs er korrekt, selv om det gis opplysninger om beregningsmetode i noteopplysninger som anført av departementet.

Saken avsluttes.

### 3.2 Skatteetaten

Riksrevisjonen avga avsluttende revisjonsbrev med merknad til Skattedirektoratet for 2009.

Merknader var knyttet til følgende forhold:

- Kontroll av næringsdrivende og selskaper
- Pålitelighet i rapporteringen, herunder kontrollvirksomheten og skatteoppkrever utland
- Oppgavebehandling merverdiavgift
- Kontroll og oppfølging av selvangivelser
- Kontroll av grunnlagsdata

8) Resultat etter valutakursreguleringer blir godskrevet kronekonto hvert år.

De to sistnevnte forhold er omtalt i Dokument 3:11 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse av skatteetatens kontroll av selvangivelser og grunnlagsdata*.

### 3.2.1 Oppgavebehandling merverdiavgift

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2009 at det var geografisk forskjellsbehandling av avgiftspliktige ved ileggelse av tilleggsavgift og ved anmeldelse på grunn av manglende oppgavelevering.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har bedt om at Finansdepartementet sørger for et system som sikrer at skatte- og avgiftspliktige behandles likt, uavhengig av bosted, jf. Innst. 138 S (2010–2011).

Finansdepartementet understreker at både departementet og Skattedirektoratet legger stor vekt på rettssikkerhet og likebehandling og har merket seg de forhold Riksrevisjonen omtaler. Departementet viser til at det er iverksatt flere tiltak for å sikre likebehandling i regionene generelt, og for gjennomføringen av oppgavekontroller spesielt. Det er blant annet nedsatt et program "Kontinuerlig forbedring – prosjekt oppgavekontroll", som vil ta opp problemstillinger rundt variasjonen mellom og innad i regionene. Videre er det innført flere kvalitetsindikatorer som ventes å bidra til større grad av lik praksis og likebehandling. Det er startet opp et arbeid med å revidere retningslinjene for ileggelse av tilleggsavgift med sikte på mer enhetlig praksis. Anmeldelsesinstruksen er også under oppdatering.

Revisjonen har ikke påvist tilsvarende feil og mangler for 2010.

Saken avsluttes.

### 3.2.2 Kontroll av næringsdrivende og selskaper

Riksrevisjonen har i flere år rapportert til Stortinget om manglende måloppnåelse knyttet til kontroll av næringsdrivende og selskaper, herunder vridning fra regnskapskontroller og over til enklere kontrolltyper. Videre har skatteetaten ikke lyktes i å dreie en større del av ressursbruken over på ligning av næringsdrivende og selskaper.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler i Innst. 138 S (2010–2011) at Riksrevisjonens gjentatte kritikk av skatteetatens kontrollvirksomhet er alvorlig. Komiteen ber Finansdepartementet gi arbeidet på dette viktige området høy prioritet framover, og ber om å bli holdt orientert om den videre utviklingen.

Departementet påpeker at det har hatt særskilt oppfølging av kontrollområdet i styringsdialogen med skatteetaten de senere år. Kontrollområdet er et prioritert område i skatteetaten, og departementet konstaterer at resultatutviklingen samlet sett er gjennomgående bedre de siste årene. Finansdepartementet understreker at skatteetaten nå har et tydeligere fokus på hele verdikjeden og bruken av varierte virkemidler i ulike faser. Departementet viser til at etaten etter ROS i større grad satser på såkalt proaktiv kontroll gjennom å styrke veiledningstjenesten.

Revisjonens funn for regnskapsåret 2010 knyttet til utvikling av etterkontroller og utvidede kontroller under ligningen vil bli vurdert nærmere i forvaltningsrevisjonens prosjekt om reorganiseringen av skatteetaten.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.2.3 Pålitelighet i rapporteringen

I Dokument 1 for regnskapsårene 2008 og 2009 påpeker Riksrevisjonen at upresis begrepsbruk og feilregistreringer av kontrolltyper skaper usikkerhet om registreringen av etterkontroller er enhetlig og pålitelig. Rapporteringen for 2009 ga videre inntrykk av et betydelig større omfang av utvidede kontroller under ligning enn det som faktisk hadde funnet sted.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler i Innst. 138 S (2010–2011) at den har merket seg at Finansdepartementet erkjenner at datakvaliteten er en vedvarende utfordring, og at det er igangsatt et arbeid for å skape enhetlige definisjoner og sikrere rapportering.

Departementet viser til at skatteetaten er i gang med et omfattende arbeid for å skape enhetlige definisjoner. Gjennom Skagerak II (prosjekt for å sikre enhetlig registrering og rapportering av skatteetatens kontrollaktiviteter) har direktoratet vedtatt nye kontrollbegreper, og en felles landsdekkende rutine for kontrollregistrering er utarbeidet. Det vises også til at arbeidet for å sikre pålitelig rapportering fortsetter i 2011.

Revisjonen har erfart at på viktige områder synes rapporteringen heller ikke for 2010 å gi et pålitelig og presist bilde av resultatene. Dette gjelder spesielt rapporteringen av antall og beløpsmessige korreksjoner knyttet til utvidede kontroller under ligningen. Revisjonen har vist at Skattedirektoratet i sin årsrapport i liten grad opplyser om endringer i rapporteringsgrunnlaget som medfører at

rapporterte resultater ikke er direkte sammenlignbare med tidligere årsrapporteringer.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

## 4 Riksrevisjonens bemerkninger

### 4.1 Finansdepartementets styring, kontroll og oppfølging av Statens pensjonsfond

#### 4.1.1 Riksrevisjonens innsynsrett

Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for forvaltning og oppfølging av Statens pensjonsfond utland (SPU). I flere sammenhenger har departementet vist til den nye rolle- og ansvarsfordelingen knyttet til SPU. Dette innebærer at Norges Banks representantskap har ansvar for å føre tilsyn med bankens drift og med at reglene for bankens virksomhet blir fulgt. Finansdepartementet har uttalt at det ikke ser det som naturlig å kommentere forhold som berører spørsmål om informasjonsutveksling mellom Riksrevisjonen og Norges Banks representantskap.

Riksrevisjonen bemerker at det er flere forhold med opphav i Norges Banks forvaltning av SPU, som har direkte sammenheng med Finansdepartementets styring, kontroll og oppfølging av SPU. Dette er igjen knyttet direkte opp mot Riksrevisjonens revisjon av konti i statsregnskapet. For at Riksrevisjonen skal kunne utføre revisjon av statsregnskapet på en tilfredsstillende måte, er det nødvendig å få innsyn i relevant dokumentasjon. Dette er også bakgrunnen for avtalen mellom representantskapet og Riksrevisjonen om *retningslinjer for informasjonsutveksling og koordinering av revisjon og tilsyn mellom Riksrevisjonen og Norges Banks representantskap vedrørende Statens pensjonsfond utland* som ble inngått i desember 2010.

På generelt grunnlag vises det i denne sammenheng til Riksrevisjonens innsynsrett etter riksrevisjonsloven § 12 hvor det blant annet framgår følgende:

"Riksrevisjonen kan, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som den finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene.

Riksrevisjonens rett til informasjon etter første ledd gjelder overfor den politiske ledelse, embets- og tjenestemenn i forvaltningen og

andre som virker i forvaltningens tjeneste, og overfor ledelse, tilsatte og revisor i selskaper mv. [...]. Overlater forvaltningen økonomioppgaver til andre utenfor staten, gjelder Riksrevisjonens rett til aktuell informasjon også direkte overfor disse. Riksrevisjonen har samme rett til innsyn og informasjon som forvaltningen kan kreve overfor

- a) andre som er tillagt statlig forvaltningsmyndighet eller oppgaver finansiert med statlige midler, og
- b) private som leverer varer eller tjenester til staten."

Når det gjelder Riksrevisjonens innsynsrett vises det også til Dokument 1 for regnskapsåret 2008. Ved behandling av saken i Innst. 104 S (2009–2010) viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til Innst. S. nr. 210 (2002–2003) hvor den understreket viktigheten av at Riksrevisjonen får tilgang på de opplysninger og dokumenter den trenger for å kunne utføre sine oppgaver. Komiteen uttalte også at Riksrevisjonen må følgelig ha krav på å få de opplysninger og dokumenter den har behov for å kunne utføre sine oppgaver. Videre presiserte komiteen at det ikke er opp til departementet å vurdere hvilke dokumenter det ønsker å stille til rådighet for kontrollorganet.<sup>9</sup>

Riksrevisjonen bemerker at den ikke har fått tilgang til opplysninger om blant annet utbetalte forvaltningshonorarer som ble belastet kronekonto i 2010. Dette har ført til at Riksrevisjonen ikke har kunnet gjennomføre kontroll med Finansdepartementets oppfølging av Norges Banks forvaltning av SPU og belastningen av kronekontoen i statsregnskapet. Kronekontoen/SPU utgjør om lag 70 prosent av statens balanse, og det er Finansdepartementet som bærer all økonomisk risiko i tilknytning til forvaltningen av SPU selv om den operative forvaltningen er delegert videre til Norges Bank.

Ansvars- og rollefordeling med hensyn til Riksrevisjonens og andre kontrollorganers oppgaver er senest omtalt i Innst. 436 S (2010–2011). Denne er klargjørende for rollefordelingen og innebærer etter Riksrevisjonens oppfatning innsyn i SPU's forvaltning både i Norges Bank og Finansdepartementet når formålet er revisjon og kontroll av statsregnskapet og oppfølging av Finansdepartementets forvaltning i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger.

9) Punkt 6.1 under Miljøverndepartementet i Dokument 1 (2009–2010) side 189 og Innst. 104 S (2009–2010) side 42–43.

Manglende tilgang til dokumentasjon har hatt betydning for flere forhold i Riksrevisjonens revisjon i 2010. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan Finansdepartementet vil medvirke til at Riksrevisjonen gjennom lovbestemt innsynsrett kan utføre revisjon og kontroll av statsregnskapet og Finansdepartementets forvaltning i tråd med Grunnloven og riksrevisjonsloven, og slik det er omtalt i flere komiteinnstillinger.

#### **4.1.2 Presentasjon av overskudd i Statens pensjonsfond i statsregnskapet**

Finansdepartementet har presentert i Meld. St. 3 (2010–2011) *Statsrekneskapen 2010* statens samlede inntekter og utgifter og overskudd i SPF i tabell 1.2 som tidligere. Tabellens del 2 viser overskudd i SPF og del 3 viser samlet overskudd for statsbudsjettet og SPF. Av del 2 framgår renteinntekter og utbytte fra SPN og SPU som for 2010 er oppgitt til 90,5 mrd. kroner. Finansdepartementet opplyser at resultatelementene svarer til nasjonalregnskapets definisjon av netto finansinvesteringer.

SPU og SPNs samlede resultat for 2010 var på 270,2 mrd. kroner, hvorav 179,7 mrd. kroner stammer fra gevinst/tap. Dette er ikke tatt med ved framstilling av overskuddet i SPF i tabell 1.2. Slik det er presentert i statsregnskapets kapittel 1 må både tekst og tabell 1.2 leses for å forstå helheten. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at ikke hele resultatet til SPU og SPN framgår av framstillingen i statsregnskapets tabell 1.2. Det stilles videre spørsmål ved om denne presentasjonen gir et korrekt, oversiktlig og helhetlig bilde av det faktiske overskudd i SPF.

#### **4.1.3 Rapportering av Statens pensjonsfond utlands realavkastning i norske kroner**

Riksrevisjonen har bedt Finansdepartementet opplyse om det beregnes realavkastning av SPU i norske kroner. Departementet opplyser at det ikke beregner realavkastning i norske kroner, men baserer sin rapportering på beregninger foretatt av Norges Bank som beregner realavkastning i internasjonal valuta.<sup>10</sup>

Handlingsregelen legger til grunn at det kan brukes forventet realavkastning av fondets kapital over statsbudsjettet hvert år. Det framgår av St. meld. nr. 29 (2000–2001) at ved beregning av den forventede realavkastningen er det lagt til grunn en realrente på fire prosent. Ved beregning av handlingsregelens forventede realavkastning

legges SPUs kapital ved utgangen av foregående år (3081 mrd. kroner ved utgangen av 2010 i statsregnskapet) til grunn og beløpet beregnes i norske kroner (123,2 mrd. kroner for 2011).<sup>11</sup> Finansdepartementet rapporterer imidlertid faktisk oppnådd realavkastning i internasjonal valuta og ikke i norske kroner. Faktisk oppnådd realavkastning i norske kroner tas ikke med i rapporteringen til Stortinget.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved årsaken til at departementet ikke rapporterer realavkastning også i norske kroner. Spørsmålet gjelder både annualisert avkastning for hele perioden fra fondets oppstart og for hver enkelt rapporteringsperiode. Riksrevisjonen ber også opplyst hvilke avkastningsgrunnlag departementet vurderer som relevant parameter for å sammenligne mot handlingsregelens krav om forventet realavkastning på fire prosent hvor beregningen skjer i norske kroner.

#### **4.1.4 Overføringer til og fra Statens pensjonsfond utland og posteringene i statsregnskapet**

Riksrevisjonen har i 2010/2011 undersøkt prosessen med overføring av midler til og fra SPU og tilhørende posteringer i statsregnskapet. Undersøkelsen viser at overføringene til og fra SPU framstår for revisjonen i det vesentligste å bli utført på en åpen, effektiv og sikker måte og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

I forbindelse med overføringer fra SPU til statskassen viser revisjonen at Finansdepartementet i seks av de siste åtte årene, i nysaldert budsjett, har undervurdert det oljekorrigerte overskuddet i statsregnskapet. Denne undervurderingen har med dagens retningslinjer for budsjettpolitikken, ført til at det er overført 33 mrd 2010-kroner mindre til SPU. Pengene har blitt plassert på statens foliokonto. Etter Riksrevisjonens vurdering har dette gitt lavere avkastning på statens formue.

Finansdepartementet uttaler i den forbindelse at det bør ses utover den isolerte avkastningen på statens kontantbeholdning når de forhold Riksrevisjonen tar opp skal vurderes. Statens kontantbeholdning i Norges Bank har en motpost på Norges Banks balanse som gir økt avkastning til banken. Norges Banks overskudd skal i henhold til retningslinjene for Norges Banks årsoppgjørdisposisjoner overføres til staten. Finansdepartementet mener derfor at staten og Norges Bank bør ses under ett i denne sammenheng.

10) Realavkastning beregnes ved å justere nominell avkastning for inflasjon/prisstigning.

11) Meld. St. 2 (2010–2011) *Revidert nasjonalbudsjett 2011*.



Riksrevisjonen bemerker at formålet med plasseringen av midlene i SPU er å understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter, jf. lov om Statens pensjonsfond § 1. Norges Bank har andre formål med plassering av sine midler.

Riksrevisjonen stiller også spørsmål om departementet vurderer statens avkastning på midlene som plasseres i Norges Bank som like god som avkastningen ved plassering av midlene i SPU.

I statsregnskapet er det avvik fra nysaldert budsjett på en rekke poster. Dagens retningslinjer for budsjettpolitikken innebærer at størrelsen på overføringen fra SPU bestemmes i forbindelse med nysaldert budsjett, mens overføringen til SPU bestemmes ved avleggelse av statsregnskapet. Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for nødvendigheten av en endelig avklaring av overføringen fra SPU til statsbudsjettet i nysaldert budsjett.

#### **4.1.5 Finansdepartementets rapportering av netto meravkastning fra eksterne forvaltning av Statens pensjonsfond utland**

Finansdepartementet varslet en bred omtale av bruken av eksterne forvaltere i forvaltningen av SPU i Meld. St. 15 (2010–2011). Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket betydningen av at det er størst mulig grad av åpenhet om forvaltningen av SPU, også den eksterne, og forventet at tiltak for å øke graden av åpenhet ble en del av meldingen.<sup>12</sup>

I Meld. St. 15 (2010–2011) punkt 4.2.2 om verdiskapingen i den eksterne forvaltningen har departementet omtalt det positive resultatet i aksjeforvaltningen og opplyst at erfaringene med renteforvaltningen er mer blandet. Departementet har i denne sammenheng ikke rapportert oppnådd samlet netto meravkastning for både aksje- og rentesiden for eksterne forvaltning for perioden 1998–2010. Basert på tallmaterialet fra NBIMs årsrapport for SPU 2010 har eksterne forvaltning siden oppstart av SPU og fram til 2010, etter Riksrevisjonens beregninger, gitt en netto mindreavkastning eller et netto tap på 165 mill. kroner.

Departementet mener at Riksrevisjonens oppdeling av forvaltningsresultater gir et lite hensiktsmessig grunnlag for å vurdere verdi-

skapingen, særlig for renteporteføljen, men dokumenterer ikke denne oppfatningen nærmere.

Det vises til kontroll- og konstitusjonskomiteens anmodning om størst mulig grad av åpenhet om forvaltningen av SPU også når det gjelder eksterne forvaltere. Det stilles spørsmål ved årsaken til at departementet ikke har rapportert på en slik måte at det gir et mer helhetlig og fullstendig bilde av hvilke resultater eksterne forvaltning har oppnådd i perioden 1998–2010.

#### **4.2 Kompensasjonsordningen for merverdiavgift**

Ved innføringen av den generelle kompensasjonsordningen i 2004, ble det innført forenklete dokumentasjonskrav ved at grunnlaget for kompensasjonskravene skulle kontrolleres og attesteres av revisor. Ordningen er omfattet av et komplekst regelverk og det fremmes krav som åpenbart ikke omfattes av ordningen. Det synes derfor å være risiko for at ikke ubetydelige beløp kan bli feilaktig utbetalt.

Riksrevisjonen ser det som positivt at departementet nå vil følge opp problemstillinger knyttet til kompensasjonsordningen for merverdiavgift. Riksrevisjonen stiller likevel spørsmål ved departementets styring og oppfølging av ordningen med det forenklete dokumentasjonskravet. Videre stilles det på bakgrunn av de påviste konsekvensene spørsmål om de etablerte kontrollordningene er tilstrekkelige og har fungert etter hensikten.

## **5 Svar fra Finansdepartementet**

Saken har vært forelagt Finansdepartementet, og statsråden har i brev av 28. september 2011 svart:

### **"Innledende kommentar om ansvars- og rollefordelingen i forvaltningen av SPU og spørsmålet om innsynsrett**

Det er vesentlig at det er en klar rolle- og ansvarsdeling mellom alle styringsnivåene i forvaltningen av fondet, fra Stortinget og helt ned til den enkelte forvalter. Bare da kan de enkelte nivåene i forvaltningen ansvarliggjøres. Det er også viktig med gode kontroll- og tilsynsorganer på alle nivåer, og at arbeidsdelingen mellom disse organene er hensiktsmessig og klar.

Stortinget har gjennom behandlingen av Dokument 1 (2010–2011) og Dokument 3:2 (2010–2011) presisert rolle- og ansvarsdelingen

12) Innst. 138 S (2010–2011).

mellom de to stortingsoppnevnte tilsynsorganene som fører tilsyn og kontroll med SPU, Riksrevisjonen og Norges Banks representantskap. Ansvars- og rolledelingen innebærer at det er Norges Banks representantskap som har ansvar for å påse at bankens virksomhet generelt, og forvaltningen av SPU spesielt, oppfyller de krav som er stilt til bankens virksomhet. Departementets krav knyttet til forvaltningen av fondet framgår av mandatet for SPU. Departementet har også stilt generelle krav til risikostyring og internkontroll i Norges Bank i en egen forskrift. Forskriften supplerer kravene i mandatet for SPU, blant annet når det gjelder bruk av eksterne tjenesteleverandører. Prinsippene for utformingen av departementets krav, herunder hvor detaljerte bestemmelsene i mandatet til Norges Bank skal være, har vært lagt fram for Stortinget.

Norges Banks representantskap avgir en årlig rapport om tilsynet med bankens virksomhet direkte til Stortinget. Det legges til grunn at forhold som avdekkes gjennom tilsynet med Norges Banks drift og etterlevelse av reglene for bankens virksomhet som gir grunnlag for særskilte merknader etter sentralbankloven, blir omtalt i representantskapets rapport til Stortinget.

Systemet for tilsyn og kontroll med forvaltningen av Statens pensjonsfond bygger på en forutsetning om at de ulike leddene i styringskjeden og kontrollstrukturen legger til grunn beslutninger eller kontroller som er gjort på nivået under, jf. nærmere redegjørelse for styringsmodellen i Meld. St. 10 (2009-2010) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009, sidene 76-77. Etter vår oppfatning vil det derfor ikke være i tråd med Stortingets syn på ansvars- og rolledelingen dersom Riksrevisjonen som del av sin revisjon, eller departementet som del av sin oppfølging av forvaltningen, skulle legge opp til å vurdere/etterprøve beslutninger på alle nivåene i styringskjeden. Når det gjelder eventuelle forhold som Norges Banks representantskap måtte avdekke gjennom tilsynet med bankens drift og etterlevelsen av reglene for bankens virksomhet, legges det til grunn at det i utgangspunktet er Norges Bank selv som har ansvar for å påse at slike forhold rettes opp. Det bør etter vårt syn derfor være en høy terskel for at departementet, som del av oppfølgingen av forvaltningen av SPU, skal gripe inn i forhold som representantskapet eventuelt måtte avdekke som del av sitt tilsyns- og kontrollarbeid. Det vil derfor normalt heller ikke være naturlig for departementet å innhente ytterligere informasjon om slike forhold, utover det som

omtales i representantskapet sin redegjørelse for Stortinget.

Riksrevisjonen tar i brevet av 30. juni 2011 blant annet opp spørsmålet om innsynsrett. Departementet har gitt Riksrevisjonen innsyn i alle relevante dokumenter som departementet selv har. Den dokumentasjonen Riksrevisjonen nå etterlyser, er dokumenter og opplysninger som departementet ikke har, og som departementet etter den fastsatte arbeidsdelingen for forvaltningen av fondet heller ikke skal ha. Etter departementets oppfatning er derfor innsynsspørsmålet avledet og avhengig av forståelsen av ansvars- og rolledelingen mellom Norges Banks representantskap og Riksrevisjonen. Riksrevisjonen synes å ha en annen oppfatning av denne enn det finanskomiteen har gitt uttrykk for i Innst. 436 S (2010-2011).

Departementet mener at det etablerte systemet for tilsyn og kontroll med forvaltningen av fondet er ryddig og hensiktsmessig, samtidig som Stortingets behov for å føre reell og effektiv kontroll med departementets forvaltning av statens midler fullt ut blir ivaretatt. Departementet konstaterer at et bredt flertall på Stortinget har sluttet seg til dette. Ansvars- og rollefordelingen, og spørsmålet om innsynsrett, er omtalt ytterligere i avsnittet "Ad punkt 4 Riksrevisjonens bemerkninger".

### **Ad punkt 1 Finansdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010**

#### *1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjett*

##### *1.3.1 Finansdepartementets styring, kontroll og oppfølging av Statens pensjonsfond*

Riksrevisjonen viser i sitt brev 30. juni 2011 til at SPU's regnskapsrapportering har status som noteopplysninger til Norges Banks regnskap, mens SPN's regnskapsrapportering har status som eget regnskap.

Departementet viser til at verken SPU eller SPN er egne juridiske enheter, men navnet på henholdsvis en konto departementet har i Norges Bank, jf. lov om Statens pensjonsfond § 2 annet ledd, og et kapitalinnskudd i Folketrygdfondet, jf. lov om Statens pensjonsfond § 2 tredje ledd. SPU og SPN inngår i henholdsvis Norges Banks og Folketrygdfondets regnskap og balanse, som revideres av Norges Banks og Folketrygdfondets revisor. Det vises videre til Stortingets behandling av Dokument 1 (2010-2011) og Innst. 138 S (2010-2011) der det ble uttalt følgende:

"...Komiteen vil peke på at SPU ikke er en egen juridisk enhet og har derfor ikke et eget regnskap eller revisor. Regnskapsrapporteringen for SPU er derfor formelt sett et utdrag av Norges Banks regnskaper..."

Det medfører heller ikke riktighet at SPNs regnskapsrapportering har status som eget regnskap, slik Riksrevisjonen synes å legge til grunn. Regnskapsrapporteringen for SPN er formelt sett et utdrag av Folketrygdfondets regnskaper, på lik linje med det som gjelder for SPU i forhold til Norges Banks regnskaper.

#### **Ad punkt 4 Riksrevisjonens bemerkninger**

##### *4.1 Finansdepartementets styring, kontroll og oppfølging av Statens pensjonsfond*

###### *4.1.1 Riksrevisjonens innsynsrett*

Riksrevisjonen bemerker at det er flere forhold med opphav i Norges Banks forvaltning av SPU som har direkte sammenheng med Finansdepartementets styring, kontroll og oppfølging av SPU. Det vises til at dette igjen er knyttet direkte opp mot Riksrevisjonens revisjon av konti i statsregnskapet. Det pekes på at det er nødvendig at Riksrevisjonen får innsyn i relevant dokumentasjon for å kunne utføre revisjonen på en tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen viser til at dette også er bakgrunnen for avtalen med representantskapet om retningslinjer for informasjonsutveksling og koordinering av revisjon og tilsyn mellom Riksrevisjonen og Norges Banks representantskap vedrørende Statens pensjonsfond utland som ble inngått i desember 2010.

Riksrevisjonen viser på generelt grunnlag til innsynsretten som følger av riksrevisjonsloven § 12. Det vises også til Dokument 1 for regnskapsåret 2008, der Kontroll- og konstitusjonskomiteen ved behandlingen av saken i Innst. 104 S (2009-2010) viste til Innst. S. nr. 210 (2002-2003) hvor komiteen trakk fram at det var viktig at Riksrevisjonen får tilgang på de opplysninger og dokumenter den trenger for å kunne utføre sine oppgaver.

Riksrevisjonen bemerker at den ikke har fått tilgang til opplysninger, blant annet knyttet til utbetalte forvaltningshonorarer som ble belastet kronekontoen i 2010. Riksrevisjonen skriver at dette har ført til at de ikke har kunnet gjennomføre kontroll med Finansdepartementets oppfølging av Norges Banks forvaltning av SPU og belastningen av kronekontoen i statsregnskapet.

Riksrevisjonen viser til at ansvars- og rollefordelingen med hensyn til Riksrevisjonens og andre kontrollorganers oppgaver er omtalt i Innst. 436 S (2010-2011). Riksrevisjonen mener denne omtalen er klargjørende for rollefordelingen og innebærer etter Riksrevisjonens oppfatning innsyn i SPUs forvaltning både i Norges Bank og Finansdepartementet når formålet er revisjon og kontroll av statsregnskapet og oppfølging av Finansdepartementets forvaltning i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger.

Riksrevisjonen peker på at manglende tilgang til dokumentasjon har hatt betydning for flere forhold i Riksrevisjonens revisjon i 2010. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan Finansdepartementet vil medvirke til at Riksrevisjonen gjennom lovbestemt innsynsrett kan utføre revisjon og kontroll av statsregnskapet og Finansdepartementets forvaltning i tråd med Grunnloven og riksrevisjonsloven.

Departementet viser til at Riksrevisjonen har fått, og vil få, tilgang til den korrespondanse mv. som berører forvaltningen av Statens pensjonsfond. Riksrevisjonen mottar på løpende basis kopier av utgående brev fra Finansdepartementet til Norges Bank og Folketrygdfondet som berører strategien for forvaltningen av fondet, forvaltningsmandat, retningslinjer for ansvarlig investeringspraksis mv. I forbindelse med revisjonen for 2010 har Riksrevisjonen i tillegg bedt om å få tilgang til all korrespondanse mv. mellom Finansdepartementet og henholdsvis Norges Bank, Folketrygdfondet, Etikkrådet og Strategirådet knyttet til forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2010, noe Riksrevisjonen også har fått. Riksrevisjonen fikk på anmodning også oversendt kopi av referater fra kvartalsmøter, oversikt over eksterne rådgivere departementet har benyttet ved forvaltningen av Statens pensjonsfond i løpet av 2010 og regnskapsbilag for kronekontoen.

De opplysninger og dokumenter som etterspørres ut over det som allerede er gjort tilgjengelig for Riksrevisjonen, gjelder forhold som Norges Bank har det operative ansvaret for etter den ansvars- og rolledeling som er etablert, og som er gjenstand for tilsyn og kontroll fra Norges Banks representantskap og bankens eksterne revisor i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet mener derfor at de forhold Riksrevisjonen tar opp ikke er et spørsmål om "innsynsrett", men et spørsmål om arbeidsdelingen mellom Riksrevisjonen og Norges Banks representantskap. Dette er forhold som etter vårt

skjønner må avklares mellom disse to stortingsoppnevnte organene, eventuelt ved at Stortinget gjennom lovendring ytterligere tydeliggjør hvilke roller de to tilsyns- og kontrollorganene skal ha.

Departementet vil videre peke på at det legges vekt på at departementets styring, kontroll og oppfølging av forvaltningen av SPU tar utgangspunkt i den etablerte ansvars- og rolledelingen mellom de ulike organene som fører tilsyn og kontroll med forvaltningen, og som et bredt flertall på Stortinget har sluttet seg til. Ansvars- og rolledelingen innebærer at tilsyns- og kontrollordningene for forvaltningen av Statens pensjonsfond skal ta utgangspunkt i den formelle organiseringen av fondet, og at revisjon og tilsyn for øvrig er knyttet til det ansvar og de oppgaver hvert enkelt nivå i styringskjeden har.

Det vises i den forbindelse til Stortingets drøfting av dette spørsmålet i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 15 (2010-2011), jf. Innst. 436 S (2010-2011):

*"Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, har merket seg at det har vært reist spørsmål om forståelsen av Riksrevisjonens rolle knyttet til Statens pensjonsfond. Flertallet viser til at Stortinget senest i forbindelse med behandlingen av Dokument 1 (2010–2011) og Dokument 3:2 (2010–2011) fra Riksrevisjonen presiserte at Riksrevisjonen skal påse at Finansdepartementet forvalter fondet i tråd med Stortingets forutsetninger og vedtak, mens representantskapet, basert på arbeidet til ekstern revisor, skal påse at Norges Banks forvaltning skjer innenfor de retningslinjer departementet har trukket opp. Flertallet viser videre til at Stortinget tidligere, i forbindelse med vedtaket om innføring av ny revisjonsordning for Folketrygdfondet, presiserte at Riksrevisjonens oppgaver vil omfatte kontroll av forvaltningen av statens interesser i selskapet (selskapskontroll) og at Stortingets vedtak og forutsetninger for øvrig er oppfylt (forvaltningsrevisjon). Flertallet understreker betydningen av at det er en klar ansvars- og rolledeling, også mellom de ulike organene som fører kontroll med Statens pensjonsfond. Flertallet viser til at Riksrevisjonen skal foreta forvaltningsrevisjon av Finansdepartementet og revisjon av posten Statens pensjonsfond i statsregnskapet, samt føre kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse, men at Riksrevisjonen utover dette ikke skal foreta en kontroll av Norges Bank og SPU og av Folketrygdfondet og SPN."*

Riksrevisjonen viser i sitt brev 30. juni 2011 til Grunnlovens § 75 bokstav k og riksrevisjonsloven og peker på at det bare er Riksrevisjonen som har ansvaret for revisjon og kontroll av statsregnskapet og Finansdepartementets forvaltning, herunder departementets oppfølging av SPU. Det pekes videre på at verken Norges Banks eksterne revisor eller Norges Banks representantskap har kontrolloppgaver knyttet til statsregnskapet og departementets forvaltning.

Departementet viser til at det er en egen bestemmelse i Grunnloven som regulerer tilsynet med rikets pengevesen, jf. § 75 bokstav c. Stortinget har opprettet et eget organ, Norges Banks representantskap, for å føre tilsyn med bankens drift og for å påse at reglene for bankens virksomhet blir fulgt, jf. sentralbankloven § 5 tredje ledd. Representantskapet velger bankens eksterne revisor som reviderer bankens finansielle rapportering og organiserer et eget sekretariat som utfører løpende tilsynsoppgaver, jf. sentralbankloven § 5 tredje og fjerde ledd. I tråd med sentralbankloven § 30 fjerde ledd skal Representantskapet minst én gang årlig legge fram for Stortinget sin uttalelse om tilsynet med banken, jf. Prop. 101 L (2009-2010).

Når Grunnloven § 75 bokstav c henviser til at Stortinget skal føre "...Opsyn over Rigets Pengevesen", og dette er fulgt opp i en egen lov om sentralbanken, vil denne særskilte loven begrense rekkevidden av de mer generelle bestemmelsene om Riksrevisjonens rolle og ansvar. Når det gjelder forholdet mellom riksrevisjonsloven og Stortingets presiseringer av ansvars- og rolledelingen mellom de ulike organene som fører tilsyn og kontroll med forvaltningen av SPU, vises det til departementets brev til Riksrevisjonen 23. mai 2011. I dette brevet pekte departementet på at Stortinget når som helst kan vedta lovregler som utdyper, presiserer, supplerer, innskrenker, utvider eller gjør unntak fra tidligere lover. Slike nye lovregler vil gå foran eldre lov etter prinsippet om "lex posterior" (ny lov går foran eldre lov), og ofte også etter "lex specialis" (spesiell lov går foran generell lov). Departementet viser til at Stortinget i juni 2009 vedtok en ny revisjonsordning for Norges Bank som innebærer at Representantskapet utpeker bankens eksterne revisor, jf. Ot.prp. nr. 58 (2009-2010) og Innst. O. nr. 93 (2008-2009). Departementet mener at de presiseringer Stortinget har kommet med gjenspeiler at det er bred politisk enighet om ansvars- og rolledelingen i oppfølgingen av forvaltningen av SPU, herunder ansvars- og rolledelingen

mellom de ulike organene som fører tilsyn og kontroll med fondet.

Etter vår forståelse vil det ikke være i tråd med Stortingets syn på ansvars- og rolledelingen dersom Riksrevisjonen som del av sin revisjon, eller departementet som del av sin oppfølging av forvaltningen, skulle legge opp til å vurdere/etterprøve beslutninger på alle nivåene i styringskjeden, jf. ovenfor. Over tid ville dette kunne bidra til å svekke hele styringssystemet for fondet og grunnlaget for å ansvarliggjøre hvert enkelt nivå i dette systemet.

Ansvars- og rolledelingen, slik den er beskrevet i Innst. 436 S (2010-2011), vil etter departementets vurdering ikke svekke Stortingets kontroll med forvaltningen av Statens pensjonsfond. Departementet mener at det etablerte systemet for tilsyn og kontroll med forvaltningen av fondet er ryddig og hensiktsmessig, samtidig som Stortingets behov for å føre reell og effektiv kontroll med departementets forvaltning av statens midler fullt ut blir ivaretatt. Revisjonsordningen for Norges Bank og Folketrygdfondet innebærer at revisor skal vurdere om den revisjonspliktiges (Norges Banks og Folketrygdfondets) årsregnskap er utarbeidet og fastsatt i samsvar med lov og forskrifter, og om ledelsen har sørget for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger. Revisor skal vurdere om opplysninger i årsberetningen om årsregnskapet, forutsetningen om fortsatt drift, og forslag til anvendelse av overskudd eller dekning av tap er i samsvar med lov og forskrifter, og om opplysningene er konsistente med årsregnskapet.

Videre er det etablert en ordning der departementet som oppdragsgiver for forvaltningen av SPU gir innspill til Norges Banks representantskaps prioritering av områder for tilsyn og kontroll, herunder bruk av attestasjonsoppdrag til ekstern revisor for ulike deler av bankens virksomhet, jf. omtale i Ot.prp. nr. 58 (2008-2009). Med den ansvars- og arbeidsdeling som er etablert, er det naturlig at departementet bygger sin oppfølging av bankens virksomhet på det kontroll- og tilsynsarbeidet som følger av den delegeringen og det rammeverket som departementet har etablert. Departementet legger til grunn at representantskapet vil omtale eventuelle brudd på retningslinjer gitt av departementet i sin offentlige rapportering til Stortinget, i den grad bruddene er av en slik karakter at representantskapet vurderer dem som vesentlige, jf. omtalen av operasjonell risiko nedenfor. Det har derfor ikke vært naturlig

for departementet å innhente ytterligere informasjon om de aktuelle forholdene.

Departementet oppfatter at det er tre forhold som ligger til grunn for Riksrevisjonens bemerkning om at manglende tilgang til dokumentasjon har hatt betydning for flere forhold i Riksrevisjonens revisjon i 2010, jf. punkt 1.3.2 i brev 30. juni 2011. Dette gjelder opplysninger om utbetalte forvaltningshonorarer til eksterne forvaltere i 2010, informasjon om brudd på retningslinjer og IKT-sikkerhet.

Det vises i den forbindelse til at departementet har én forvalter for SPU – Norges Bank. De eksterne forvalterne Norges Bank benytter har avtaler med banken, ikke med departementet. Departementet godkjenner ikke utbetalinger til enkeltforvaltere, men et samlet honorar til banken som også skal dekke de kostnader banken har til ekstern forvaltning. Disse kostnadene inngår i bankens regnskaper og er dermed under revisjon og kontroll av representantskapet og bankens eksterne revisor. Dette systemet innebærer at en gjennom revisjonen og representantskapets kontroll får en bekreftelse på at honorar til ekstern forvaltning er korrekt beregnet, mens departementet gjennom sin godkjenning kontrollerer at samlede forvaltningskostnader er innenfor de retningslinjer som er satt i mandatet.

Dette er bakgrunnen for at departementet i brev til Riksrevisjonen 24. mai 2011 mente det er naturlig at eventuelle spørsmål knyttet til den finansielle revisjonen av enkeltposter i bankens regnskaper rettes til Norges Banks representantskap. Departementet vil for øvrig vise til at Norges Bank tidligere har offentliggjort tall for de fem høyeste honorarene til eksterne forvaltere i 2010.

Departementet vil videre peke på at Norges Bank i årsrapporten om SPU for 2010 uttalte: "*Med de endringene som er gjennomført, vil ikke fremtidige honorarer i enkeltår komme opp til de nevnte nivåene fra 2009.*" Departementet vil samtidig peke på at det ikke har pålagt Norges Bank et krav om at framtidige honorarer ikke skal komme opp på nivåene fra 2009, slik Revisjonen synes å legge til grunn. Departementet har i mandatet for SPU stilt krav om at avtaler med hver enkeltforvalter om avkastningsavhengige honorarer skal struktureres slik at fondet beholder den vesentligste delen av positiv differanseavkastning. Etter Stortingets behandling av meldingen om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2010

innførte departementet en ny bestemmelse i mandatet for SPU om at Norges Banks avtaler med forvaltere om avkastningsavhengige honorarer skal ha bestemmelser om tak på honorarer til eksterne forvaltere.

Riksrevisjonen viser til at de har bedt om nærmere informasjon om fem brudd på departementets retningslinjer for SPU vedrørende etikk og eierskapsutøvelse. Dette er forhold som er omtalt både i Meld. St. 15 (2010-2011) og i Norges Banks årsrapport om forvaltningen av SPU i 2010. Departementet vil her vise til at slike brudd illustrerer at det er operasjonell risiko knyttet til forvaltningen av Statens pensjonsfond. I Meld. St. 15 (2010-2011) pekte departementet på at kapitalforvaltning er en kompleks virksomhet som stiller høye krav til spesialistkompetanse og styringssystemer. Dette gjelder særlig forvaltningen av et så stort fond som SPU. I store, komplekse virksomheter må en påregne at det løpende vil bli identifisert feil som kan påføre virksomheten tap eller gevinst. Både Norges Bank og Finansdepartementet arbeider systematisk med sikte på å redusere risikonivået i forvaltningen til et hensiktsmessig nivå. Det er imidlertid verken hensiktsmessig eller mulig å legge opp forvaltningen av SPU med sikte på nulltoleranse for feil. Stortingets finanskomité sluttet seg i Innst. 436 S (2010-2011) til disse vurderingene knyttet til operasjonell risiko.

Departementet vil peke på at det bør være en viss vesentlighetsterskel for forhold som Norges Bank orienterer om til departementet knyttet til uønskede operasjonelle hendelser eller feil. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig at departementet eventuelt på løpende basis skulle motta informasjon om feil eller brudd på retningslinjer, som ikke passerer denne vesentlighetsterskelen.

Det kan synes som Riksrevisjonens motivasjon for å foreta en gjennomgang av sikkerheten i infrastrukturen i Norges Bank, er basert på at svakheter på IKT-området ikke har hatt betydning for eksternt revisors bekreftelse av regnskapet, og at internrevisjonen ikke har hatt en gjennomgang av sikkerheten i infrastrukturen. Departementet mener at spørsmålet om IKT-sikkerhet i Norges Bank er et forhold som det påligger bankens kontrollorganer å føre tilsyn med. Departementet legger for øvrig til grunn at sikkerheten i infrastrukturen er en prioritert oppgave for kontrollorganene i Norges Bank å føre tilsyn med.

Departementet har ikke mottatt noen orientering fra Norges Bank om at det skulle være vesentlige svakheter ved IKT-sikkerheten i Norges Bank. Norges Banks representantskap har i sin rapport om tilsynet med bankens drift i 2010 heller ikke rapportert om at det skulle være svakheter ved IKT-sikkerheten i banken, noe departementet legger til grunn at det hadde blitt rapportert om dersom det hadde framkommet gjennom tilsynet.

Departementet legger for øvrig til grunn at formålet med den avtale om informasjonsutveksling som Riksrevisjonen viser til i sitt brev 30. juni 2011 blant annet er å ivareta Riksrevisjonens innsynsrett og å bidra til en effektiv informasjonsutveksling, slik at unødig dobbeltarbeid unngås. Det er på denne bakgrunn Finansdepartementet i brev til Riksrevisjonen 24. mai 2011 viste til at departementet ikke ser det som naturlig å kommentere forhold som berører spørsmål om informasjonsutveksling mellom Riksrevisjonen og representantskapet.

Finansdepartementet er på denne bakgrunn overrasket over at Riksrevisjonen i brev 30. juni 2011 stiller spørsmål om hvordan departementet vil medvirke til at Riksrevisjonen kan utføre revisjon og kontroll av statsregnskapet og departementets forvaltning av fondet. Departementet konstaterer at Riksrevisjonen i sitt brev 30. juni 2011 tar opp flere forhold som etter vårt syn ligger utenfor det å revidere posten Statens pensjonsfond i statsregnskapet, jf. Stortingets presiseringer av ansvars- og rolledelingen i Innst. 436 S (2010-2011) og behandlingen av denne innstillingen den 16. juni 2011.

#### *4.1.2 Presentasjon av overskudd i Statens pensjonsfond i statsregnskapet*

Riksrevisjonen viser i sitt brev 30. juni 2011 til presentasjonen i Meld. St. 3 (2010-2011) Statsregnskapen 2010 og peker på at gevinst/tap ikke er tatt med ved framstilling av overskuddet i Statens pensjonsfond i tabell 1.2. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at ikke hele resultatet til Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN) framgår av framstillingen i tabell 1.2. Det stilles videre spørsmål ved om denne presentasjonen gir et korrekt, oversiktlig og helhetlig bilde av det faktiske overskudd i Statens pensjonsfond.

Departementet viser til at tabell 3.2 i statsregnskapet nå er endret, blant annet med bakgrunn i Riksrevisjonens kommentarer i forbindelse med revisjonen for 2009, slik at tabellen nå inneholder en resultatoppstilling for SPU med de

resultatelementer som følger av lov om Statens pensjonsfond. I oppstillingen i tabell 1.2 framgår samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond etter samme oppsett som tidligere. Det innebærer at det er de resultatelementene som svarer til nasjonalregnskapets definisjon av nettofinansinvesteringer som er medtatt for Statens pensjonsfond.

Departementet mener det er sporbart mellom tabell 1.2 og 3.2 hvilke informasjons-elementer som inngår i de to presentasjonsformene. Departementet vil også vise til at det er gitt en nærmere forklaring av dette i Statsrekneskapen 2010, jf. blant annet punkt 1.4 der det framgår at: *"For Statens pensjonsfond syner tabell 1.2 netto inntekter frå kontantstraumen som vert overførte til SPU, og overføringa frå SPU til statsbudsjettet for å dekkja det oljekorrigerte budsjettunderskotet. I tillegg syner oversikta netto betalte rente- og utbyteinntekter og andre nettoinntekter i Statens pensjonsfond, fråtrekt forvaltningskostnader. Realiserte og urealiserte vinstar og tap i pensjonsfondet og endra verdi som følgje av valutakursreguleringar er såleis ikkje medrekna i det samla overskotet i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Dette svarar til nasjonalrekneskapens definisjonar for nettofinansinvesteringar. I kapittel 3 er det gjort nærare greie for Statens pensjonsfond utland og Statens pensjonsfond Noreg."*

Departementet viser til at de to presentasjonsformene i statsregnskapet sikrer at rapporteringen om overskuddet i Statens pensjonsfond både inneholder de resultatelementene som følger av lov om Statens pensjonsfond (tabell 3.2), samt bygger på nasjonalregnskapets definisjoner av nettofinansinvesteringer (tabell 1.2). Samtidig er forskjellene mellom de to presentasjonsformene nærmere forklart, jf. ovenfor.

Departementet har i sine budsjett- og regnskapsoppstillinger valgt å følge internasjonale nasjonalregnskapsstandarder, noe som blant annet er viktig ut fra hensynet til internasjonal sammenliknbarhet. Departementet mener det er viktig at statsregnskapet som et minimum inneholder én tabell med samme oppsett som benyttes i budsjett-dokumentene til Stortinget, der samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond presenteres i tråd med nasjonalregnskapets definisjon av nettofinansinvesteringer.

#### *4.1.3 Rapportering av Statens pensjonsfond utlands realavkastning i norske kroner*

Riksrevisjonen stiller i sitt brev 30. juni 2011 spørsmål ved årsaken til at departementet ikke rapporterer realavkastning av SPU også i norske kroner. Det bes også opplyst hvilke avkastningsgrunnlag departementet vurderer som relevant parameter for å sammenligne mot handlingsregelens krav om forventet realavkastning på fire prosent hvor beregningen skjer i norske kroner.

Departementet viser til at handlingsregelen ikke innebærer noe "krav" til realavkastningen på fondets midler, slik Riksrevisjonen synes å legge til grunn. Handlingsregelen er en plan for bruk av petroleumsinntekter som innebærer at inntektene fases gradvis inn i økonomien, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland, og hvor det legges vekt på å jevne ut svingninger i økonomien, for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet, jf. omtalen i de årlige nasjonalbudsjettene. Forventet realavkastning er anslått til 4 prosent.

Departementet vil også peke på at handlingsregelens forventede realavkastning ikke gjelder for en gitt periode, slik Riksrevisjonen synes å legge til grunn i sitt brev 30. juni. Den er ment å gjelde på svært lang sikt. Anslaget på forventet realavkastning i fondet bygger på markedsforventninger for realavkastning, risiko og korrelasjoner på lang sikt. De er ment å representere anslag for gjennomsnittlig årlig avkastning og volatilitet over en periode på mange tiår, eller over en periode som er lang nok til å omfatte mange konjunktursykler og tilhørende oppgangs- og nedgangstider i finansmarkedene, jf. nærmere redegjørelse i Meld. St. 10 (2009-2010) kapittel 8. I dette perspektivet er det ikke grunnlag for å skille mellom forventet realavkastning målt i norske kroner og utenlandsk valuta.

Departementet viser for øvrig til at det er fondets avkastning målt i internasjonal kjøpekraft som er avgjørende for hva vi som nasjon vil kunne få for kapitalen i fondet. Et land blir ikke rikere av en svakere valuta, og det realøkonomiske grunnlaget for å betale framtidige pensjoner blir ikke bedre. En av de mekanismene som sørger for dette er at en varig endring i valutakursen også vil slå inn i importprisene målt i norske kroner. En svak krone vil over tid gi høyere importpriser, og dette vil etter hvert slå ut i høyere gjennomsnittspriser på kjøp fra privat og offentlig sektor. Oppbyggingen av fondet reflekterer at Norge som nasjon gjennom eksport av olje bygger opp fordringer på

andre land. Dette er fordringer som Norge som nasjon bare kan benytte til framtidig import av varer og tjenester. Det er derfor fondets avkastning målt i internasjonal kjøpekraft som er avgjørende for hva vi som nasjon vil kunne få for pengene. Derfor er det mest relevant å vurdere utviklingen i kjøpekraften til fondet ved å se på avkastning målt i utenlandsk valuta.

Departementet viser også til omtalen i Meld. St. 15 (2010-2011) der det er gjort nærmere rede for at valutarisikoen i SPU på lang sikt anses å være relativt liten.

#### *4.1.4 Overføringer til og fra Statens pensjonsfond utland og posteringene i statsregnskapet*

Riksrevisjonen peker i sitt brev 30. juni 2011 på at revisjonen viser at Finansdepartementet i seks av de siste åtte årene, i nysaldert budsjett, har undervurdert det oljekorrigerte overskuddet i statsregnskapet. Riksrevisjonen mener at denne undervurderingen har ført til at det er overført 33 mrd. 2010-kroner mindre til SPU. Det vises til at pengene er blitt plassert på statens foliokonto, og at dette etter Riksrevisjonens vurdering har gitt lavere avkastning på statens formue. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet vurderer statens avkastning på midlene som plasseres i Norges Bank som like god som avkastningen ved plassering av midlene i SPU.

Riksrevisjonen peker videre på at det i statsregnskapet er avvik fra nysaldert budsjett på en rekke poster. Det vises til at dagens retningslinjer for budsjettpolitikken innebærer at størrelsen på overføringen fra SPU bestemmes i forbindelse med nysaldert budsjett, mens overføringen til SPU bestemmes ved avleggelse av statsregnskapet. Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for om det er nødvendig med en endelig avklaring av overføringen fra SPU til statsbudsjettet i forbindelse med behandlingen av nysaldert budsjett.

Et overskudd før lånetransaksjoner vil isolert sett øke statens kontantbeholdning i Norges Bank og/eller redusere statens lånebehov. Man må imidlertid etter departementets vurdering se ut over den isolerte avkastningen på statens kontantbeholdning når man skal vurdere det forhold Riksrevisjonen tar opp ovenfor. Statens kontantbeholdning i Norges Bank har en motpost på Norges Banks balanse som gir økt avkastning til Norges Bank. Norges Banks overskudd skal i henhold til retningslinjene for Norges Banks årsoppgjørdisposisjoner overføres til staten. Dette kan tilsi at staten og Norges Bank ses under ett i denne sammenhengen.

Departementet viser videre til lånefullmaktsproposisjonen der Finansdepartementet skriver at man kan finne ut hva det koster å ha en stor likviditetsreserve ved å sammenlikne den avkastningen Norges Bank får på plasseringer av denne likviditeten med staten sine lånekostnader. Beregninger utført av Finansdepartementet, ved en slik sammenlikning, indikerer at det ikke medfører noen nettoutgift for staten å ha en slik overskuddslikviditet, jf. omtalen i avsnitt 3.10.2 i Riksrevisjonens rapport 18. mai 2011.

Ordningen med at overføringene for inneværende år fra SPU til statskassen blir endelig bestemt ved nysalderingen har i praksis vært fulgt siden 1996. Det er således relevant å ta med alle årene 1996-2010, og ikke bare perioden 2003-2010, som Riksrevisjonen synes å legge til grunn. Det akkumulerte overskuddet utgjør da 37 mrd. 2010-kroner, eller i gjennomsnitt 2,6 mrd. 2010-kroner per år.

Det akkumulerte avviket kan i hovedsak tilskrives perioden 2003-2010. Departementet vil peke på at dette har vært en spesiell periode for norsk økonomi. Fram til 2008 opplevde norsk økonomi den sterkeste, sammenhengende oppgangsperioden siden 1950-tallet, blant annet understøttet av betydelig arbeidsinnvandring fra Polen og andre nye EØS-land. Den sterke veksten, som til dels ikke kunne forutses, bidro til økt skatteinngang, som særlig i 2006 ble langt høyere enn ventet.

Oppgangsperioden ble avløst av finanskrise og et kraftig internasjonalt tilbakeslag. Vinteren 2008-2009 ventet Finansdepartementet at også norsk økonomi ville bli kraftig rammet. Til tross for dette, og i motsetning til i de fleste andre industriland, holdt skatteinngangen i Norge seg godt oppe både i 2009 og 2010. Anslagene for skatter og avgifter ble dermed gradvis oppjustert etter hvert som ny informasjon ga grunnlag for dette.

I perioden 1996-2010 har staten hatt samlede inntekter utenom statens netto kontantstrøm fra oljevirkosomheten på 10 420 mrd. kroner og samlede utgifter på 11 173 mrd. kroner. Et samlet avvik på 37 mrd. kroner mellom anslag på oljekorrigert underskudd i nysaldert budsjett og de endelige tallene i statsregnskapet for hele perioden framstår etter departementets syn som godt innenfor en normal usikkerhetsmargin for slike anslag. Over tid er det ikke grunn til å forvente systematikk i fortegnet på slike avvik mellom anslag og regnskap.



Departementet viser videre til at spørsmålet om den beløpsmessige overføringen til statsbudsjettet har vært behandlet av Stortinget tidligere, jf. Innst. S. nr. 205 (2005-2006). Stortingets behandling tok utgangspunkt i St.prp. nr. 66 (2005-2006) der Finansdepartementet uttalte:

*"Lov om Statens pensjonsfond bestemmer fondets inntekter og utgifter. I pensjonsfondloven § 5 heter det at midlene i Statens pensjonsfond – Utland bare kan anvendes til en beløpsmessig overføring til statsbudsjettet «etter vedtak av Stortinget». Den endelige beløpsmessige overføringen til statsbudsjettet vedtas av Stortinget i forbindelse med behandlingen av nysaldert budsjett og blir inntektsført over kapittel 5800, post 50 i statsregnskapet. Overføringen til fondet over kapittel 2800 svarer til netto kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten.*

*Riksrevisjonen har i Dokument nr. 1 om resultatet av den årlige revisjonen og kontrollen for budsjetterminen 2004 stilt spørsmål ved om denne føringsmåten er i tråd med Stortingets forutsetninger. Riksrevisjonen peker på at den beløpsmessige overføringen fra fondet til statsbudsjettet knyttes opp til det oljekorrigerte underskuddet slik det anslås i nysaldert budsjett og ikke til endelig regnskap. Riksrevisjonen viser i denne sammenhengen til petroleumsfondslovens bestemmelse om at fondets midler ikke kan anvendes «til å yte kreditt til staten eller private». Videre spør Riksrevisjonen om føringsmåten er i tråd med kontantprinsippet. Stortinget behandlet innstillingen fra Kontroll og konstitusjonskomiteen til Dokument nr. 1 den 4. april i år, jf. Innst. S. nr. 114 (2005-2006). Det ble ikke gitt særskilte merknader fra komiteen til føringsmåten for overføringen fra fondet.*

*I brev til Riksrevisjonen av 13. oktober 2005 redegjorde Finansdepartementet for at gjeldende føringsmåte etter departementets mening er i samsvar med loven og Stortingets forutsetninger. Det foretas en beløpsmessig overføring til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget. Ordningen har hvert år blitt redegjort for i budsjettokumenter og i statsregnskapet. Stortinget har sluttet seg til disse. Videre ga departementet uttrykk for at dagens føringsmåte er i tråd med bevilgningsreglementets § 14 om kontantprinsippet. Inntektsføringen på kapittel 5800 svarer til den faktiske kontante overføringen fra fondet, og dermed er bevilgningsreglementets krav*

*oppfylt. Departementet redegjorde videre i brevet for virkninger av dagens føringsmåte. Ettersom overføringen fra Statens pensjonsfond – Utland skal dekke anslått oljekorrigert underskudd, budsjetteres statsbudsjettet med å gå i balanse etter at overføringen fra fondet er medregnet. Det vil imidlertid som regel oppstå noe avvik mellom anslaget i nysaldert budsjett og faktisk oljekorrigert underskudd. Eventuelle slike avvik fremkommer som overskudd eller underskudd i statsregnskapet etter overføring fra Pensjonsfondet. Avvik mellom anslag og regnskap vil de enkelte årene påvirke brutto finansieringsbehov og statens kontantbeholdning i Norges Bank. Samlet summerer avvikene seg til et overskudd på rundt 7 mrd. kroner over tiårsperioden 1996-2005. Det er ikke systematikk i fortegnet på de årlige avvikene, og det er grunn til å tro at de over tid vil utlikne hverandre.*

*Underskudd/overskudd som oppstår etter nysalderingen, påvirker statsbudsjettets samlede brutto finansieringsbehov og dermed avslutningsposteringen i statsregnskapet mot kapittel 5999 Statslånemidler.*

*Overføringer fra Pensjonsfondet som gir et overskudd i statsregnskapet, innebærer imidlertid ikke at fondet «yter kreditt» til statskassen, da det ikke foreligger noen forpliktelse for senere å regulere overskuddet mot statskassen ved innbetaling til fondet. Tilsvarende innebærer ikke et underskudd i statsregnskapet at statskassen har lånt penger til Statens pensjonsfond – Utland.*

*I brevet til Riksrevisjonen ga departementet på denne bakgrunn uttrykk for at en ikke ser formelle grunner for å endre føringsmåten for kapittel 5800, post 50.*

*Finansdepartementet har på ny vurdert spørsmålet om føringsmåten for kapittel 5800, post 50 på grunnlag av Riksrevisjonens og Stortingets behandling. Etter en samlet vurdering finner departementet det fortsatt mest hensiktsmessig at dagens føringsmåte videreføres. Det vises til de synspunkter som departementet ga uttrykk for i sitt brev av 13. oktober til Riksrevisjonen, jf. ovenfor. I tillegg legger departementet vekt på at den beløpsmessige overføringen til statsbudsjettet bør følge direkte av Stortingets vedtak. Dette innebærer at netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten overføres Statens pensjonsfond – Utland i sin*

helhet slik regnskapet viser og at uttak fra fondet kun skjer etter et beløpsmessig vedtak i Stortinget. Stortinget har på denne måten direkte kontroll med hvor mye som brukes av statens petroleumsinntekter og overføres fra utenlandsdelen av Statens pensjonsfond til budsjettet hvert enkelt år.

Dersom Stortinget likevel ønsker å endre føringsmåten slik at kapittel 5800 i stedet knyttes opp til det regnskapsførte oljekorrigerte underskuddet, må Finansdepartementet i så fall få fullmakt fra Stortinget til, om nødvendig, å overføre mer midler fra Statens pensjonsfond – Utland enn det som er bevilget. Slik fullmakt kan eventuelt gis i form av et eget romertallsvedtak. Med denne føringsmåten vil statsregnskapet etter overføringen fra Statens pensjonsfond – Utland hvert år være i balanse. Finansdepartementet vil eventuelt fremme forslag til fullmakt for føringen i statsregnskapet for 2006 i proposisjonen om ny saldering av statsbudsjettet for 2006, mens avvik mellom regnskapet og Stortingets bevilgningsvedtak på kapittel 5800, i så fall vil bli redegjort for i meldingen om statsregnskapet.

Valg av føringsmåte for kapittel 5800 vil ikke ha betydning for anslag eller vedtak knyttet til denne proposisjonen."

Stortinget besluttet i forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 66 (2005-2006) å videreføre dagens føringsmåte, jf. Innst. S. nr. 205 (2005-2006) der komiteen uttalte:

"Komiteen tar redegjørelsen om føringsmåten av kap. 5800 til etterretning og slutter seg til at dagens føringsmåte videreføres. Komiteen viser til forslag til vedtak XIV under kapittel 21 Komiteens tilråding."

Dagens føringsmåte følger dermed direkte av lov om Statens pensjonsfond og Stortingets forutsetninger. Det er uklart for departementet hva Riksrevisjonen mener med å be departementet "vurdere nødvendigheten av en endelig avklaring av overføringen fra SPU til statsbudsjettet i nysaldert budsjett". Departementet legger til grunn den ordning Stortinget har bestemt når det gjelder overføringer til og fra pensjonsfondet.

Departementet vil for øvrig peke på at formålet med at overføringen fra SPU til statsbudsjettet er knyttet til nysaldert budsjett er å skape bevissthet om hvor mye av statens midler i SPU som brukes

over statsbudsjettet. I en slik sammenheng gir det ikke mening å koble overføringen fra SPU til avslutningen av statsregnskapet. Departementet viser for øvrig til at det ikke fattes noe vedtak i forbindelse med Stortingets behandling av statsregnskapet, noe som er en forutsetning for bruk av midlene i SPU, jf. lov om Statens pensjonsfond § 5.

#### 4.1.5 Finansdepartementets rapportering om netto meravkastning fra eksterne forvaltning av Statens pensjonsfond utland

Riksrevisjonen viser til at det i Meld. St. 15 (2010-2011) er gitt en omtale av det positive resultatet i aksjeforvaltningen og at det er opplyst at erfaringene med renteforvaltningen er mer blandet, men at departementet ikke har rapportert oppnådd samlet netto meravkastning for både aksje- og rentesiden for eksterne forvaltning for perioden 1998-2010. Basert på tallmaterialet fra NBIMs årsrapport for SPU 2010 har eksterne forvaltning siden oppstart av SPU og fram til 2010, etter Riksrevisjonens beregninger, gitt en netto mindrevkastning på 165 mill. kroner.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved årsaken til at departementet ikke har rapportert på en slik måte at det gir et mer helhetlig og fullstendig bilde av hvilke resultater eksterne forvaltning har oppnådd i perioden 1998-2010.

Departementet viser til at det er gitt en bred redegjørelse for den eksterne forvaltningen i SPU i Meld. St. 15 (2010-2011), herunder verdiskapingen i den eksterne forvaltningen. Det framgår av denne redegjørelsen at departementet i oppfølgingen av forvaltningen legger vekt på utviklingen i fondets samlede avkastning og kostnader. Det er videre gjort rede for bankens erfaringer med å engasjere eksterne forvaltningsselskaper.

Departementet ser generelt på bankens valg av eksterne forvaltere som investeringsbeslutninger, på linje med andre typer investeringsbeslutninger som tas innenfor det mandatet som er satt for bankens forvaltning. Likeledes er fordelingen mellom intern og eksterne forvaltning en beslutning som tas på bakgrunn av den informasjon som foreligger på beslutningstidspunktet og det skjønn som utøves da. Det vil alltid kunne være enkeltbeslutninger som i ettertid framstår som mindre fordelaktige – enten det gjelder beslutninger om investeringer i enkelte selskaper eller valg av enkelte forvaltere. Derfor må resultatene i den aktive forvaltningen vurderes samlet og over tid.

Departementet viser videre til at Norges Bank har valgt å trappe ned og omstrukturere den eksterne renteforvaltningen i SPU, jf. omtalen i Norges Banks årsrapporter om SPU for 2009 og 2010, og rapporten for første kvartal 2011. Endringene innebærer at fondets eksterne renteforvaltning for tiden har et svært begrenset omfang sammenliknet med tidligere. De gode resultatene som er oppnådd de to siste årene i renteforvaltningen i Norges Bank reflekterer blant annet positive bidrag fra verdipapirer som opprinnelig inngikk i eksternt forvaltede porteføljer, men som under finanskrisen ble overført til intern forvaltning i Norges Bank. Dersom de eksterne porteføljene ikke hadde blitt avsluttet og overført til den interne forvaltningen, ville de gode resultatene i disse porteføljene vært regnet med som en del av verdiskapingen i den eksterne renteforvaltningen. Departementet mener derfor at Riksrevisjonens oppdeling av forvaltningsresultater gir et lite hensiktsmessig grunnlag for å vurdere verdiskapingen, særlig for renteporteføljen.

*4.2 Kompensasjonsordningen for merverdiavgift*  
Riksrevisjonen uttaler at den ser det som positivt at departementet nå vil følge opp problemstillinger knyttet til kompensasjonsordningen for merverdiavgift. Riksrevisjonen stiller likevel spørsmål ved departementets styring og oppfølging av ordningen med det forenklete dokumentasjonskravet. Riksrevisjonen stiller også spørsmål om de etablerte kontrollordningene er tilstrekkelige og har fungert etter hensikten.

I St.prp. nr. 1 (2006 – 2007) Skatte-, avgifts- og tollvedtak ble ordningen vurdert. Som det framgår av avsnitt 3.2.1, hadde ordningen da fungert i to hele kalenderår. Det ble imidlertid uttalt at Regjeringen ville ha ordningen til vurdering og følge med på utviklingen. Departementet har senere, i sitt løpende arbeid med ordningen, også hatt fokus på kontrollsidene. Det har imidlertid ikke framkommet omstendigheter som har gitt departementet foranledning til å iverksette særskilt oppfølging på dette området.

Finansdepartementet har på grunnlag av Riksrevisjonens rapportering bedt Skattedirektoratet vurdere om det er behov for å endre kompensasjonsregelverket. Direktoratet ble spesielt bedt om å vurdere om det er behov for å endre dokumentasjonskravene og for eventuelt å presisere nærmere hva som ligger i revisors attestasjonskrav. Skattedirektoratets vurdering foreligger i brev 12. september 2011.

Hva gjelder dokumentasjonskravene for de private virksomhetene i ordningen, peker Skattedirektoratet på at disse kravene er forenklet sammenliknet med de dokumentasjonskravene som fulgte av den tidligere begrensede kompensasjonsordningen av 1995. Kravene til oppstilling og dokumentasjon i den tidligere begrensede ordningen var imidlertid rettet mot selve anskaffelsene, og ikke mot det forhold at den private virksomheten faktisk utførte oppgaver som ga rett til kompensasjon. Direktoratet antar derfor at det ikke er selve dokumentasjonskravene eller kompensasjonsregelverkets utforming av kravene til revisorattestasjon som krever endring. Departementet vil nå se nærmere på denne vurderingen. Departementet bemerker at i den tidligere begrensede kompensasjonsordningen var det for de private virksomhetene et krav om at disse var tatt med i offentlige planer som en integrert del av det kommunale tjenestetilbudet. Det var samtidig et krav om kommunen skulle attestere for at virksomheten var en integrert del av det kommunale tjenestetilbudet. En eventuell gjeninnføring av dette vilkåret vil ikke gjøre kompensasjonsoppgaven fra private virksomheter bare avhengig av revisorbekreftelse, men også attestasjon fra kommunen.

Med sikte på å motvirke feil i kompensasjonsoppgavene vil departementet også undersøke om kompensasjonsregelverket bør tydeliggjøres med hensyn til i hvilke tilfeller en privat virksomhet kan anses for å utføre en kommunalt lovpålagt oppgave på helse, sosial- eller undervisningsområdet. I brevet 12. september 2011 peker Skattedirektoratet på flere problemstillinger innenfor dette området.

Hensiktsmessigheten av å endre kompensasjonsregelverket på områdene nevnt ovenfor krever grundige vurderinger. Departementet vil følge opp dette. Som ledd i dette vil departementet også vurdere forbedringer i skattekontorenes kontroll."

## **6 Riksrevisjonen uttaler**

Riksrevisjonen har avgitt åtte avsluttende revisjonsbrev uten merknad.

### **6.1 Statens pensjonsfond**

Finansdepartementet har ansvar for forvaltningen av Statens pensjonsfond (SPF) som består av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN). Den operative

forvaltningen av SPU og SPN er delegert videre til henholdsvis Norges Bank og Folketrygdfondet, og skal skje innenfor overordnede retningslinjer fastsatt av departementet. Riksrevisjonens oppgaver er blant annet å påse at Finansdepartementet forvalter Statens pensjonsfond i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, revidere statsregnskapet inklusive posten Statens pensjonsfond, herunder SPU og SPN, og føre kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse overfor Norges Bank, jf. Grunnloven § 75 k, § 9 i *lov om Riksrevisjonen av 7. mai 2004* (riksrevisjonsloven), Innst. 138 S (2010–2011) og Innst. 436 S (2010–2011). Flere av forholdene vedrørende departementets styring, kontroll og oppfølging av SPU bygger på Norges Banks forvaltning,<sup>13</sup> og avkastningsposter i statsregnskapet. Riksrevisjonens revisjon omfatter ikke den operative forvaltningen av Statens pensjonsfond utland i Norges Bank. Denne er revidert av Norges Banks eksterne revisor, og Norges Banks representantskap fører tilsyn og rapporterer til Stortinget.<sup>14</sup>

#### 6.1.1 Riksrevisjonens innsynsrett

For at Riksrevisjonen skal kunne utføre lovbestemte oppgaver er det nødvendig å få innsyn i relevant informasjon og dokumentasjon. Finansdepartementet og Riksrevisjonen har hatt ulike syn når det gjelder innsyn i Norges Banks forvaltning.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen og finanskomiteen har ved en rekke anledninger omtalt revisjonen av SPU. Riksrevisjonen har merket seg at det har vært en endring over tid når det gjelder Stortingets forutsetninger og uttalelser knyttet til Riksrevisjonens revisjon og kontroll på dette området. I 2006 anmodet kontroll- og konstitusjonskomiteen Riksrevisjonen om å følge opp og intensivere sin revisjon av statens betydelige internasjonale plasseringer i SPU. Etter innføringen av den nye revisjons- og tilsynsordningen for Norges Bank har et flertall i finanskomiteen og kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket betydningen av at det er en klar ansvars- og rolledeling, også mellom de ulike organene som fører kontroll med SPF. Flertallet i finanskomiteen har i juni 2011 uttalt at Riksrevisjonen skal foreta forvaltningsrevisjon av Finansdepartementet og revisjon av posten Statens pensjonsfond i statsregnskapet, samt føre kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse, men at Riksrevisjonen utover dette ikke skal foreta en kontroll av Norges Bank

og SPU og av Folketrygdfondet (FTF) og SPN, jf. Innst. 436 S (2010–2011).

Riksrevisjonen vil innrette revisjonen av SPU og SPN i statsregnskapet og kontrollen med Finansdepartementets forvaltning i samsvar med Stortingets forutsetninger.

#### 6.1.2 Presentasjon av overskudd i Statens pensjonsfond i statsregnskapet

Finansdepartementet presenterer i Meld. St. 3 (2010–2011) *Statsrekneskapen 2010* statens samlede inntekter og utgifter og overskudd i Statens pensjonsfond i tabell 1.2 som tidligere. Tabellens del 2 viser overskudd i SPF. Del 3 viser samlet overskudd for statsbudsjettet og SPF. Av del 2 framgår renteinntekter og utbytte fra SPN og SPU som for 2010 er oppgitt til 90,5 mrd. kroner. SPU og SPNs samlede resultat for 2010 utgjorde imidlertid 270 mrd. kroner. Herav utgjør gevinst 180 mrd. kroner som ikke er medtatt ved framstilling av overskuddet i SPF i tabellen.<sup>15</sup> Ifølge Finansdepartementet samsvarer framstillingen med oppsettet i statsbudsjettet hvor SPFs overskudd er satt opp etter nasjonalregnskapets definisjon.

Det er forventet at denne gevinsten, som utgjør en stor andel av avkastningen, vil vokse betydelig i årene framover. Riksrevisjonen viser til at en vesentlig del av resultatet til SPU og SPN blir utelatt når Finansdepartementet velger å presentere SPUs overskudd etter nasjonalregnskapets definisjon.

Etter Riksrevisjonens vurdering taler fondets størrelse og vesentlighet for at hele resultatet for SPU og SPN bør framgå i tabellpresentasjonen slik at den viser det *faktiske* samlede overskuddet i Statens pensjonsfond. Dette bør ikke bare framkomme i den tekstlige omtalen. Riksrevisjonen er av det syn at dette vil bidra til en rettvise, mer oversiktlig og fullstendig rapportering til Stortinget.

#### 6.1.3 Rapportering av Statens pensjonsfond utlands realavkastning i norske kroner

Riksrevisjonen ba Finansdepartementet opplyse om realavkastning av SPU beregnes i norske kroner. Finansdepartementet opplyser at det ikke beregner realavkastning i norske kroner, men baserer sin rapportering på beregninger av realavkastning i internasjonal valuta foretatt av

13) Blant annet i årlig stortingsmelding om forvaltningen av Statens pensjonsfond.

14) I Dokument 17 (2010–2011).

15) Dette stammer fra årets gevinst/tap i bl.a tabell 3.2 og 3.4 med tilhørende noteopplysninger.

Norges Bank.<sup>16</sup> Handlingsregelen legger til grunn at forventet realavkastning av fondets kapital på fire prosent kan brukes over statsbudsjettet hvert år.<sup>17</sup>

Departementet opplyser at den forventede realavkastning, som er anslått til fire prosent, er ment å gjelde på svært lang sikt. Departementet viser også til at det er fondets avkastning målt i internasjonal kjøpekraft som er avgjørende for hva Norge som nasjon vil kunne få for pengene. Da er det mest relevant å vurdere utviklingen i kjøpekraften til fondet ved å se på avkastning målt i utenlandsk valuta.

Riksrevisjonen viser til at handlingsregelens fire prosent beregnes og budsjetteres med basis i SPU's verdi i norske kroner hvert år. Ved beregning av handlingsregelens forventede realavkastning, legges SPU's kapital ved utgangen av foregående år til grunn og beløpet beregnes i norske kroner.<sup>18</sup> For 2011 er beløpet budsjettet til 123 mrd. kroner.<sup>19</sup> Etter Riksrevisjonens vurdering er realavkastning i norske kroner relevant informasjon i denne sammenheng.

Riksrevisjonen er enig med departementet i at i et langsiktig perspektiv er det viktig å måle realavkastning i internasjonal valuta. Riksrevisjonen antar at beregning av og informasjon om realisert realavkastning i norske kroner i tillegg til internasjonal valuta, vil bidra til en mer fullstendig rapportering til Stortinget.

#### **6.1.4 Overføringer til og fra Statens pensjonsfond utland og posteringene i statsregnskapet**

Riksrevisjonen har undersøkt prosessen med overføringer av midler til og fra SPU og tilhørende posteringer i statsregnskapet. Overføringene framstår for revisjonen i det vesentligste å bli utført på en åpen, effektiv og sikker måte og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen har imidlertid vist at det i løpet av perioden fra 2003 til 2010 er akkumulert 33 milliarder 2010-kroner på statens foliokonto i stedet for overført til SPU.<sup>20</sup> Dette som følge av underverdinger av det oljekorrigerte overskuddet ved nysalderingen. Departementet peker blant annet på at dette har vært en spesiell periode for norsk økonomi. Riksrevisjonen har ikke hatt merknader

til måten departementet har utført sine anslag, men har bedt departementet vurdere den nåværende ordningen. Riksrevisjonen har videre stilt spørsmål om dette har ført til lavere avkastning på statens formue. Departementet uttaler at det er naturlig å se staten og Norges Bank under ett i denne sammenhengen. Riksrevisjonen har derfor bedt departementet vurdere om statens avkastning på midlene som plasseres i Norges Bank er like god som avkastningen ved plassering av midlene i SPU. Videre har Riksrevisjonen bedt departementet vurdere nødvendigheten av en endelig avklaring av overføringene fra SPU til statsbudsjettet i nysaldert budsjett.

#### **Vurdering av statens avkastning**

Departementet uttaler at det er mulig å finne ut hva det koster å ha en stor likviditetsreserve ved å sammenlikne den avkastningen Norges Bank får på plasseringen av denne likviditeten med statens lånekostnader. Beregninger utført av departementet viser at det ikke medfører en nettougift for staten å ha en slik reserve. Riksrevisjonen legger til grunn at departementets konklusjon er riktig for en likviditetsreserve forårsaket av statens opplåning, men stiller spørsmål om det samme gjelder for en likviditetsreserve forårsaket av overskudd på statsbudsjettet. Riksrevisjonen kan ikke se at departementet har gitt mer informasjon om dette spørsmålet.

#### **Nødvendigheten av en endelig avklaring av overføringene fra SPU til statsbudsjettet i nysaldert budsjett**

Departementet uttaler at formålet med dagens ordning er å skape bevissthet om hvor mye av statens midler i SPU som brukes over statsbudsjettet. Riksrevisjonen antar at dette også vil kunne oppnås ved et vedtak i nysalderingen som senere justeres ved avleggelsen av statsregnskapet. Ved en slik ordning vil overføringene fra SPU bare brukes til å dekke utgifter over statsbudsjettet og ikke plasseres på konto i Norges Bank.

Departementet viser videre til at det ikke fattes noen vedtak i forbindelse med Stortingets behandling av statsregnskapet, noe som er en forutsetning for bruk av midlene i SPU etter § 5 i *lov om statens pensjonsfond*. Riksrevisjonen viser i den forbindelse til at Stortinget, uansett ordning, vil vedta et beløp i forbindelse med nysalderingen. Ved dagens ordning blir dette beløpet endelig avklart ved nysalderingen. Ved en eventuell alternativ ordning kan beløpet bli justert ved avleggelsen av statsregnskapet.

16) Realavkastning beregnes ved å justere nominell avkastning for inflasjon/prisstigning.

17) Meld. St. 2 (2010–2011) *Revidert nasjonalbudsjett 2011* og Meld. St. 1 (2011–2012), side 48

18) 3081 mrd. kroner ved utgangen av 2010 i statsregnskapet.

19) Meld. St. 2 (2010–2011) *Revidert nasjonalbudsjett 2011*.

20) Riksrevisjon har tatt for seg denne perioden fordi den uten unntak er utført i henhold til retningslinjene for budsjettpolitikken.

Riksrevisjonen tar til etterretning at departementet finner dagens ordning hensiktsmessig, men kan vanskelig se at det er godt gjort at dagens ordning gir den beste avkastningen på statens formue.

### **6.1.5 Finansdepartementets rapportering av netto meravkastning fra eksterne forvaltning av Statens pensjonsfond utland**

Riksrevisjonen viser til at Finansdepartementet i rapporteringen av den eksterne forvaltningen i Meld. St. 15 (2010–2011) opplyste at i perioden 1998–2010 oppnådde den eksterne aksjeforvaltningen til SPU en samlet meravkastning på 22,4 mrd. kroner og at erfaringene med renteforvaltningen er mer blandet enn på aksjesiden. Finansdepartementet har i denne sammenheng ikke rapportert oppnådd samlet netto meravkastning for både aksje- og rentesiden for eksterne forvaltning for perioden. Riksrevisjonen har sammenstilt tallmaterialet for SPUs eksterne forvaltnings meravkastning og forvaltningskostnader fram til 2010.<sup>21</sup> Sammenstillingen av opplysningene viser at eksterne forvaltning har gitt en netto mindre-avkastning eller et netto tap på 165 mill. kroner.

Finansdepartementet mener at Riksrevisjonens oppdeling av forvaltningsresultater gir et lite hensiktsmessig grunnlag for å vurdere verdiskapningen, særlig for renteporteføljen. Departementet viser til at dersom de eksterne porteføljene ikke hadde blitt avsluttet og overført til den interne forvaltningen, ville de gode resultatene i disse porteføljene vært regnet med som en del av verdiskapningen i den eksterne renteforvaltningen.

Riksrevisjonen ser det som uheldig at Finansdepartementets rapportering av den eksterne forvaltningens resultat for SPU i perioden 1998–2010 ikke har gitt et fullstendig bilde.

**6.2 Kompensasjonsordningen for merverdiavgift**  
Ved innføringen av den generelle kompensasjonsordningen i 2004, ble det innført forenklede dokumentasjonskrav ved at grunnlaget for kompensasjonskravene skulle kontrolleres og attesteres av revisor. Ordningen er omfattet av et komplekst regelverk, og det fremmes krav som åpenbart ikke omfattes av ordningen. Det synes derfor å være risiko for at ikke ubetydelige beløp kan bli feilaktig utbetalt.

Riksrevisjonen har pekt på utfordringer knyttet til kompensasjonsordningen for merverdiavgift og innføringen av forenklet dokumentasjonskrav. Regelverket er utfordrende med hensyn til hvilke tilfeller private virksomheter utfører kommunalt lovpålagte oppgaver som gir rett til kompensasjon.

Finansdepartementet peker på at i den tidligere begrensede kompensasjonsordningen var det for de private virksomhetene et krav om at disse var tatt med i offentlige planer som en integrert del av det kommunale tjenestetilbudet. Det var samtidig et krav om at kommunen skulle attestere for at virksomheten var en integrert del av det kommunale tjenestetilbudet. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det behov for en gjennomgang av regelverket med hensyn til aktuelle lovhjemler for tjenester som skal omfattes av kompensasjonsordningen for å avklare tolkningstvil og avgrensingsproblemer.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil undersøke om kompensasjonsregelverket bør tydeliggjøres med hensyn til i hvilke tilfeller en privat virksomhet kan anses for å utføre en kommunal lovpålagt oppgave på helse-, sosial- eller undervisningsområdet. Dette med sikte på å motvirke feil i kompensasjonsoppgavene.

Riksrevisjonen anser det uheldig at gjeldende regelverk og etablerte kontrollordninger ikke er tilstrekkelige til å forhindre urettmessige utbetalinger av krav på merverdiavgiftskompensasjon.

**6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold**  
Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

Statens pensjonsfond

- Presentasjon av Statens pensjonsfond i Meld. St. 3 Statsrekneskapen
- Etikk og eierskapsutøvelse
  - Statens pensjonsfond Norge
  - Statens pensjonsfond utland

Statens pensjonsfond utland

- Forvaltningskostnader eksterne forvaltere – Statens pensjonsfond utland
- Lønn til ledergruppen i Norges Bank Investment Management som belastes Statens pensjonsfond utland
- Regnskapsregelverk
- Avkastningsmåling av Statens pensjonsfond utland
  - Prosentavkastning målt i internasjonal valuta
  - Regnskapsmessig avkastning

21) Jf. side 56 i Statens pensjonsfond utland Årsrapport 2010 fra Norges Bank Investment Management.

Skattetaten

- Oppgavebehandling merverdiavgift

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Skatteetatens kontroll av næringsdrivende og selskaper
- Pålitelighet i rapporteringen vedrørende skatteetaten

#### **6.4 Forvaltningsrevisjoner**

Det er gjennomført en forvaltningsrevisjon om kontroll av reorganisering av skatteetaten, Dokument 3:4 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av reorganiseringen av skatteetaten* som vil bli overlevert Stortinget i desember 2011.

# Fiskeri- og kystdepartementet

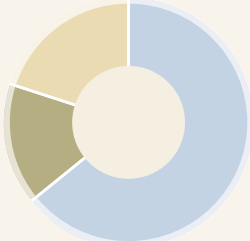
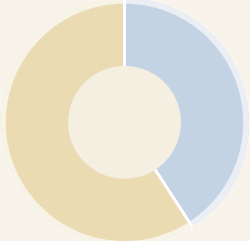
## 1 Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010

### 1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)\*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	572	4417	4989	4540	612
Inntekter		1211		1412	

Utgiftsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)		Inntektsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	
 <ul style="list-style-type: none"> <li>Statens egne driftsutgifter</li> <li>Nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer til andre</li> <li>Utlån, statsgjeld mv.</li> </ul>		 <ul style="list-style-type: none"> <li>Salg av varer og tjenester</li> <li>Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer fra andre</li> <li>Tilbakebetalinger mv.</li> </ul>	

<b>Fiskeri- og kystdepartementets ansvarsområde:</b>		<b>Riksrevisjonen har avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknad.</b>
4	virksomheter	
2	selskaper**	

\* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

\*\* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2011–2012).



## 1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter og mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

## 1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget.

---

## 2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke avgitt revisjonsbrev med merknad.

---

## 3 Fiskeri- og kystdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

### 3.1 Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning

Ved revisjonen av 2009-regnskapet pekte Riksrevisjonen på at ikke alle avstemminger hos Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES) var foretatt slik bestemmelser om økonomistyring i staten forutsetter. På en bankkonto opprettet i DnB NOR i forbindelse med EU-prosjekter, var det en betydelig differanse mellom bokført beholdning og kontoutdrag fra banken. Videre ble det konstatert at interimskontoer for innbetalinger av inntekter til prosjekter ikke var avstemt. På bakgrunn av disse funnene stilte Riksrevisjonen spørsmål om NIFES hadde et tilfredsstillende system for intern kontroll og hva departementet gjorde for å forsikre seg om at internkontrollen i NIFES var tilfredsstillende.

Departementet uttaler at det har fulgt opp NIFES direkte og ved å ta opp de rapporterte forhold som eget tema i etatsmøter, for å sikre at NIFES iverksetter nødvendige tiltak på systemnivå. NIFES er nå i slutfasen med å rydde opp i håndteringen av inntekter og bruk av interimskontoer. Departementet har også initiert en egen prosess mot blant annet NIFES for å gjennomgå og klargjøre rutiner for håndtering av inntekter og interimføring. Departementet opplyser at det er kjent med at NIFES har foretatt personalmessige endringer for å sikre bedre oppfølging av området.

Saken avsluttes.

## 3.2 Informasjonssikkerhet

I Dokument 1 (2010–2011) pekte Riksrevisjonen på mangler i Fiskeri- og kystdepartementets etatsstyring av informasjonssikkerhet og stilte spørsmål om departementets etatsstyring av underliggende virksomheter hadde vært god nok på dette området. Det ble blant annet ikke stilt krav til underliggende virksomheter om identifisering og klassifisering av informasjon, blant annet vedrørende viktighet og tilgjengelighetskrav. Det var også manglende oppfølging og kontroll fra departementets side angående gjennomføring av risikoanalyser av samfunnskritisk og virksomhetskritisk ikt-infrastruktur. Departementet hadde heller ikke gjennomført særskilte kontroller eller fulgt opp at virksomhetenes ikt-infrastruktur beskyttes. Videre var det fra departementets side ikke stilt krav til underliggende virksomheter om å rapportere om arbeidet med informasjonssikkerhet, eller krav til bevisstgjøring og kunnskapsspredning.

Fiskeri- og kystdepartementet har opplyst at det har engasjert et eksternt firma til å gjennomføre en kartlegging av informasjonssikkerheten i underliggende etater. Departementet mener at når resultatet av kartleggingen foreligger vil det kunne utøve en bedre og mer målrettet etatsstyring når det gjelder informasjonssikkerhet.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

---

## 4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har ved revisjonen av Fiskeri- og kystdepartementet og underliggende virksomheter for 2010, ikke avdekket vesentlige feil eller mangler verken ved statsregnskapet eller virksomhetsregnskapene. Det er heller ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet.

---

## 5 Svar fra Fiskeri- og kystdepartementet

Saken har vært forelagt Fiskeri- og kystdepartementet, og statsråden har i brev av 15. august 2011 svart:

"Det vises til brev av 30. juni 2011 vedlagt resultatet av den årlige revisjon og kontroll av statsregnskapet for 2010. Vi viser også til dialog og møter mellom departementet og Riksrevisjonen, og dialogen mellom Riksrevisjonen og våre underliggende virksomheter i forbindelse

med gjennomføringen av revisjonen av statsregnskapet for 2010.

Fiskeri- og kystdepartementet er tilfreds med at Riksrevisjonen gjennom sin revisjon ikke har hatt vesentlige merknader til departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget, samt at departementet og våre underliggende virksomheter har mottatt avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

Fiskeri- og kystdepartementet har merket oss de øvrige forhold som Riksrevisjonen har tatt opp i sin revisjon og vil ta dette med i det videre arbeidet og etatsstyringen.

Fiskeri- og kystdepartementet har ingen ytterligere merknader til resultatet av den årlige revisjon og kontroll av statsregnskapet for 2010."

---

## 6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010. Riksrevisjonen har avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

### 6.1 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende sak avsluttet:

- Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning manglende avstemming av regnskapet

Følgende sak vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Fiskeri- og kystdepartementets manglende etatsstyring av informasjonssikkerhet.

### 6.2 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om havbruk.

# Forsvarsdepartementet

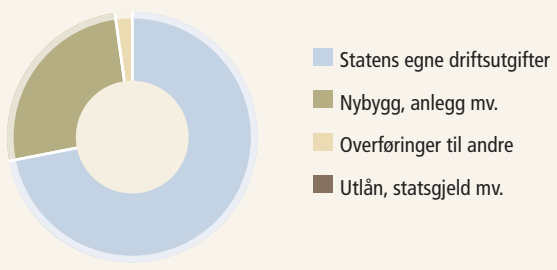
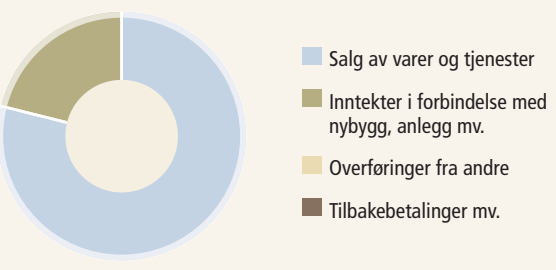
## 1 Forsvarsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjett for 2010

### 1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)\*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	997	36 125	37 122	35 862	1591
Inntekter		1656		1999	

Utgiftsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> <li>Statens egne driftsutgifter</li> <li>Nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer til andre</li> <li>Utlån, statsgjeld mv.</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Salg av varer og tjenester</li> <li>Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer fra andre</li> <li>Tilbakebetalinger mv.</li> </ul>

Forsvarsdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt ett avsluttende revisjonsbrev uten merknad og tre avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
4	virksomheter	Forsvaret
		Forsvarsbygg
		Forsvarets forskningsinstitutt

\* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

## 1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

## 1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

### 1.3.1 Etatsstyring av Forsvarsbygg

Flere av sakene som er tatt opp ved revisjonen av Forsvarsbygg for 2010 har vært omtalt ved tidligere års rapportering. Brudd på anskaffelsesregelverket har vært tatt opp siden 2007 og mangelfull intern kontroll siden 2008. Ved rapporteringen for 2009-regnskapet var departementet av den oppfatning at igangsatte tiltak både var målrettede og i ferd med å gi resultater.<sup>1</sup>

Departementet har i 2010 pålagt Forsvarsbygg å sørge for at internkontroll er en integrert del av samtlige prosesser, rutiner og funksjoner i virksomheten. Tiltak som følge av merknader for 2009 er innarbeidet i Tiltaksplan for Forsvarsbyggs internkontroll. Departementet opplyser at tiltaksplanen jevnlig følges opp i departementets styringsdialog med Forsvarsbygg.

### 1.3.2 Norske militære avdelinger i Afghanistan

Riksrevisjonen har kontrollert forvaltningen av de norske avdelingene i Afghanistan. Kontrollen omfatter ledelse og styring, og personell-, materiell- og økonomiforvaltning. Kontrollen er gjennomført ved den norske kontingentledelsen (NCC) og det nasjonale støtteelementet (NSE) i Mazar-e-Sharif, samt ved den norske stabiliseringsstyrken (PRT) i Meymaneh. Forut for kontrollen i Afghanistan er det gjennomført kontroller ved Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) og Hærstaben (HST), som er de mest sentrale avdelingene i forbindelse med oppbygging av styrken og gjennomføring av operasjonene i Afghanistan.

Det går fram av Prop. 1 S (2009–2010) at Afghanistan skal være hovedinnsatsområdet for norske styrker i utlandet. Hovedfokus skal være å styrke afghanernes egen evne til å ivareta stabilitet og sikkerhet. Innsatsen skal konsentreres rundt trening, rådgivning og samarbeid med afghanske sikkerhetsstyrker.

NCC ivaretar det nasjonale ansvaret for personellforvaltning, etterretnings- og sikkerhetstjeneste, operasjoner, logistikk, samband og økonomiforvaltning. Staben inneholder også støtteelementer

som militærpoliti, prest, veterinær, presse- og informasjonstjeneste og juridisk rådgivning.

NSE er en nasjonal logistikkressurs som primært understøtter norske avdelinger og stabsfunksjoner i Afghanistan med et bredt spekter av logistikk- og støttefunksjoner. Elementet støtter også allierte nasjoner, i den grad Norge har forpliktet seg til slikt samarbeid gjennom International Security Assistance Force (ISAF).

PRT har som viktigste oppgave å støtte den afghanske hæren og afghanske politistyrker i opprørsbekjempelse gjennom et partnerkonsept. Det innebærer at PRT planlegger, koordinerer og gjennomfører operasjoner sammen med afghanske hær- og politistyrker. I tillegg støtter styrken lokale myndigheter i utviklingen av provinsen. Riksrevisjonens kontroll viste at de fleste rutiner og instruksjoner knyttet til operativ og administrativ kontroll er godt formalisert, innarbeidet og forankret på alle nivåer i de avdelingene som ble kontrollert. Materiell- og økonomiforvaltningen preges av god orden og struktur, med kompetente og motiverte medarbeidere. Riksrevisjonens beholdningskontroller avdekket ingen avvik av betydning.

Riksrevisjonens kontroll avdekket likevel at viktige fagmiljøer innen logistikk og vedlikehold er hardt belastet som følge av lav bemanning. Kontrollen viste videre at opplæring i bruken av viktig materiell i enkelte tilfeller er mangelfull før avreise til operasjonsområdet, og at reservedelsituasjonen til tider er svært anstrengt som følge av lange leveringstider. Stabiliseringsstyrkens evne til å gjennomføre operasjoner begrenses av materielltilgjengeligheten og behovet for å gjennomføre opplæring og trening i operasjonsområdet.

Forsvaret opplyser at de ut i fra en operativ vurdering av sikkerhetsbehovene for styrken i Afghanistan har valgt å anskaffe, uten konkurranse, en del materiell som ikke finnes i den nasjonale strukturen hjemme. Materiellet introduseres i operasjonsområdet i Afghanistan uten at det så langt er etablert noe apparat for å ivareta opplæring og teknisk understøttelse av materiellet fra Norge.

Forsvarsdepartementet bekrefter at personellsituasjonen innen enkelte fagmiljøer er anstrengt, og opplyser at dette nå søkes løst gjennom en jevnere fordeling av belastningen på alle fire forsvarsgrener.

1) Dokument 1 (2010–2011).

## 2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

### 2.1 Forsvaret

Forsvaret har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad knyttet til følgende forhold:

#### 2.1.1 Materiellforvaltning

I henhold til *Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 12. desember 2005* (økonomireglementet) §14, skal virksomhetene etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll for blant annet å sikre at virksomhetens verdier forvaltes på en forsvarlig måte.

Riksrevisjonen har kontrollert materiellforvaltningen ved 14 enheter under alle forsvarsgrener og Forsvarets logistikkorganisasjon. Dette er kontroller som kommer i tillegg til det som er gjennomgått av forvaltningsrevisjonen i Dokument 3:9 (2010–2011) *Riksrevisjonens undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren*. Revisjonen har avdekket at betydelige mengder materiell ikke er registrert i ikt-systemet SAP. Kontrollen viste for eksempel at det ikke forelå dokumentasjon for destrueringen av 97 utrangerte våpen.

#### 2.1.2 Driftsanskaffelser

Riksrevisjonen har kontrollert 103 driftsanskaffelser med henblikk på om gjeldende regelverk er fulgt og om dokumentasjonen er tilfredsstillende. Det er videre foretatt kontroll av rutiner for forvaltning av rammeavtaler. Det er avdekket svakheter ved dokumentasjon av anskaffelser, det er foretatt direkteanskaffelser uten konkurranse og det er gjennomført anskaffelser hvor bestillingsrutiner ikke er fulgt.

Regnskapsrevisjonens funn samsvarer med det som kommer fram i Dokument 3:9 (2010–2011).

#### 2.1.3 Regnskaps- og årsavslutning – betaling før forfallsdato

Det går fram av Finansdepartementets veiledning om *Bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget 26. mai 2005* (bevilgningsreglementet) § 3 at det ikke er adgang til å forsere normale utbetalingsrutiner ved årsskiftet. Bevilgningsreglementet § 10 forutsetter en effektiv bruk av virkemidler og ressurser. Dette må blant annet innebære at avtalt kredittid skal utnyttes. Forsering av betalinger ved årsskiftet ble også omtalt i Dokument nr. 1 for regnskapsårene 2007 og 2008. Det ble da registrert slike betalinger for henholdsvis 153 og 364 mill. kroner. Se også punkt 3.2.9.

Riksrevisjonen har kontrollert om fakturaer som er mottatt ved slutten av 2010 er belastet korrekt regnskapsår. I perioden 10–31. desember betalte Forsvaret ca. 16 000 fakturaer med fakturadato i desember måned. Av disse har revisjonen kontrollert alle fakturaer med beløp over 1 mill. kroner – til sammen 96 bilag – som beløpsmessig utgjorde ca. 995 mill. kroner. Av de kontrollerte fakturaene hadde 17 forfall i 2011, men ble betalt i 2010. Beløpsmessig utgjorde dette til sammen ca. 129 mill. kroner. Forsert betaling av fakturaer for å oppnå kontantrabatt inngår ikke i dette beløpet.

#### 2.1.4 Forsinkelser i investeringsprosjekter

Revisjonen av 34 store investeringsprosjekter i Forsvaret viser at ni av prosjektene er forsinket med mer enn ett år, og to av disse er igjen forsinket med minst fem år. Tre er forsinket med ett år. Forsinkelser i investeringsprosjekter er også tatt opp i Dokument nr. 1 for regnskapsåret 2008.

Forsinkelsene har ifølge Forsvarsstaben ført til en svekkelse av den operative evnen til fregatter og MTBer (missiltorpedobåt), samt evnen til myndighetsutøvelse og SAR-beredskap (søke- og redningstjeneste) for kystvakten og fregattene.

Forsvarsdepartementet erkjenner at forsinkelser i leveranser til Sjøforsvaret har negativ innvirkning på operativ evne ettersom det skjer utskiftning av hele våpensystemer. For den resterende delen av Forsvaret ser ikke departementet at forsinkelser i leveranser av materiell har hatt konsekvenser for Forsvarets evne til å delta på planlagt nivå i operasjoner hjemme og ute.

#### 2.1.5 Styrkeproduksjon og operativ virksomhet

Riksrevisjonens kontroll av styrkeproduksjon og operativ virksomhet i 2010 viser at Forsvarets evne til å løse sine oppgaver i hovedsak er uendret i forhold til 2009. De vesentligste avvikene sett opp mot prioriteringer og målsettinger i Prop. 1 S (2009–2010) er knyttet til Hæren og Sjøforsvaret.

#### Hæren

Riksrevisjonen pekte i Dokument 1 for regnskapsåret 2009 på at den planlagte utviklingen av Hæren fram til 2012 var forsinket og at viktig materiell manglet. Riksrevisjonens kontroll av utviklingen i 2010 er basert på revisjonsbesøk ved Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), HST og Brigade Nord. I tillegg er Forsvarets egne statusrapporter gjennomgått. Kontrollen viser at utviklingen heller ikke i 2010 er i henhold til planen som Forsvaret har lagt, og Hæren har fortsatt betydelige personell- og materiellmangler,

både for kamptropper og støtteavdelinger. Brigade Nord har ikke øvd på en helhetlig måte i 2010, og har ikke – etter Hærens egne militærfaglige vurderinger – kampkraft på ønsket nivå. Brigadekommandoen mangler et betydelig antall årsverk, og har heller ikke øvd på feltfunksjoner. Brigadens evne til nasjonal krisehåndtering og håndtering av væpnet konflikt rapporteres å være mindre tilfredsstillende.

Forsvarsdepartementet vil i samarbeid med Forsvaret gjennomføre en rekke tiltak i 2011 og 2012 for å redusere risikoen for at Hæren ikke når hovedmålene for inneværende langtidsplanperiode 2009–2012. Departementet peker samtidig på Hærens komplekse og ressurskrevende engasjement i utlandet, og at det ikke er forutsatt eller planlagt å ha dobbelt sett med personell eller enheter i avdelingene for å kompensere for styrkebidragene som er involvert i disse operasjonene. Etter departementets vurdering er det derfor helt normalt at avdelinger ikke er fulltallige for trening og øving i Norge.

### **Sjøforsvaret**

Av Prop. 1 S (2009–2010) går det fram at den samlede seilingsaktiviteten i Sjøforsvaret i 2010 skal opprettholdes på samme nivå som i 2009. Samtidig forventes det resultater av moderniseringen av Kystvakten i form av økt tilstedeværelse og ivaretagelse av Kystvaktens primæroppgaver, spesielt i nordområdene.

Riksrevisjonens kontroll viser at Sjøforsvaret ikke nådde målene for samlet seilingsaktivitet i 2010, verken i Kysteskadren eller i Kystvakten. Aktiviteten var også lavere enn i 2009. Riksrevisjonen viser også til Dokument 3:8 (2010–2011) *Riksrevisjonens oppfølging av parallellrevisjonen med Den russiske føderasjons riksrevisjon om forvaltningen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet*. Oppfølgingen viser at Kystvaktens tilstedeværelse har blitt redusert gjennom en nedgang i antall patruljedøgn i perioden 2006–2010.

Forsvarsdepartementet peker på forsinkede leveranser, samt tekniske og operative uhell som årsaker til dette, men fastholder likevel at Sjøforsvarets operative leveranser er i tråd med planlagt utvikling.

### **2.1.6 Virksomhetsstyring**

Riksrevisjonens kontroll av virksomhetsstyringen i Forsvaret har i 2010 fokusert på budsjettprognoser og budsjettstyring. Kontrollen er basert på analyser av Forsvarets periodiske statusrapportering, samt

Forsvarsdepartementets forklaringer til statsregnskapet.

Kontrollen har avdekket en betydelig endring i det forutsatte regnskapsresultatet for Forsvaret i løpet av november og desember 2010. Ved utgangen av oktober rapporterte Forsvaret om et forventet samlet mindreforbruk på 281 mill. kroner. Det ble ikke rapportert om forventet mer- eller mindreforbruk på forsvarsgrenenes driftskapitler.

Forsvarets samlede mindreforbruk økte i løpet av november og desember til 541 mill. kroner. Vesentlige deler av denne økningen kommer fra forsvarsgrenenes driftskapitler, hvor det to måneder tidligere ikke var forutsatt avvik.

Forsvaret peker blant annet på forsinkelser i leveranser av materiell og forskyvning av aktiviteter som forklaring til mindreforbruket. Kombi- nert med en utbredt motvilje mot å ta risiko og økonomisk tilbakeholdenhet blant Forsvarets sjefer for å unngå merforbruk, er dette sterkt medvirkende årsaker til at mindreforbruket i Forsvaret økte betydelig mot slutten av gjennomføringsåret.

Riksrevisjonens kontroll viser også at det medio desember, som følge av det forventede mindreforbruket, ble anskaffet drivstoff for nær 152 mill. kroner. Forsvarsdepartementet mener på generelt grunnlag at disse drivstoffanskaffelsene ligger innenfor forsvarssjefens fullmakter for intern budsjettstyring. Departementet vurderer det likevel som uheldig at beslutningsgrunnlaget for denne anskaffelsen skjer så sent på året.

### **2.1.7 LOS-programmet**

LOS-programmet inneholder flere prosjekter for å etablere et felles integrert forvaltningssystem (FIF) i Forsvaret. Kontrakten med leverandøren av hovedløsningen til Forsvarets felles system for internregnskap, materiellregnskap og styring og ledelse, Økonomiprojektet (FIF 2.0), tok utgangspunkt i et fastsatt timetall til en gitt timepris. Særskilte ordninger skulle gi leverandøren insentiver til å levere avtalt ytelse innen avtalt tid til lavest mulig kostnad for Forsvaret (målpris-kontrakt). Det var blant annet avtalt muligheter for bonusutbetalinger ved enkelte milepæler og ved rask feilretting, samt dagbøter ved forsinkelser.

Riksrevisjonens undersøkelser viser at dette ikke fungerer etter hensikten og at det heller ikke er utbetalt bonus eller vederlag. Forsvaret valgte å godkjenne leveranser til tross for utilfredsstillende

kvalitet og mistet med dette grunnlaget for å kreve inn dagbøter ved forsinkelse, jf. Dokument 1 (2009–2010).

I tillegg til hovedkontrakten for Økonomiprojektet (FIF 2.0) ble det inngått kontrakter med flere andre leverandører etter hvert som definerte behov oppstod. Det ble også inngått en rekke tilleggskontrakter med hovedleverandøren.

LOS-programmet har for årene 2008 og 2009 bokført utbetalinger til alle disse leverandørene med i overkant av 205 mill. kroner, fordelt på i alt 225 bilag. Riksrevisjonens kontroll har avdekket en rekke tilfeller av mangelfull kontroll av disse kravene før oppgjør har funnet sted. Revisjonen kontrollerte et utvalg på 31 bilag som viste at 12 bilag på til sammen 21,7 mill. kroner manglet nødvendig attestasjon og dokumentasjon på utbetalingstidspunktet. I flere tilfeller er attestasjon og dokumentasjon lagt inn etter at utbetaling har funnet sted.

I Prop. 1 S (2010–2011) opplyser Forsvarsdepartementet at erfaringene fra Økonomiprojektet (FIF 2.0) skal tas med i vurderingen ved iverksetting av det neste store prosjektet i LOS-programmet, Logistikkprosjektet (FIF 3.0). Dette skal gjennomføres i perioden 2011–2013.

**2.1.8 Anskaffelse og forvaltning av feltsykehus**  
*Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 (LOA) med Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 (FOA), skal blant annet sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser, basert på forretningsmessighet og likebehandling. Bruk av regelverket skal bidra til at forventningene om at offentlige anskaffelser skjer med stor grad av integritet, ivaretas. Offentlige anskaffelser skal så langt det er mulig være basert på konkurranse, og anskaffelsesprosessen skal ivareta hensynet til forutberegnelighet, gjennom-siktighet og etterprøvarhet. Unntak fra hovedregelen om konkurranse må være særskilt hjemlet.*

Forsvaret anskaffet i 2002 et feltsykehus fra Marshall SV. Anskaffelsen ble med henvisning til EØS-avtalens artikkel 123 ikke gjennomført etter hovedregelen om konkurranse, jf. LOA § 3. Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) konkluderte i 2003 med at den kirurgiske enheten knyttet til feltsykehuset var å anse som forsvarsmateriell. Forsvaret kunne derfor kjøpe hoveddelen av feltsykehuset, den kirurgiske enheten, direkte av Marshall SV. I avgjørelsen fra KOFA er det imidlertid pekt på at EØS-avtalens artikkel

123 er en snever unntakshjemmel. Det er lagt til grunn at andre produkter anskaffet i tilknytning til den kirurgiske enheten var omfattet av loven med forskrifter og at anskaffelsen av disse skulle gjennomføres etter prosedyrene i anskaffelsesregelverket.

I 2007 og 2008 anskaffet Forsvaret ytterligere to feltsykehus fra samme leverandør som leverte det første feltsykehuset i 2002. I tillegg til kirurgisk enhet, inneholder feltsykehusene moduler/containere som brukes innen områdene laboratorium/blodbank, apotek, røntgen, computer tomograf (CT), akuttmottak og tannbehandling. Dette var moduler som opprinnelig var omfattet av et eget prosjekt. Anskaffelsen ble med henvisning til EØS-avtalens artikkel 123 heller ikke denne gangen gjennomført i henhold til bestemmelsene i LOA og FOA.

Anskaffelser i Forsvaret som ikke er omfattet av LOA og FOA, skal gjennomføres etter Anskaffelsesregelverket for Forsvarssektoren (ARF). Også etter dette regelverket skal det sørges for mest mulig konkurranse om anskaffelser. Unntak skal begrunnes og dokumenteres.

Det går fram av dokumentasjonen Riksrevisjonen har mottatt at Forsvaret kun anså det som nødvendig å be om tilbud fra leverandøren av det første feltsykehuset. I forbindelse med planleggingen av anskaffelser ble det derfor ikke gjennomført noen markedsundersøkelse eller konkurranse om anskaffelsen. Ved en slik direkte anskaffelse skulle det oppnås raskere levering, systemlikhet, ombyttbarhet, utholdenhet og driftsmessige/økonomiske besparelser knyttet til utdanning, vedlikehold/forsyning og systemforvaltning. Det ble ansett at konkurranse om oppdraget ville innebære usikkerhet blant annet knyttet til realistisk gjennomføringsevne og kapasitet til håndtering av anskaffelsesprosessen. Det ble ellers spesielt vist til at dette var en hasteanskaffelse, siden Norge hadde forpliktet seg til å stille et feltsykehus til rådighet for European Battle Group fra 2008.

De nye feltsykehusene omfatter flere moduler enn det første feltsykehuset. I forbindelse med gjennomføringen av anskaffelsen, ble hovedprosjektet for anskaffelsen av sykehusene også slått sammen med et annet prosjekt, uten at det ble vurdert om dette burde anskaffes separat og konkurranseutsettes. Det er ikke dokumentert vurderinger fra Forsvarets side om det var så nær sammenheng mellom de ulike modulene eller innholdet i disse at det av økonomiske, administra-

tive, tekniske eller juridiske grunner var nødvendig å anskaffe alt samlet hos én og samme leverandør.

Leveransen ble forsinket i forhold til avtalt tidsplan. Forutsetningene for anskaffelsen med hensyn til systemlighet, ombyttbarhet mv. er ikke nådd. Til tross for hasteanskaffelsen av sykehusene, er prosjektet ennå ikke avsluttet da det gjenstår å gi materiellet rett kode/registrering. Dette er en forutsetning for at materiellet kan bli regnskapsført.

Gjennom en vedlikeholds- og forsyningsavtale med leverandøren av de tre sykehusene, er det etablert et langvarig kunde-/leverandørforhold. Avtalen til en kostnad på vel 87,5 mill. kroner utgår i 2017 med en opsjon på ytterligere fem år. Avtalen har forsterket leverandørens monopol-situasjon. Det er lagt til rette for at leverandøren kan bestemme omfanget av og behovet for vedlikehold. Sett i sammenheng med leverandørens utilfredsstillende kvalitet på fakturaer, blir mottakskontrollen vanskelig. Mangelfull lagring og ettersyn av ett av feltsykehusene har ført til frostskaader på 3,2 mill. kroner. Konsekvensene ved mangelfull prosjektstyring/gjennomføring og gjennomførte hastekjøp kan ha gitt:

- økte kostnader og mindre fleksibilitet
- beslutninger fattet på feil grunnlag
- økt risiko for feilutbetalinger
- økt risiko for misligheter

Forsvarsdepartementet deler ikke Riksrevisjonens syn om at bare deler av anskaffelsen kan unntas EØS-avtalens artikkel 123 og har videre uttalt at det ikke var tid til å gjennomføre verken markedsundersøkelser eller konkurranse.

## 2.2 Forsvarsbygg

Forsvarsbygg har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad knyttet til følgende forhold:

### 2.2.1 Forvaltning av forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg

Forsvarsbygg skal ha en forsvarlig utførelse av alle sider ved eiendomsforvaltningen. I dette ligger at forvaltningsmessige rutiner og oppgaver ivaretas korrekt, er preget av ansvarlige holdninger til forvaltning og at ressursbruken er effektiv.<sup>2</sup> Riksrevisjonen så i 2009 alvorlig på den negative utviklingen i vedlikeholdet av forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg, jf. punkt 3.1.2. Riksrevisjonen har i 2010 gjennomført kontroll av Forsvarsbyggs egen eiendomsforvaltning.

2) Forsvarsdepartementets iverksettelsesbrev til Forsvarsbygg for 2010.

## Vedlikehold

For å redusere et økende vedlikeholdsetterslep har Forsvarsbygg besluttet at 80 prosent av vedlikeholdet skal være basert på tilstandsanalyser. Revisjonen viser at det ikke er mulig å kontrollere om vedlikeholdsplanene blir fulgt, fordi det ikke har vært lik rapportering gjennom året. Forsvarsbygg kan ikke dokumentere noen økning i det tilstandsbaserte vedlikeholdet.

## Brukerdefinert utvikling

Revisjonen har avdekket at midler til brukerdefinert utvikling (BDU), er benyttet til investeringer i eksisterende eiendom, bygg og anlegg og oppføring av nybygg. Dette innebærer at driftsmidler er benyttet til investeringsformål, noe som er i strid med Stortingets budsjettvedtak, brudd på bevilgningsreglementets bestemmelser, samt departementets regler for brukerdefinert utvikling.

### Faktaboks 1 Brukerdefinert utvikling

Kunden (forsvarssektoren) kan bestille moderate endringer på eksisterende eiendom, bygg og anlegg (EBA) som er av ikke-investeringsmessig karakter. Disse endringene omtales som BDU og skal ikke føre til:

- endringer i avskrivningsgrunnlaget
- endringer i husleie
- økt framtidig fornyelsesbehov
- økte kapitalkostnader

BDU reguleres i *Forsvarsdepartementets retningslinjer for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg (FDREBA)* og *Rammeavtale for eiendom, bygg og anlegg mellom Forsvarssjefen og administrerende direktør i Forsvarsbygg*.

Investeringene vil på sikt bidra til et økt vedlikeholdsbehov.

## Husleie

Departementet har stilt krav om at det helhetlige eiendomsregisteret (HER) skal være oppdatert og inneholde relevant, hensiktsmessig og korrekt eiendomsinformasjon. Ifølge FDREBA og rammeavtalen for eiendom, bygg og anlegg skal livssyklus-kostnader (LCC) legges til grunn ved fastsettelse av kostnadsdekkende husleie.<sup>3</sup> Revisjonen viser at HER ikke er oppdatert, og at Forsvarsbygg ikke har rutiner som sikrer at det blir beregnet og betalt korrekt husleie for alle utleide bygg. Kontroll av 99 EBA viste følgende avvik:

- For 26 EBA var det ikke beregnet og fakturert husleie, og syv var ferdigstilt og overlevert kunden i 2009

3) Norsk standard 3454 *Livssyklus-kostnader for byggverk – prinsipper og struktur 2000*.



- For 26 EBA var feil beregningsmåte benyttet, noe som kan bidra til at husleien ikke er kostnadsdekkende

### Drifts- og vedlikeholdsanskaffelser

I revisjonen av 2008-regnskapet ble det avdekket store svakheter ved drifts- og vedlikeholdsanskaffelsene.<sup>4</sup> På bakgrunn av dette besluttet Forsvarsbygg i mai 2009 å omorganisere innkjøpsvirksomheten. Omorganiseringen ble først fullt ut etablert 1. oktober 2010.

Gjennomført kontroll i 2010 viser fortsatt store svakheter ved drifts- og vedlikeholdsanskaffelsene i Forsvarsbyggs markedsområder. Kontrollen omfattet 62 anskaffelser. Ved mer enn 80 prosent av disse var det feil og mangler. Det er avdekket følgende feil:

- Gjennomgående feil ved etterlevelse av kontraktsbestemmelsene ved bestilling av varer og tjenester på rammeavtaler
- Mangelfulle vare- og tjenestemottak
- Utilfredsstillende dokumentasjon av fakturert beløp
- Formell bestilling er utarbeidet etter at arbeid er påbegynt ved 38 prosent av kontrollerte anskaffelser
- Manglende lojalitet til inngåtte rammeavtaler
- Fem direkteanskaffelser uten konkurranse til en samlet verdi av om lag 5,2 mill. kroner
- Mangler ved protokollføring

Revisjonen viser at virksomheten ikke har hatt tilstrekkelig kontroll med at innkjøpene er foretatt i henhold til anskaffelsesregelverket. Feilene innebærer også brudd på økonomireglementets bestemmelser om attestasjonskontroll og budsjettdisponeringsmyndighet. Forsvarsbygg har for flere av anskaffelsene ikke kunnet kontrollere at prisene er korrekte, og at antall fakturerte timer er i samsvar med utført arbeid.

#### 2.2.2 Krav til effektivisering

Forsvarsbygg er pålagt å effektivisere egen drift tilsvarende 0,5 prosent av kostnadene som ikke dekkes av Forsvaret.<sup>5</sup>

Forsvarsbygg kan ikke synliggjøre tallmessig hvordan kravet er ivaretatt. Forsvarsbygg har gitt verbal beskrivelse av effektiviseringen og konkluderte med at kravet er ivaretatt. Forsvarsdepartementet opplyser at det ikke er mulig å kvantifisere innsparingene i forhold til kravet, og at det ikke kan konkluderes med at kravet er innfridd så

4) Dokument 1 (2009–2010).

5) Iverksettelsesbrev til Forsvarsbygg 2010.

lenge effekten av gjennomførte tiltak ikke kan dokumenteres.

### 2.3 Forsvarets forskningsinstitutt

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad knyttet til følgende forhold:

#### 2.3.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har gjennomført en revisjon av arbeidet med informasjonssikkerhet ved FFI, og har funnet mangler ved identifisering og klassifisering av aktiva. Det er påvist at FFI hovedsakelig klassifiserer sine aktiva etter kravene til konfidensialitet i henhold til sikkerhetsloven. Identifisering og klassifisering av informasjon og informasjonssystemer bidrar til å klargjøre hva som skal defineres som kritisk informasjon eller kritiske informasjonssystemer med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Forsvarsdepartementet opplyser at det i tildelingsbrev for 2011 er stilt eksplisitte krav til etatene om å utføre risikoanalyser, ikke bare med hensyn til konfidensialitet, men også til integritet og tilgjengelighet.

FFI har ikke utarbeidet en overordnet risikoanalyse mot målbildet for virksomheten og heller ikke mot informasjonssikkerhet spesielt. Det er avdekket svakheter ved beskyttelse av infrastruktur. Revisjonen har også avdekket mangler i rutiner for logging/overvåking og i rutiner for aksesskontroll. Videre manglet det en kontinuitetsplan/beredskapsplan og en prosess for kontinuitetsplanlegging.

Forsvarsdepartementets vurdering er at FFIs tekniske installasjoner er tilfredsstillende sikret for kontinuitet i systemtilgangen. Forsvarsdepartementet vil gjennom eierstyringen påse at bruker- og tilgangsadministrasjonen blir en fast og regelmessig rutine.

## 3 Forsvarsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

### 3.1 Forsvarsdepartementet

#### 3.1.1 Bankkonti knyttet til Foreign Military Sales

Manglende innrapportering til kapitalregnskapet av innestående på amerikanske bankkonti som benyttes til Foreign Military Sales (FMS)-anskaffelser, ble omtalt i Dokument nr. 1 for regnskapsåret 2008.

Forsvarsdepartementet har tatt opp saken med Senter for statlig økonomistyring (SSØ). SSØ har opplyst til departementet at så lenge Forsvaret utgiftsfører overføringene til FMS-kontiene på betalingstidspunktet, vil det ikke være i samsvar med prinsippene for føring av statsregnskapet å føre disse midlene i kapitalregnskapet. Det at midlene på bankkontiene kan sies å tilhøre den norske stat, vil som utgangspunkt ikke være tilstrekkelig grunnlag for å føre midlene i kapitalregnskapet. SSØ uttaler videre at Forsvaret må ha oversikt over utestående midler i sitt virksomhetsregnskap. Forsvaret har etablert en ordning for å ivareta dette. Ved utgangen av 2010 utgjorde innestående beløp ca. 1,3 mrd. kroner. I samsvar med SSØs gjennomgang, vurdering og konklusjon har Forsvarsdepartementet funnet det riktig å ikke føre beholdninger på FMS-konti i kapitalregnskapet.

Saken avsluttes.

### **3.1.2 Vedlikehold av forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg**

Revisjonen anmerket i Dokument 1 (2010–2011) mangler ved vedlikehold av forsvarssektorens EBA. Riksrevisjonen uttalte da blant annet at den så alvorlig på at de tilstandsvurderinger som var gjennomført viste en negativ utvikling i tilstandsgraden og et økt vedlikeholdsetterslep. Det ble også stilt spørsmål ved om husleien var kostnadsdekkende.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 138 S (2010–2011) uro over de kritiske merkene knyttet til vedlikeholdet og ba Riksrevisjonen om å følge opp dette. Forsvarsdepartementet har fulgt opp saken ved å øke ressurstilgangen til vedlikehold i 2011 med reelt 20 mill. kroner.

Det vises for øvrig til punkt 2.2.1

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

## **3.2 Forsvaret**

### **3.2.1 Intern kontroll, lønn**

Revisjonen av 2009-regnskapene viste at rutinevedrørende innrapportering av pendlerstatus og fri kost og losji til lønns- og trekkoppgavene ikke fungerte tilfredsstillende. Revisjonen av 2010-regnskapet har ikke avdekket vesentlige forhold.

Saken avsluttes.

### **3.2.2 Rettidig betaling**

Forsvarets fakturaflyt har vært rapportert flere ganger. Revisjonen av 2009-regnskapet viste en betydelig reduksjon i antall forfalte fakturaer sammenlignet med 2008. Riksrevisjonen viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens Innst. 138 S (2010–2011) der komiteen tar til orientering at Riksrevisjonen planlegger å følge opp forholdet. Revisjonen av 2010-regnskapet viser en ytterligere forbedring i fakturaflyten. Forsvarets fakturastatistikk viser at antall forfalte fakturaer ved utgangen av året ble redusert fra i overkant av 1300 i 2009 til om lag 1000 i 2010. I 2010 betalte Forsvaret 1,4 mill. kroner i morarenter og 0,3 mill. kroner i inkassosalær, mot henholdsvis 3,4 og 1,1 mill. kroner i 2009. Antall inkassosaker har i samme periode gått ned fra 726 til 226. Forsvarsdepartementet er tilfreds med at Forsvaret har lyktes med sitt omfattende arbeid for å bedre fakturaflyten.

Saken avsluttes.

### **3.2.3 Styrkeproduksjon**

Revisjonen av 2009-regnskapene viste at øvings- og treningsaktiviteten i store deler av Hæren, Heimevernets forsterknings- og oppfølgingsstyrke og i Luftforsvaret fortsatt lå på et lavere nivå enn det som Forsvaret selv vurderer som nødvendig for å løse pålagte oppgaver. Riksrevisjonen har kontrollert styrkeproduksjon og operativ virksomhet i 2010 jf. punkt 2.1.5.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### **3.2.4 Driftsstabilitet av Økonomiprojektet (FIF 2.0)**

Riksrevisjonen konstaterte i 2009 at innføringen av Økonomiprojektet (FIF 2.0) med betydelige feil og mangler, har forsinket framdriften av en komplett logistikk-løsning FIF 3.0 i Forsvaret. Driften av FIF 2.0 er overført linjeorganisasjonen og er dermed blitt en del av den daglige driften. FIF 2.0 framstår nå som teknisk driftsstabil, men det gjenstår fortsatt å forbedre kvaliteten på masterdata (eller grunndata) i FIF 2.0.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### **3.2.5 Materiellforvaltning**

Riksrevisjonen så i 2009 alvorlig på at det ikke var etablert tilfredsstillende internkontroll på materiellområdet. Riksrevisjonen var også kritisk til at ammunisjonsforvaltningen ikke hadde vært tilfredsstillende. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ba i Innst. 138 S (2010–2011) Riksrevisjonen følge opp merknadene som gjaldt

ammunisjonsforvaltningen. Revisjonen av materiellforvaltningen i 2010 viste at de undersøkte avdelinger, med ett unntak, nå fører ammunisjonsregnskapet i SAP. Dette er en forbedring fra 2009. Når det gjelder internkontrollen i materiellforvaltningen vises det også til Dokument 3:9 (2010–2011) jf. også punkt 2.1.1.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.2.6 Driftsanskaffelser

Revisjonen av driftsanskaffelser i 2009 avdekket mangelfull sporbarhet fra regnskapsbilagene til underliggende dokumentasjon, mangelfull dokumentasjon av enkeltanskaffelser og at rammeavtaler ikke ble benyttet som forutsatt. I Innst. 138 S (2010–2011) legger Kontroll- og konstitusjonskomiteen til grunn at Forsvarets oppfølging av Riksrevisjonens merknader blir kommentert i Dokument 1 for budsjettåret 2010. Regnskapsrevisjonens funn for 2010 samsvarer med det som framkommer i Dokument 3:9 (2010–2011), jf. punkt 2.1.2.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.2.7 Nye fregatter

#### Operative leveranser

Forsvarets fregattanskaffelse omfatter fem fartøy i Fridtjof Nansen-klassen. For 2010 ble det planlagt seilingsaktiviteter for tre av fregattene, mens ett fartøy ble benyttet til opplæring. Den femte fregatten ble overtatt av Forsvaret i januar 2011. En stor del av de planlagte aktivitetene for fregattene i 2010 var knyttet til testing. De fleste aktivitetene er gjennomført, men enkelte aktiviteter er gjennomført på andre tidspunkt enn planlagt. Enkelte tester, som i hovedsak var knyttet til helikopteraktiviteter, er utsatt til 2011.

Ved utgangen av oktober 2010 var det registrert 4,3 prosent færre seilingstimer enn planlagt. Det var gjennomført betydelig flere seilingstimer i Nord-Norge enn planlagt. Sjøforsvaret oppnådde planlagt kampkraftnivå for fregattene i 2010. Kampkraftnivå brukes som en kvalitativ målestokk på operative leveranser.

#### Driftsstabilitet

Etter at fregattene er overtatt av Forsvaret blir driftsfeil rapportert til FOH. Hensikten er å holde operativ sjef informert om enhetens tekniske og operative status. Fartøyenes oppdrag og tilgjengelige reservesystemer er styrende for hvor kritisk en mangel er. FST opplyser at innholdet i

rapportene fra det enkelte fartøy i 2010 har vært meget varierende, men at kvaliteten og detaljeringsgraden er forbedret i 2011. FST opplyser videre at det er iverksatt et arbeid for å få på plass et kvantitativt vurderingsgrunnlag for vurdering av driftsstabiliteten for fregattene.

Rapporteringen fra tre fregatter for tre måneder i 2010 viser at det er et fåtall innrapporterte defekter som er definert som kritiske. FST opplyser at det fortsatt er perioder med nedetid på flere delsystemer, men vurderer at det er få defekter som er kritiske for den operative driften og at driftsstabiliteten har blitt gradvis bedre i løpet av 2010.

I revisjonen av 2009-regnskapene merket Riksrevisjonen seg at Forsvaret holdt tilbake betalinger på grunn av mangler og forsinkelser i leveransene. Sluttoppgjøret for fregattene er fortsatt ikke avgjort ved utgangen av 2010.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.2.8 Forsvarets sanitet

Revisjonen av budsjettåret 2009 viste en omfattende svikt i internkontrollen ved Forsvarets sanitet (FSAN). I Innst. 138 S (2010–2011) blir Riksrevisjonen bedt om å holde kontroll- og konstitusjonskomiteen oppdatert om utviklingen.

Det er satt i gang en omfattende prosess for å bedre internkontrollen ved Forsvarets sanitet. Revisjonen viser at det fortsatt gjenstår en del arbeid innenfor områdene anskaffelser og materiellforvaltning. Videre er det avdekket at det fortsatt er brudd på anskaffelsesregelverket ved at anskaffelser gjennomføres uten konkurranse.

Legetjenester til Flymedisinsk institutt er anskaffet over gjeldende terskelverdier for direkte anskaffelser. Revisjonen viser manglende protokollføring og fakturakontroll. I Forsvaret benyttes utgått rammeavtale på forbruksmateriell slik at sanitetsutstyr/legemidler kan anses direktekjøpt for 51 mill. kroner. FSANs andel av dette utgjør 5,62 mill. kroner.

Videre blir utstyr etterfylt av leverandør uten behovsvurdering og mottakskontroll. Mottatte fakturaer er mangelfulle og lite spesifiserte. Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er verdifullt sanitetsmateriell som ikke er regnskapsført og påført korrekt kode.

Forsvarsdepartementet mener det har skjedd forbedringer i internkontrollen ved FSAN. Videre uttaler departementet at det kan være kritikkverdigg at det er foretatt anskaffelser på rammeavtaler som er utløpt. Forsvarsdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at registrering av innkjøp i ettertid og manglende mottakskontroll kan føre til at forpliktelsesregnskapet ikke blir korrekt oppdatert. Videre kan kontrollmulighetene reduseres og risiko for feil oppstå. Forsvarsdepartementet finner dette uheldig.

Forsvarsdepartementet deler også Riksrevisjonens syn på at det fortsatt er rom for forbedringer når det gjelder FSANs materiellkontroll. Også FSAN erkjenner ifølge FST at materiellkontrollen fortsatt ikke er tilfredsstillende.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### **3.2.9 Betaling før forfallsdato**

Revisjonen av 2010-regnskapet viser at det fortsatt er et betydelig beløp som betales før forfallsdato. Det vises her til punkt 2.1.3.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### **3.3 Forsvarsbygg**

Riksrevisjonen hadde merknader vedrørende mangelfull internkontroll, innleide konsulenter og informasjonssikkerhet ved Forsvarsbygg for 2009, jf. Dokument 1 (2010–2011). Forsvarsbygg har etablert en rekke tiltak for å bedre internkontrollen og for å sikre etterlevelse av lover og regler. Forsvarsdepartementet har i etatsstyringen for 2010 pålagt Forsvarsbygg spesielt å prioritere forsvarlig forvaltning, og presisert at det forventes en snarlig bedring i Forsvarsbyggs internkontroll.

Gjennomført revisjon viser at flere av tiltakene har hatt god effekt, men at det fortsatt gjenstår en del før internkontrollen fullt ut er innebygd i virksomhetens interne styring. Det vises også til Dokument 3:9 (2010–2011).

Når det gjelder innleide konsulenter er det flere avrop på de gamle rammeavtalene som fortsatt var aktive i 2010. Forsvarsbygg har inngått nye rammeavtaler i 2010. Disse åpner for skjønnsmessige vurderinger ved valg av prosedyrer for avrop. Det kan derfor stilles spørsmål om rammeavtalene ivaretar de grunnleggende kravene til konkurranse, likebehandling og forutsigbarhet for leverandørene ved offentlige anskaffelser.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### **3.4 Informasjonssikkerhet**

Ved revisjonen av 2009-regnskapene for Forsvarsdepartementet, Forsvaret og Forsvarsbygg påpekte Riksrevisjonen alvorlige mangler ved informasjonssikkerheten. De påpekte forhold gjaldt identifisering og klassifisering av aktiva og risikoanalyser. 2010-revisjonen viser at noen oppgaver ennå ikke er løst på grunn av omorganiseringer og personellmangel.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

---

## **4 Riksrevisjonens bemerkninger**

### **4.1 Forsvarsdepartementet**

#### **4.1.1 Etatsstyring av Forsvarsbygg**

Riksrevisjonen viser til at flere av sakene som er tatt opp ved revisjonen av Forsvarsbygg for 2010 har vært omtalt ved tidligere års rapportering. Brudd på anskaffelsesregelverket har vært tatt opp siden 2007 og mangelfull intern kontroll siden 2008.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om Forsvarsdepartementets oppfølging og styringsdialog med Forsvarsbygg har vært tilstrekkelig.

#### **4.2 Forsvaret**

##### **4.2.1 Materiellforvaltning**

Riksrevisjonen konstaterer at Forsvaret ikke har lyktes med å etablere et komplett materiellregnskapssystem i FIF 2.0 innen utgangen av 2010, slik det i utgangspunktet var forutsatt. Forholdet er tatt opp i Dokument 3:9 (2010–2011) og vil bli fulgt opp av Riksrevisjonen i senere revisjoner.

##### **4.2.2 Driftsanskaffelser**

Riksrevisjonen har gjennom flere år tatt opp svakheter i anskaffelsesrutinene. Disse funnene underbygges ytterligere i Dokument 3:9 (2010–2011) og vil bli fulgt opp av Riksrevisjonen i senere revisjoner.

##### **4.2.3 Regnskaps- og årsavslutning – betaling før forfallsdato**

Riksrevisjonen konstaterer at Forsvaret har brutt prinsippet om at en forpliktelse skal utbetales og belastes i det regnskapsåret forpliktelsen forfaller til betaling. Det er gjort ved å framskynde utbetalinger for i alt 129 mill. kroner ved årsskiftet, slik at disse ble belastet 2010-regnskapet, jf. bevilgningsreglementet §§ 3 og 10.

Dette forholdet har vært omtalt gjennom flere år, og Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementets oppfølging av Forsvaret har vært tilstrekkelig.

#### **4.2.4 Forsinkelser i investeringsprosjekter**

Riksrevisjonen har avdekket at mange materiell-investeringsprosjekter er forsinket. Riksrevisjonen stiller spørsmål om Forsvarsdepartementet har gjennomført tilfredsstillende tiltak for å forhindre forsinkelser i materiellprosjekter, og om konsekvensene av forsinkelsene har blitt vurdert i tilstrekkelig grad.

#### **4.2.5 Styrkeproduksjon – operativ virksomhet**

Riksrevisjonen registrerer at utviklingen i Hæren heller ikke i 2010 har hatt planlagt progresjon. Viktige strukturelementer for å sikre Hærens evne til å lede og gjennomføre landoperasjoner i og utenfor Norge er underbemannet, og mangler viktig materiell og trening.

Tilsvarende forhold ble avdekket i 2009. Riksrevisjonen stiller spørsmål om Forsvarsdepartementet har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre Hærens evne til å organisere, utdanne og trene avdelinger til bruk både hjemme og i utlandet.

Riksrevisjonen stiller videre spørsmål om fra hvilket tidspunkt de senere års omfattende investeringer i ny fartøystruktur i både Kysteskadren og Kystvakten vil muliggjøre økt operativ evne og økt fysisk tilstedeværelse i prioriterte områder.

#### **4.2.6 Virksomhetsstyring**

Riksrevisjonens kontroll viser at det har vært knyttet betydelig usikkerhet til Forsvarets oversikt over økonomiske forpliktelser i siste del av 2010. Forsvarsgrenenes samlede mindreforbruk av budsjettmidler ble ikke avdekket og rapportert før årets to siste måneder, og det har blitt gjennomført ekstraordinær anskaffelsesvirksomhet i siste halvdel av desember for å redusere det uforutsette mindreforbruket.

Forsvaret har tatt i bruk et nytt, avansert økonomi- og regnskapssystem til en samlet kostnad på nær 724 mill. kroner. Systemet skal i henhold til St.prp. nr. 57 (2005–2006) gi Forsvaret et fullstendig internregnskap, inklusive forpliktelsesregnskap. Dette omfatter konsolidering, budsjettering og økonomioppfølging som grunnlag for effektiv styring.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved kvaliteten på budsjettoppfølgingen i Forsvaret i 2010, og i hvilken grad Forsvarsdepartementet har fulgt opp at den betydelige investeringen i et avansert økonomistyringssystem faktisk bidrar til å sikre kvaliteten på den økonomiske styringen.

#### **4.2.7 LOS-programmet**

Riksrevisjonens kontroll viser at viktige deler av hovedkontrakten for levering av FIF 2.0 ikke har fungert etter hensikten. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan Forsvarsdepartementet har fulgt opp Forsvarets utnyttelse av ansporingsmekanismene (bonuser og dagbøter) som var bygget inn i hovedkontrakten.

Riksrevisjonen har videre avdekket tilfeller av mangelfull fakturakontroll før utbetalinger til leverandører har funnet sted. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil sikre at fastsatte kontrollrutiner blir fulgt i LOS-programmet.

#### **4.2.8 Anskaffelse av feltsykehus**

Riksrevisjonen vil peke på at det ved enhver anskaffelse er viktig å vurdere om det er så nær sammenheng mellom de ulike delene av anskaffelsen at det av økonomiske, administrative, tekniske eller juridiske grunner er nødvendig å foreta en samlet anskaffelse hos én leverandør, eller om de ulike delene skal anskaffes separat for å sikre konkurranse i henhold til regelverket og best mulig økonomi mv. Dette gjelder generelt, men er særlig viktig ved anskaffelser som kan unntas LOA/FOA og som gjennomføres i henhold til ARF. Riksrevisjonen stiller spørsmål om planleggingen ved anskaffelsen av sykehusene og materiellet har vært tilstrekkelig. Videre stilles det spørsmål om hvordan departementet for fremtiden vil sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket i slike tilfeller.

### **4.3 Forsvarsbygg**

#### **4.3.1 Forvaltning av forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg**

Revisjonen for 2010 viser at Forsvarsbygg ikke kan dokumentere at tilstandsbasert vedlikehold har økt. Det er videre avdekket at driftsmidler er benyttet til investeringsformål, det er mangler ved beregning og fakturering av husleie, store svakheter ved gjennomføring av drifts- og vedlikeholdsanskaffelser og brudd på regelverket for offentlige anskaffelser.

Effektiv og målrettet bruk av vedlikeholds- budsjettet, og korrekt beregning og fakturering av husleie er viktige forutsetninger for å ivareta verdien av forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om Forsvarsbygg i tilstrekkelig grad har ivaretatt sitt forvaltnings- ansvar for forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg. Blant annet stiller Riksrevisjonen spørsmål om konsekvensen av praksis ved bruker- definert utvikling, manglende oppdatering av eiendomsregisteret m.m., kan medføre at husleien ikke vil være kostnadsdekkende og dermed bidra til etterslep på vedlikehold.

#### 4.3.2 Krav til effektivisering

Forsvarsbygg er pålagt å effektivisere egen drift tilsvarende 0,5 prosent av kostnadene som ikke dekkes av Forsvaret. Forsvarsbygg kan ikke tall- messig synliggjøre hvordan effektiviseringskravet er ivaretatt. Departementet opplyser at det ikke er mulig å kvantifisere innsparingene og at det derfor ikke kan konkluderes med at kravet er innfridd.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil følge opp at målet om innsparing nås.

### 4.4 Forsvarets forskningsinstitutt

#### 4.4.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har avdekket at det er mangler ved identifisering og klassifisering av aktiva ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Dette kan føre til at informasjon får en vilkårlig beskyttelse. FFI mangler dokumenterte overordnede risiko- analyser og det er ikke foretatt risikoanalyser vedrørende informasjonssikkerhet. Dette kan lede til at risiko ikke blir påvist og at nødvendige sikringstiltak ikke blir iverksatt.

Det har også blitt påvist mangler ved fysisk sikkerhet, logging/overvåking og aksesskontroll. Konsekvenser kan være lengre tidsavbrudd på systemene og tap av betydelige datamengder. Manglene ved logging/overvåking kan medføre at hendelser ikke blir fulgt opp, samt at mangler ved sikringstiltak ikke blir påvist og ivaretatt. Mangler ved aksesskontroll kan medføre uautorisert brukertilgang, samt kompromittering av informasjon og urettmessig tilgang til informasjonsbehandlings- utstyr.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet anser at de tiltak FFI har iverksatt, sammen med departementets eierstyring, vil sikre en tilstrekkelig informasjonssikkerhet.

## 5 Svar fra Forsvarsdepartementet

Saken har vært forelagt Forsvarsdepartementet, og statsråden har i brev av 13. september 2011 svart:

### "1. INNLEDNING

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 30. juni 2011 vedrørende revisjon av Forsvarsdepartementets og underliggende virksomheters regnskaper for 2010, samt tidligere korrespondanse om samme sak.

God forvaltning og intern kontroll er grunnleggende forutsetninger for forsvarlig gjennomføring av virksomheten. Forsvarlig forvaltning, herunder intern kontroll, er et sentralt mål i det strategiske målbildet for forsvarssektoren og har vært gjenstand for særskilt fokus og oppfølging i etatsstyringen de senere år. Jeg er derfor ikke tilfreds med de uheldige forhold Riksrevisjonen har påvist gjennom revisjonen av regnskapet for 2010 og i Dokument 3:9 (2010–2011) Riksrevisjonens undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren.

Gjennom innspill fra Riksrevisjonen og egne observasjoner har vi iverksatt tiltak for ytterligere å forbedre forvaltningen og den interne kontrollen samt måloppnåelse i sektoren, herunder:

- Etablering av høynivågrupper for forsvarlig forvaltning i Forsvaret og Forsvarsbygg, og jevnlig møter mellom etatssjefer og departementsråden for drøfting av status og fremdrift,
- avvikling av gammel styringsmodell for Forsvarsbygg,
- forsterket internrevisjon i forsvarssektoren.

## 2. FORSVARSDEPARTEMENTET

### 2.1 Etatsstyring av Forsvarsbygg

Forsvarlig forvaltning har vært et hovedmål for Forsvarsbygg siden 2006. Status er fulgt opp gjennom styringsdialogen med etaten og behandlet i etatsstyringsmøter minst tre ganger pr. år. Gjennom tiltaksplanen for Forsvarsbyggs internkontroll har etaten iverksatt og gjennomført en rekke tiltak for å rette opp kritikkverdige forhold. Tiltaksplanen er fulgt opp både tertialvis i styringsdialogen og gjennom månedlig rapportering og møter.

Det ble i 2010 innført en ny styringsmodell for Forsvarsbygg. Som et ledd i arbeidet med å styrke forvaltningen i etaten ble styret lagt ned for å gi klarere styringslinjer og styrket oppfølging på forvaltningsområdet.

På mitt initiativ ble det i 2010 etablert grupper på høyt nivå både i Forsvaret og Forsvarsbygg for å bidra til at arbeidet med forsvarlig forvaltning ble gitt nødvendig prioritet på ledernivå. Som ledd i dette har departementsråden avholdt regelmessige møter med etatssjefene.

Høy prioritet i styringsdialogen og betydelig innsats for å få på plass en fullt ut forsvarlig forvaltning har gitt gode resultater, men etaten har fortsatt et betydelig forbedringspotensial. Det er på denne bakgrunn mitt syn at Forsvarsbygg ytterligere må forsterke innsatsen for å få på plass en fullt ut forsvarlig forvaltning og fungerende intern kontroll. Departementet vil følge opp dette nøye.

### **3. FORSVARET**

#### **3.1 Materiefforvaltning**

Det gjenstår fremdeles arbeid med å få etablert et komplett, sentralt materiellregnskap i FIF. Samtidig har arbeidet med å få dette på plass gitt resultater i løpet av 2010, og arbeidet har fortsatt høy prioritet i 2011. Forsvarets målsetting er at et komplett og sentralt materiellregnskap skal være på plass så snart som mulig, inkludert for lokale beholdninger av ammunisjon. Uavhengig av dette er jeg informert om at forsvarssjefen anser at Forsvaret har god kontroll med materiellet.

#### **3.2 Driftsanskaffelser**

Jeg merker meg Riksrevisjonens funn hvor det er avdekket svakheter i anskaffelsesrutinene. Anskaffelser til Forsvaret skal gjennomføres i samsvar med gjeldende regelverk. Fra Forsvarsdepartementets side er det etablert et godt og tydelig rammeverk for Forsvarets anskaffelser. Departementet vil derfor i det oppfølgende arbeidet særlig rette fokus på at ansatte som foretar anskaffelser, har den nødvendige kompetansen. Dette krever i sin tur tilstrekkelig kompetanse og sterk involvering på de ulike ledelsesnivåene som er ansvarlig for anskaffelsesvirksomheten i Forsvaret.

#### **3.3 Regnskaps- og årsavslutning – betaling før forfallsdato**

Forsvarsdepartementet følger opp Forsvarets økonomistyring og forvaltning gjennom månedlige

statusrapporter og -møter. Departementet har gjentatte ganger presisert at anskaffelsesregelverket skal følges, og at forsering av utbetalinger ved årsskiftet ikke er akseptabelt. Vi vil igjen ta forholdet opp med Forsvarsstaben for å bidra til å sikre at de ulike avdelinger og det personellet som foretar utbetalinger på vegne av Forsvaret følger regelverket.

#### **3.4 Forsinkelser i investeringsprosjekter**

Hovedårsaken til mange av de forsinkelsene Riksrevisjonen viser til, gjelder forhold som leverandøren er ansvarlig for, og som Forsvaret i liten eller ingen grad er i stand til å påvirke.

Øvrige forsinkelser, som Forsvaret selv kan lastes for, skyldes vanligvis personellmangler ved den avdeling som skal gjennomføre, eller støtte opp under, det enkelte prosjekt. Forsvarsdepartementet har derfor gitt som føring overfor etaten at investeringsvirksomheten skal understøttes med tilstrekkelige personellressurser og at Forsvaret ved behov skal trekke inn ekstern kompetanse på midlertidig og prosjektfinansiert basis der dette er nødvendig av hensyn til prosjektplanlegging og -gjennomføring. I tillegg har Forsvarsdepartementet i etatsstyringsmøtet 31. mars 2011 gitt som føring at personell knyttet til investeringsvirksomheten i størst mulig grad skal skjermes fra beordringer som innebærer at de ikke lenger er en del av investeringsmiljøet.

Forsinkelser i leveranser av materiell kan ha negativ innvirkning på den operative evnen dersom det eldre systemet fases ut før det nye fases inn, slik tilfellet har vært når det gjelder enkelte kapasiteter i Sjøforsvaret. I slike tilfeller vurderer departementet og forsvarsledelsen iverksetting av kompenserende tiltak. Vurderingen tar utgangspunkt i blant annet hensynet til hensiktsmessighet opp mot operativitet.

Forsvarsdepartementet anser at de refererte forsinkelser i leveranser av materiell ikke har hatt negative konsekvenser for Forsvarets evne til å delta på planlagt nivå i operasjoner hjemme og ute.

#### **3.5 Styrkeproduksjon – operativ virksomhet**

Oppbyggingen av Hæren fortsetter i henhold til gjeldende langtidsplan, og Forsvarsdepartementet anser at hovedmålene for 2012 – slik disse er fastlagt i langtidsplanen og iverksettelsesbrevet til denne – er innenfor rekkevidde. Gjennom revidert nasjonalbudsjett for 2011 er det lagt til

rette for en ytterligere økning av øvingsnivå og operativ evne for Hæren. Videre er det iverksatt særskilte tiltak for å bedre Hærens måloppnåelse både når det gjelder strukturutvikling og operative leveranser. Jeg er innforstått med at Hærens leveranser til de pågående operasjonene i Afghanistan er krevende, men understreker at disse gjennomføres på en meget tilfredsstillende måte.

Sjøforsvarets nye struktur (Nansen- og mottatte Skjold-klasse fartøyer) er allerede på det høye aktivitetsnivået som var planlagt nådd først ved utgangen av 2012. Gjennom budsjettstyrkingen i revidert nasjonalbudsjett for 2011 legges det opp til å forsere planlagt utvikling slik at aktiviteten for øvrige fartøysklasser i Kysteskadren kan økes raskere enn tidligere lagt til grunn. Dette muliggjør økt aktivitet i Nord-Norge, i tråd med regjeringens nordområdesatsing. Som det fremgår av departementets brev til Riksrevisjonen av 29. april 2011 økte Kystvaktens aktivitet i Nord-Norge fra 2 059 patruljedøgn i 2009 til 2 112 patruljedøgn i 2010 (fra 57,2 % til 60,6 % av samlet kystvaktaktivitet).

For øvrig vil jeg vise til de graderte orienteringer om Forsvarets operative status og virksomhet som regelmessig og etter behov gis fra departementets og Forsvarets side i lukkede komitémøter i Stortinget.

### 3.6 Virksomhetsstyring

Innføring av nytt, enhetlig og helhetlig lønns- og regnskapssystem i Forsvaret har generelt bidratt til større grad av økonomisk kontroll og sporbarhet. Størrelsen på avviket mellom Forsvarets angitte prognoser sent i året og endelig resultat for driftsbudsjettet 2010 må imidlertid anses som lite tilfredsstillende. Samtidig skyldtes ikke dette en gjennomgående svikt i prognosearbeidet innenfor Forsvaret, som for de fleste avdelinger var godt også i 2010, men svakheter innenfor Hæren og deler av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) – nærmere bestemt knyttet til kapitlene 1731 og 1760, post 01.

På denne bakgrunn ble det i desember 2010 igangsatt en ekstern evaluering av blant annet prognosearbeidet innenfor de nevnte avdelinger. Evalueringen identifiserer klart forbedringspotensial innenfor så vel Hæren som FLO. Blant annet gjelder dette hvordan økonomi- og regnskapssystemet kan utnyttes bedre i den løpende styringen. Forsvarets ledelse rapporterer at de har tatt tak i dette, og departementet vil følge opp

iverksatte forbedringstiltak. Departementet har i 2011 et særlig fokus på prognosearbeidet innenfor de nevnte kapittelområdene.

### 3.7 LOS-programmet

Innføring av økonomiprojektet ble forsinket på grunn av forhold på leverandørsiden, og kontraktens ansporingmekanisme for utbetaling av bonus kom derfor ikke til anvendelse. Forsvaret benyttet derimot sin rett til å motta et antall timer til redusert pris på bakgrunn av manglede levering. Dette var i henhold til kontrakten. Samtidig aksepterte Forsvaret leveransen før det var aktuelt å stille krav om dagbøter. Dagmulkt ville kun vært aktuelt dersom leverandøren hadde benyttet mer enn de 15 000 timene som sto i kontrakten, hvilket leverandøren ikke gjorde.

Krav til fakturakontroll er nedfelt i Forsvarsdepartementets økonomiinstruks til etatene, jf. økonomiregelverket i staten. Som det også fremgår av departementets kommentarer og min uttalelse til Dokument 3:9 (2010–2011), har Forsvarsdepartementet og Forsvaret iverksatt en rekke tiltak for å styrke den interne kontrollen i Forsvaret, herunder når det gjelder fakturakontroll. Departementet følger dette opp på overordnet nivå i styringsdialogen med Forsvarsstaben.

Når det gjelder LOS-programmet spesielt, følger Forsvarsdepartementet dette uformelt gjennom observatørdeltagelse i programstyret, og gjennom den rapportering som gis der. I tillegg rapporterer LOS-programmet formelt til Forsvarsdepartementet ved definerte milepæler. Generelt er departementets hovedrolle som prosjekteier, etter at et prosjekt er godkjent, å koordinere gjennomføringen av prosjektet, spesielt når det gjelder faktorene kostnad, tid og ytelse. Økonomiprojektet er levert innenfor gitte krav til kostnad og ytelse, og kontrakten er fulgt når det gjelder håndtering av forsinkelsen.

### 3.8 Anskaffelse av feltsykehus

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det i mange situasjoner er viktig å vurdere om det er nødvendig å foreta en samlet anskaffelse hos én leverandør, eller om anskaffelsen bør deles opp for å sikre størst mulig grad av konkurranse. Dette må ses i lys av hvilke krav anskaffelsesregelverket stiller til komplekse anskaffelser. Planlegging er en viktig suksessfaktor for å lykkes med et godt innkjøp, men det må samtidig understrekes at Forsvaret i enkelte tilfeller står



overfor særlige utfordringer i planleggingsfasen. Dette vil blant annet være tilfelle når det inn-treffer hendelser som krever snarlig innsats av bidrag fra Norge i militære operasjoner i utlandet. Det vises for øvrig til Forsvarsdepartementets brev til Riksrevisjonen av 9. mai 2011 om anskaffelse og forvaltning av feltsykehus, hvor det fremgår at departementet anser anskaffelsen fra Marshall SV å være i henhold til regelverket.

## 4. FORSVARSBYGG

### 4.1 Forvaltning av forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg

Jeg er enig i at Forsvarsbygg må kunne dokumentere økt innsats når det gjelder tilstandsbasert vedlikehold. Det vil være en positiv samvariasjon mellom størrelsen på husleien og ressurser tilgjengelig til vedlikehold. Likeledes vil det være en positiv sammenheng mellom kvaliteten på eiendomsregisteret og muligheten for å beregne riktig husleie.

Uhjemlet bruk av driftsmidler til investeringsformål medfører ingen endringer i husleien, og vil derfor over tid kunne bidra til å øke vedlikeholdsbehovet slik at leien ikke lenger er fullt ut kostnadsdekkende. Mangler i eiendomsregisteret vil, for tidsrommet frem til oppdatering av registeret er gjennomført, kunne ha samme effekt.

Forsvarsbygg har allerede iverksatt tiltak for å bedre situasjonen og rette opp påpekte forhold, også når det gjelder brudd på regelverket knyttet til anskaffelser. Kravene til brukerdefinert utvikling må først og fremst forstås og praktiseres på brukersiden, det vil oftest si innenfor Forsvaret. Forsvarsdepartementet har samtidig igjen presisert disse kravene både overfor Forsvaret og Forsvarsbygg.

### 4.2 Krav til effektivisering

Det er med virkning fra og med 2011, etter initiativ fra departementet og etter lang tids arbeid med dette, etablert nye styringsparametere for å sikre at krav til effektivisering av Forsvarsbyggs ytelser utenom husleien kan kvantifiseres. Effektiviteten vil bli fulgt opp gjennom styringsdialogen. Hensikten med de nye parameterne er å sikre effektiv gjennomføring av sentrale verdiskapingsprosesser relatert til fremskaffelse, forvaltning og avhending av bygninger og anlegg.

## 5. FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT

### 5.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har avdekket mangler som det har vært nødvendig å utbedre. Det er min vurdering at tiltakene FFI har iverksatt vil bidra til å bedre informasjonssikkerheten ved FFI. Kravene til informasjonssikkerhet utvikler seg i takt med et trusselbilde i kontinuerlig utvikling. Den løpende vurderingen av hva som er tilfredsstillende sikkerhetsnivå, baserer seg på mange ulike faktorer og må tilpasses virksomhetens oppgaver og ansvarsområder. Departementet vil følge opp de påtalte forholdene i styringsdialogen med FFI.

## 6. OPPSUMMERING

Jeg anser god forvaltning og intern kontroll å være grunnleggende forutsetninger for forsvarlig gjennomføring av virksomheten i forsvarssektoren. Som det fremgår over er det iverksatt en rekke tiltak for ytterligere å forbedre forvaltning, intern kontroll og måloppnåelse i sektoren, herunder:

- Etablering av høynivågrupper for forsvarlig forvaltning i Forsvaret og Forsvarsbygg, og jevnlig møter mellom etatssjefer og departementsråden for drøfting av status og fremdrift,
- arbeid for å få etablert et komplett, sentralt materiellregnskap i FIF,
- etablering av et godt og tydelig rammeverk for anskaffelser i Forsvaret,
- føring overfor Forsvaret om å understøtte investeringsvirksomheten med tilstrekkelige personellressurser, og ved behov å trekke inn eksternt kompetanse på midlertidig og prosjekt-finansiert basis,
- føring overfor Forsvaret om å skjerme personell med kompetanse innenfor investeringsvirksomheten i FLO fra beordringer som avskjærer dem fra investeringsmiljøet,
- styrket budsjettet for å sikre ytterligere økning av øvingsnivå og operativ evne for Hæren, i tillegg til særskilte tiltak for å bedre Hærens måloppnåelse både når det gjelder struktur-utvikling og operative leveranser,
- styrket budsjettet for å sikre økt seiling av Sjøforsvarets struktur, samlet og i nord-områdene,
- innføring av nytt, enhetlig og helhetlig lønns- og regnskapssystem i Forsvaret,
- en eksternt evaluering av blant annet prognosearbeidet innenfor særskilte avdelinger,
- en rekke tiltak for å styrke den interne kontrollen i Forsvaret, herunder når det gjelder fakturakontroll,

- avvikling av gammel etatsstyringsmodell for Forsvarsbygg,
- tiltak for å rette opp påpekte forhold i Forsvarsbygg, spesielt når det gjelder brudd på regelverket knyttet til anskaffelser,
- nye styringsparametere for å sikre at krav til effektivisering av Forsvarsbyggs ytelser utenom husleien kan kvantifiseres,
- tiltak iverksatt for å bedre informasjonssikkerheten ved FFI,
- forsterket internrevisjon i forsvarssektoren.

Gjennom blant annet disse tiltakene søker Forsvarsdepartementet å kontinuerlig forbedre kvaliteten på forvaltningen i forsvarssektoren. Dette er et arbeid som vil fortsette med uforminset styrke."

## 6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt ett avsluttende revisjonsbrev uten merknad og tre revisjonsbrev med merknad til Forsvaret, Forsvarsbygg og Forsvarets forskningsinstitutt.

### 6.1 Forsvarsdepartementet

#### 6.1.1 Etatsstyring av Forsvarsbygg

Riksrevisjonen konstaterer at det er flere utfordringer ved etatsstyringen av Forsvarsbygg. Riksrevisjonen vil peke på at flere av de forhold som er tatt opp ved revisjonen av Forsvarsbygg for 2010 også har vært omtalt ved tidligere års rapportering. For eksempel har brudd på anskaffelsesregelverket har vært påtalt siden 2007, og mangelfull internkontroll siden 2008.

Riksrevisjonen registrerer at departementet mener at Forsvarsbygg ytterligere må forsterke innsatsen for å få på plass en fullt ut forsvarlig forvaltning og fungerende internkontroll, og at departementet vil følge opp dette nøye.

Riksrevisjonen har videre merket seg at forsvarlig forvaltning har vært et hovedmål for Forsvarsbygg siden 2006, og at departementet har fulgt opp tiltak for å rette opp kritikkverdige forhold gjennom styringsdialogen og månedlig rapportering. Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet har lagt ned styret i Forsvarsbygg i 2010 for å kunne gi klarere styringslinjer og styrke oppfølgingen av virksomheten, og at departementet har etablert en høynivågruppe for forsvarlig forvaltning. Det innebærer blant annet at

departementsråden avholder regelmessige møter med etatssjefene.

Riksrevisjonen konstaterer at etablerte tiltak og Forsvarsdepartementets oppfølging gjennom styringsdialogen, fremdeles ikke har hatt tilstrekkelig effekt.

Forsvarsdepartementet har ikke kommentert spørsmålet om departementets oppfølging og styringsdialog med Forsvarsbygg har vært tilstrekkelig.

### 6.2 Forsvaret

#### 6.2.1 Materiellforvaltning

Riksrevisjonen har tatt opp kritikkverdige forhold rundt materiellforvaltningen flere ganger de siste årene, blant annet for årene 2007, 2008 og 2009, og forholdene framgår også av Dokument 3:9 (2010–2011).

Riksrevisjonen er kritisk til at Forsvaret ikke har etablert et komplett sentralt materiellregnskap i SAP/FIF (felles integrert forvaltningssystem). Riksrevisjonen viser til Dokument 1 (2010–2011). Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at SAP/FIF kan fungere som Forsvarets verktøy til både overordnet og lokal styring av materiellbeholdningene.

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet presiserer at det er Forsvarets målsetting at et komplett og sentralt materiellregnskap skal være på plass så snart som mulig. Riksrevisjonen forventer at departementet følger opp forholdet i styringsdialogen med Forsvaret.

#### 6.2.2 Driftsanskaffelser

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det fortsatt er svakheter i anskaffelsesprosessen.

Riksrevisjonen har i en årrekke tatt opp svakheter i rutiner for håndtering av driftsanskaffelser, blant annet for årene 2007, 2008 og 2009. Forholdene framgår også av Dokument 3:9 (2010–2011). Riksrevisjonen vil presisere viktigheten av at anskaffelsen er dokumentert i samsvar med bestemmelsene i gjeldende regelverk, og at bestillingsrutiner følges, slik at misligheter, økte kostnader og overfakturering kan unngås.

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet i oppfølgingen av Forsvaret vil ha fokus på kompetansen i anskaffelsesprosessen og en sterk involvering på de ulike ledelsesnivåene.

### **6.2.3 Regnskaps- og årsavslutning – betaling før forfallsdato**

Riksrevisjonen er kritisk til at Forsvaret fortsatt bryter bevilgningsreglementet ved å framskynde utbetalinger ved årsskiftet, slik at disse ble belastet feil år. Samme forhold ble påpekt for 2007- og 2008-regnskapet.

Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp forholdet i styringsdialogen med Forsvaret.

### **6.2.4 Forsinkelser i investeringsprosjekter**

Riksrevisjonen ser alvorlig på at 12 av 34 reviderte investeringsprosjekter er forsinket med ett år eller mer i forhold til opprinnelige planer, og at to av disse er forsinket med minst fem år. Som et eksempel gjelder et av prosjektene anskaffelse av nye helikoptre. Riksrevisjonen vil peke på at forsinkelsene i leveranser av materiell kan ha negativ innvirkning på den operative evnen, og at dette har vært tilfelle for Sjøforsvaret.

Riksrevisjonen registrerer at Forsvarsdepartementet og forsvarsledelsen løpende vurderer kompensierende tiltak for å begrense omfanget av forsinkelser i investeringsprosjekter.

### **6.2.5 Styrkeproduksjon – operativ virksomhet**

Riksrevisjonen er kritisk til at Hæren har betydelige personell- og materiellmangler. Riksrevisjonen registrerer at det har vært nødvendig å iverksette en rekke særskilte tiltak for å bedre Hærens måloppnåelse i forhold til hovedmålene i inneværende langtidsplan. Riksrevisjonen konstaterer at verken Kysteskadren eller Kystvakten nådde målene for samlet seilingsaktivitet i 2010. Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet fortsatt vurderer at hovedmålene for 2012 er innenfor rekkevidde.

Riksrevisjonen registrerer at departementet vil forsere den planlagte utviklingen i Sjøforsvaret for å muliggjøre økt aktivitet i Nord-Norge, og bedre understøttelse av regjeringens nordområde-satsing.

Riksrevisjonen forventer at departementet følger opp forholdene i styringsdialogen med Forsvaret.

### **6.2.6 Virksomhetsstyring**

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at de senere års investeringer i nytt felles integrert forvaltningssystem, som også inkluderer et avansert økonomi- og regnskapssystem (FIF 2.0), ikke i større grad har bidratt til å bedre kvaliteten på

budsjettprognosene og den økonomiske styringen. Riksrevisjonen viser til Dokument 1 for regnskapsårene 2006, 2007, 2008 og 2009 hvor forhold rundt nytt felles integrert forvaltningssystem er tatt opp. Riksrevisjonen vil peke på at det er investert ca. 1,5 mrd. kroner siden 2004.

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet ikke er tilfreds med Forsvarets oversikt over økonomiske forpliktelser i siste halvdel av 2010, og at forbedringstiltak er iverksatt. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp forholdet i styringsdialogen med Forsvaret.

### **6.2.7 LOS-programmet**

LOS-programmet inneholder flere prosjekter for å etablere et felles integrert forvaltningssystem for Forsvaret. Riksrevisjonen mener det er uheldig at det er foretatt utbetalinger til leverandører i LOS-programmet uten at fastsatte rutiner for fakturakontroll har blitt fulgt.

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet og Forsvaret har iverksatt en rekke tiltak for å styrke fakturakontrollen i Forsvaret, og at dette blir fulgt opp i styringsdialogen. Riksrevisjonen viser for øvrig til undersøkelsen av intern kontroll i forsvarssektoren, Dokument 3:9 (2010–2011).

Riksrevisjonen konstaterte i Dokument 1 (2010–2011) at økonomiprojektet FIF 2.0 ble levert med betydelige feil og mangler. Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved oppfølgingen av ansporingsmekanismene (bonuser og dagbøter) i hovedkontrakten. Forsvarsdepartementet svarer at bonuser ikke er kommet til anvendelse grunnet forhold på leverandørsiden i økonomiprojektet FIF 2.0. Muligheten for å bruke dagbøter ble satt ut av spill ved at Forsvaret aksepterte den mangelfulle leveransen på et tidlig tidspunkt.

Riksrevisjonen forutsetter at Forsvarsdepartementet følger opp Forsvarets bruk og oppfølging av ansporingsmekanismer i kontraktene med leverandører ved forsinkelser på grunn av forhold på leverandørsiden.

### **6.2.8 Anskaffelse av feltsykehus**

Ved alle anskaffelser skal det både i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser og anskaffelsesregelverket for Forsvaret sørges for mest mulig konkurranse. Riksrevisjonen er kritisk til at det i forbindelse med anskaffelsen av nye feltsykehus i 2007/2008 ikke ble foretatt nye

markedsundersøkelser, og at det ikke ble vurdert å splitte opp anskaffelsene. Riksrevisjonen er kritisk til at undersøkelser fra kjøp av et tilsvarende feltsykehus i 2002 ble lagt til grunn. Videre er Riksrevisjonen kritisk til at kjøp av tilleggsutstyr, opprinnelig organisert som et eget prosjekt, ble implementert i hovedprosjektet, uten at det ble vurdert om dette skulle anskaffes separat og konkurranseutsettes.

Riksrevisjonen er kritisk til at tidspress er brukt som argument for direkte anskaffelse og begrunnelse av unntak fra anskaffelsesregelverket. Forsvarsdepartementet uttaler i sitt svarbrev at planlegging er en viktig suksessfaktor for å lykkes med et godt innkjøp. Riksrevisjonen vil peke på at det må settes av tilstrekkelig tid til gjennomføring av anskaffelser i henhold til regelverket, slik at hastebestemmelser kun unntaksvis gjøres gjeldende som grunnlag for direkte anskaffelser. Så langt det er mulig, bør det også ved inngåelse av internasjonale forpliktelser tas hensyn til dette. Riksrevisjonen konstaterer at anskaffelsen av feltsykehusene ble forsinket og at prosjektet fortsatt ikke er avsluttet da det gjenstår å gi materiellet korrekt kode slik at det kan regnskapsføres. Flere av forutsetningene for kjøpet med hensyn til blant annet systemlighet og ombyttbarhet er ikke oppnådd.

## **6.3 Forsvarsbygg**

### **6.3.1 Forvaltning av forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg**

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Forsvarsbygg ikke i tilstrekkelig grad har ivaretatt sitt forvaltningsansvar for forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg. Riksrevisjonen er kritisk til at Forsvarsbygg ikke kan dokumentere økt tilstandsbasert vedlikehold. Riksrevisjonen ser alvorlig på at analyser av eiendomsmassen i perioden 2004–2010 viser en negativ utvikling i tilstanden og et økende vedlikeholdsetterlepp.

Riksrevisjonen har avdekket uhjemlet bruk av driftsmidler til investeringsformål, og mangler ved beregning og fakturering av husleie. Riksrevisjonen vil peke på at husleien skal være kostnadsdekkende og blant annet dekke kostnader til drift, forvaltning og avskrivninger. Riksrevisjonen har også funnet store svakheter ved drifts- og vedlikeholdsanskaffelser, og brudd på regelverket for offentlige anskaffelser og økonomireglementet.

Riksrevisjonen vil understreke at tilstandsbasert vedlikehold, kostnadsdekkende husleie og effektiv og målrettet bruk av vedlikeholdsbudsjettet er sentrale forutsetninger for å ivareta verdiene av forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg. Manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser og økonomireglementet kan medføre risiko for økte kostnader og misligheter.

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet mener Forsvarsbygg må kunne dokumentere økt innsats når det gjelder tilstandsbasert vedlikehold. Riksrevisjonen registrerer at Forsvarsbygg har iverksatt tiltak for å rette opp påpekte forhold, også når det gjelder brudd på anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet har presisert kravene for bruk av driftsmidler til brukerdefinert utvikling både overfor Forsvaret og Forsvarsbygg.

Riksrevisjonen forutsetter at Forsvarsdepartementet gjennom styringsdialogen følger opp at tiltakene vil forbedre kvaliteten på forvaltningen av forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg.

### **6.3.2 Krav til effektivisering**

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Forsvarsbygg ikke har synliggjort tallmessig hvordan de har ivaretatt effektiviseringskravet på 0,5 prosent for kostnadene som ikke dekkes av Forsvaret. Riksrevisjonen konstaterer at det ikke har vært mulig å konkludere med at kravet er innfridd. Riksrevisjonen vil peke på at intern-effektivisering i forsvarssektoren er en forutsetning for omstillingen av Forsvaret.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet med virkning fra og med 2011 har etablert nye styringsparametre for å sikre at krav til effektivisering av Forsvarsbyggs ytelser utenom husleien kan kvantifiseres. Riksrevisjonen forutsetter at departementet vil følge opp effektiviseringskravet gjennom styringsdialogen.

## **6.4 Forsvarets forskningsinstitutt**

### **6.4.1 Informasjonssikkerhet**

Riksrevisjonen er kritisk til at Forsvarets forskningsinstitutt ikke er å jour med å identifisere, klassifisere og prioritere informasjonsaktiva, og at det ikke er utarbeidet tilstrekkelige risikoanalyser. Riksrevisjonen vil peke på at disse manglene kan øke risikoen for kompromittering av data, samt svekket datakvalitet og tilgjengelighet.

Riksrevisjonen merker seg at Forsvarsdepartementet i styringsdialogen vil følge opp de forhold Riksrevisjonen har påpekt.

#### **6.5 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold**

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Bankkontoer knyttet til Foreign Military Sales
- Intern kontroll – lønn
- Rettidig betaling

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Driftsstabilitet av økonomiprojektet FIF 2.0
- Nye fregatter
- Forsvarets sanitet
- Informasjonssikkerhet

#### **6.6 Forvaltningsrevisjoner**

Riksrevisjonen vil for øvrig vise til *Riksrevisjonens undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren*, Dokument 3:9 (2010–2011).

# Helse- og omsorgsdepartementet

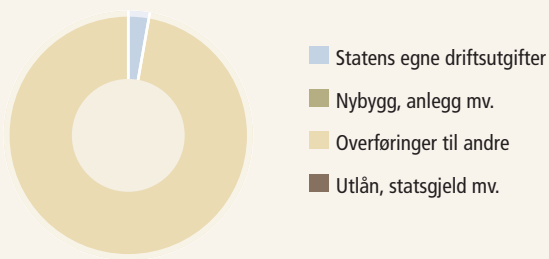
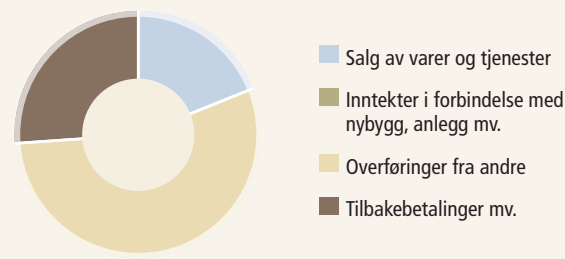
## 1 Helse- og omsorgsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010

### 1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)\*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	483	128 765	129 248	129 084	438
Inntekter		2568		2865	

Utgiftsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> <li>Statens egne driftsutgifter</li> <li>Nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer til andre</li> <li>Utlån, statsgjeld mv.</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Salg av varer og tjenester</li> <li>Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer fra andre</li> <li>Tilbakebetalinger mv.</li> </ul>

Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt ti avsluttende revisjonsbrev uten merknad og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
11	virksomheter	Helsedirektoratet
4	regionale helseforetak**	
27	underliggende helseforetak**	
1	statsforetak**	
1	deleid aksjeselskap**	
1	særlovsselskap**	

Ovennevnte utgifter inkluderer også den del av folketrygdens utgifter som Helse- og omsorgsdepartementet er ansvarlig for.

\* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

\*\* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2011–2012).

## 1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

## 1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av Helse- og omsorgsdepartementets overordnede ansvar for tilskuddsforvaltning. Revisjonen har hatt særskilt oppmerksomhet på departementets rutiner for budsjettering av tilskudd og rutiner for rapportering av måloppnåelse. Det vises til omtale under punkt 2.1.1 og 3.1.

## 2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

### 2.1 Helsedirektoratet

Helsedirektoratet får revisjonsbrev med merknad knyttet til gjennomføring av tilskuddsforvaltningen og svakheter i regnskapet for Helseøkonomiforvaltningen (HELFO).

#### 2.1.1 Mangelfull styring og intern kontroll av tilskudd

Helsedirektoratet har forvaltningsansvar for et betydelig antall tilskuddsordninger med stort økonomisk omfang. Revisjonen har i 2010 kontrollert de to tilskuddsordningene *Frivillige tiltak for rusmiddelavhengige og prostituerte* og *Camphill (Landsbystiftelsen)* i forbindelse med budsjettering og rapportering. Bevilgningene er på henholdsvis 117 mill. kroner og 63 mill. kroner.

Revisjonen viser at det for de reviderte tilskuddsordningene verken i tildelingsbrev eller i regelverk er fastsatt klare kriterier for måloppnåelse. Videre er det heller ikke i Helse- og omsorgsdepartementets tildelingsbrev til Helsedirektoratet fastsatt rapporteringskrav om oppnådde resultater. Revisjonen viser videre at det ikke er rapportert om måloppnåelse for de reviderte tilskuddsordningene for 2010, verken fra tilskuddsmottaker eller fra direktoratet.

Riksrevisjonen kan heller ikke se at departementet har fastsatt rapporteringskrav om oppnådde resultater ved de øvrige tilskuddsordningene Helsedirektoratet forvalter.

Revisjonen viser videre at det for de kontrollerte ordningene ikke er etablert tilfredsstillende intern-

kontroll, herunder risikovurdering og kontroller vedrørende oppfølging av tilskuddsmottakerne. Den innsendte dokumentasjonen omfatter ikke prosjektregnskaper der dette er en forutsetning for å kunne kontrollere bruken av midlene.

Helsedirektoratet opplyser at det arbeider for å forbedre dokumentasjonen av internkontrollen, og påpeker at alle saker er underlagt kontroll selv om dokumentasjonen kan være mangelfull.

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at det er ønskelig med en bedre rapportering om måloppnåelse for de ulike tilskuddsordningene, men at det kan være utfordrende å måle effekten av tilskudd. Vurdering av måloppnåelse må ses i sammenheng med andre data/dokumenter og utførte evalueringer.

#### 2.1.2 Svakheter i regnskapet for Helseøkonomiforvaltningen

HELFO ble fra 1. januar 2009 overført fra arbeids- og velferdsetaten til Helsedirektoratet og etablert som en ytre etat under Helsedirektoratet. Sentrale oppgaver er oppgjør til behandlere, refusjon av utgifter til enkeltpersoner, utsendelse av frikort, administrasjon av fastlegeordningen og veiledning til publikum. For 2010 er budsjettet til HELFO på ca. 22 mrd. kroner.

I en overgangsperiode fører arbeids- og velferdsetaten stønadsregnskapet på vegne av HELFO. Helsedirektoratet er ansvarlig for å utvikle nye systemer for saksbehandling og regnskapsføring av stønader. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet har inngått avtaler som regulerer forholdet mellom de to virksomhetene.

På grunn av svakheter i internkontrollen har det for 2010-regnskapet ikke vært mulig å gjennomføre de revisjonshandlinger og innhente de bevis som anses nødvendig for å bekrefte at regnskapet ikke inneholder vesentlige feil eller mangler. Forholdene er de samme som ble påpekt for regnskapet for 2009.

- Det er vesentlige mangler knyttet til periodiske kontroller. Rapporter som skulle vært benyttet for månedlig avstemming mellom systemer har ikke vært tilgjengelige i 2010. Dette medfører at transaksjoner fra fagsystemene som HELFO benytter for over 90 prosent av transaksjonsmengden, ikke kan avstemmes mot økonomisystemene
- Det er kompleks sporbarhet i regnskapet og det benyttes ulike identifikasjonsnøkler i de ulike systemene. Det er ikke mulig å framlegge

dokumentasjon som viser at antall transaksjoner og beløp fra avgivende system til mottakende system er like. Det kan derfor ikke foretas aggregerte kontroller i henhold til krav i *Bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010* (økonomibestemmelsene).

- Tjenesteavtalen mellom Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har fortsatt svakheter. De reviderte tjenesteavtalene er fremdeles ikke tydelige nok vedrørende leveranser og ansvarsfordeling mellom de to virksomhetene. Arbeids- og velferdsdirektoratet klarer fortsatt ikke å skille ut regnskapet til HELFO på en tilfredsstillende måte fra direktoratets eget totalregnskap. Det er mangelfull beskrivelse av aktiviteter som skal utføres og hvilken dokumentasjon som skal ligge til grunn for regnskapsoppfølgingen

Helse- og omsorgsdepartementet viser til at det pågår et arbeid i Helsedirektoratet med utvikling av nye elektroniske saksbehandlingssystemer for HELFO. I sin kontakt med arbeids- og velferdsstaten arbeider Helsedirektoratet aktivt for en snarlig forbedring av avstemningsmulighetene mellom systemene og med en videreutvikling av tjenesteavtalen.

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at Helsedirektoratet også arbeider med en kravspesifisering for periodiske rapporter fra fagsystemet KUHR (kontroll og utbetaling av helserefusjoner) og KUHL Frikort (kundeføringssystemet) for å sikre grunnlag for periodisk avstemming til Oppdragssystemet (forsystem til økonomisystemet).

### **3 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold**

#### **3.1 Feil budsjettering og regnskapsføring under flere virksomheter og poster**

I Dokument 1 for regnskapsårene 2008 og 2009 rapporterte Riksrevisjonen om brudd på *Bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget 26. mai 2005* (bevilgningsreglementet) når det gjelder budsjettering og regnskapsføring av tilskuddsmidler og driftsmessige utgifter. Bruddene omfattet flere underliggende virksomheter.

Revisjonen av regnskapet for 2010 viser at driftsmessige utgifter er feilaktig regnskapsført som tilskudd med 12,2 mill. kroner. Feilføringene gjelder henholdsvis Nasjonalt kunnskapssenter

for helsetjenesten (6,3 mill. kroner) og Nasjonalt folkehelseinstitutt (5,9 mill. kroner).

Helse- og omsorgsdepartementet har foretatt brevlige omposteringer i statsregnskapet mellom tilskudd og spesielle driftsutgifter. Det er ompostert 28,5 mill. kroner fra spesielle driftsutgifter til tilskudd, og 2,8 mill. kroner er ompostert fra tilskudd til spesielle driftsutgifter. Det er ikke framlagt dokumentasjon på at utgiftene var postert feil i regnskapet hos underliggende virksomheter.

Revisjonen viser også feil budsjettering og regnskapsføring mellom tilskudd til kommuneforvaltningen (60-poster) og tilskudd til andre (70-poster) på 123 mill. kroner. På Helsedirektoratet er tilskudd til kommuneforvaltningen feilaktig regnskapsført som tilskudd til andre med 57 mill. kroner, og tilskudd til andre er feilaktig regnskapsført som tilskudd til kommuneforvaltningen med 66 mill. kroner.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyste i forbindelse med revisjon av regnskapet for 2009 at det ville bli foreslått endringer i budsjettet i omgrupperingsproposisjon for 2010 og i statsbudsjettet for 2011. Departementet opplyser at dette arbeidet videreføres i statsbudsjettet for 2012.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

#### **3.2 Svakheter i regnskapet for Helseøkonomiforvaltningen**

Saken er omtalt under punkt 2.1.2.

#### **3.3 Svakheter i Helsedirektoratets anskaffelser**

Riksrevisjonen har de siste årene hatt merknader til Helsedirektoratets manglende etterlevelse av *lov om offentlige anskaffelser av 1. juli 2001*. Dette omfatter rutiner for kontraktsoppfølging, manglende anskaffelsesprotokoller og manglende begrunnelser for direkte anskaffelser.

Helsedirektoratet har i forbindelse med overtakelse av nye oppgaver fått overdratt kontrakter som er inngått av andre. Direktoratet har ikke framlagt tilfredsstillende dokumentasjon for enkelte av disse kontraktene, men opplyser at det vil bli foretatt en gjennomgang av aktuelle avtaler og at relevant dokumentasjon vil bli tilgjengelig.

Revisjon av rammeavtaler viser at det er ufullstendig dokumentasjon knyttet til utbetalinger. Det er vanskelig å se hvilke kontrakter fakturaene er knyttet til. Helsedirektoratet opplyser at det



arbeides med nye rutiner for å sikre bedre sporbarhet.

For 3 av 11 kontrollerte anskaffelser er det ikke utarbeidet anskaffelsesprotokoll. Kontraktene gjelder beløp mellom kr 420 000 og 1,4 mill. kroner. Manglende protokoll gir svakheter ved etterprøvbareheten og det kan ikke dokumenteres at det er gjennomført konkurranse i henhold til regelverket.

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at Helsedirektoratet fortsatt har utfordringer med å etterleve regelverket for offentlige anskaffelser. Helsedirektoratet gjennomfører et eget anskaffelsesprosjekt, og det er etablert en ny avdeling for innkjøp og avtalestyring. Departementet vil følge opp direktoratets tiltak på anskaffelsesområdet i den årlige styringsdialogen med etaten.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### **3.4 Svakheter i styringen av Norsk pasientskadeerstatning**

Riksrevisjonen hadde i 2008 og 2009 merknader til at saksbehandlingstiden ved Norsk pasientskadeerstatning (NPE) var lang. I 2008 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 2,5 år for saker der det ble innvilget erstatning. I 2009 var det en økning i den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden. Dette ble delvis forklart med at det var mange eldre saker som trakk gjennomsnittlig saksbehandlingstid opp. Målet er en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på to år for saker som blir innvilget erstatning.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 104 S (2009–2010) at saksbehandlingstiden var for lang og at arbeidet med å redusere saksbehandlingstiden måtte intensiveres ytterligere.

For 2010 har gjennomsnittlig saksbehandlingstid gått ned med ca. fire måneder i forhold til 2009. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid har vært ca. to år og tre måneder for saker som blir innvilget erstatning. Saksmengden har gått opp med 10,5 prosent.

NPE har nådd resultatkravet i tildelingsbrevet for 2010 om minimum 15 prosent økning i behandlede saker fra offentlig sektor. Målsettingen om 12 måneder saksbehandlingstid på henholdsvis ansvarsvurdering og erstatningsutmåling er imidlertid ennå ikke nådd.

Riksrevisjonen kritiserte i 2008 også at rammebetingelsene ikke var til stede for at NPE kunne gjennomføre pålagt informasjonsarbeid og brukerundersøkelser. I 2009 ble disse områdene nedprioritert. NPE har i 2010 gjennomført en brukerundersøkelse, og det er utarbeidet et orienteringsskriv som alle erstatningssøkere mottar ved oppstart av ny sak.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at det viktigste styringskravet i 2010 har vært å øke antall behandlede saker. Departementet er tilfreds med at NPE har oppfylt styringskravene for 2009 og 2010, men vil fortsatt ha stor oppmerksomhet på saksbehandlingstiden.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

---

## **4 Riksrevisjonens bemerkninger**

### **4.1 Helsedirektoratet**

#### **Mangelfull styring og intern kontroll av tilskudd**

Tilskudd er et viktig virkemiddel under Helse- og omsorgsdepartementet. Helsedirektoratet forvalter et stort antall tilskuddsordninger rettet mot kommunal sektor, organisasjoner og brukergrupper. Riksrevisjonen konstaterer at Helsedirektoratets styring og internkontroll av tilskuddsordningene i 2010 ikke er tilfredsstillende. Det er mangler knyttet til utforming av kriterier, fastsettelse av mål og rapporteringskrav, samt rapportering og oppfølging av resultater fra tilskuddsmottakerne.

Riksrevisjonen vil peke på at dette skaper usikkerhet om midlene brukes til de formål og mottakergrupper som Stortinget har forutsatt. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad fører tilsyn med Helsedirektoratets forvaltning av tilskudd.

#### **Svakheter i regnskapet for Helseøkonomiforvaltningen**

Helseøkonomiforvaltningen (HELFO) hadde i 2010 et budsjett på ca. 22 mrd. kroner. Riksrevisjonen konstaterer at det på grunn av svakheter i regnskapet ikke er mulig å gjennomføre de revisjonshandlinger og innhente de bevis som anses nødvendig for å bekrefte at regnskapet ikke inneholder vesentlige feil eller mangler. Svakheterne knytter seg til manglende sporbarhet, mangelfulle avstemminger mellom fagsystemer og økonomisystemet. Riksrevisjonen konstaterer at inngåtte avtaler mellom Helsedirektoratet og

Arbeids- og velferdsdirektoratet fortsatt har mangelfulle beskrivelser av oppgaver som skal utføres, og hvilken dokumentasjon som skal ligge til grunn for regnskapsoppfølgingen.

HELFO utgjør en vesentlig del av Helsedirektoratets regnskap. Forholdene er de samme som ble påpekt i regnskapet for 2009. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp arbeidet med å sikre nok kvalitet i regnskapet.

## 5 Svar fra Helse- og omsorgsdepartementet

Saken har vært forelagt Helse- og omsorgsdepartementet, og statsråden har i brev av 19. august 2011 svart:

### "Mangelfull styring og intern kontroll av tilskudd

Departementet ser at det er behov for en bedre rapportering om måloppnåelse for de ulike tilskuddsordningene i statsbudsjettet. I tildelingsbrevet til Helsedirektoratet for 2011 står det under punkt 6.4:

"Rapportering om effekt og oppnådde resultater knyttet til Helsedirektoratets forvaltning av tilskuddsmidler og driftsmidler bevilget over 21 og 22 poster skal innarbeides i Helsedirektoratets innspill til budsjettekster for 2012."

I Helsedirektoratets årlige budsjettbrev til departementet gis det en meget omfattende omtale av de ulike tilskuddsordningene, med en rapporteringsdel og en tilstandsvurdering for de mest sentrale politikkområdene. Det arbeides målrettet med å vri rapporteringen bort fra aktivitetsrapportering i retning av oppnådde effekter på brukere og tjenestene.

Rapportene fra tilskuddsmottakerne vil normalt ikke foreligge før nærmere april i påfølgende år, bl.a. fordi regnskapene skal revideres. Det medfører at det ikke vil være mulig for Helsedirektoratet å sende denne rapporteringen sammen med årsrapporteringen for øvrig. Rapporteringen vil inngå i etatens leveranser til Prop. 1 S.

Vurdering av omfanget på rapportering av måloppnåelse må vurderes kritisk og sees i sammenheng med andre data fra andre dokumenter, samt gjennomføring av egne evalueringer av utvalgte ordninger. Helsedirektoratet gir også en særskilt rapportering i spesielle

dokumenter, som "Utviklingstrekk i helse-sektoren" og nøkkeltallsrapporten med en samlet tallmessig vurdering og fremstilling av status og utviklingstrekk i helse- og omsorgssektoren.

Når det gjelder de to tilskuddsordningene som Riksrevisjonen har gjennomgått – *Frivillige tiltak for rusmiddelavhengige og prostituerte* og *Camphill (Landsbystiften)*, er det i forbindelse med Opptrappingsplanen på rusfeltet gjennomført en rekke evalueringer av tilskuddsordninger og tiltak på rusfeltet:

- "Sivilt rusarbeid – mellom statlig styring og økende mangfold", Rapport IRIS – 2010/063
- "Evaluering av statlige tilskudd til kommunalt rusarbeid", Sluttrapport Rambøll mars 2010.

Det er i tillegg avlagt delrapporter for utvalgte tjenester og tiltak på feltet. På bakgrunn av en gjennomgang av evalueringene, arbeider direktoratet med nye regelverk for utvalgte tiltak på rusområdet. Det er planlagt et regelverk for prosjektstøtte hvor prosjektregnskap er en forutsetning for å kunne kontrollere bruken av midlene. Dette skal forenkle søknadsbehandlingen og gjøre ordningen mer målrettet. Dette vil bli tatt opp i en egen stortingsmelding om ruspolitikken. Her vil det også bli gitt en omtale av de ovennevnte evalueringene.

Når det gjelder tilskuddsordningen for Camphill, samarbeider direktoratet og departementet om å lage et regelverk for tilskuddet med klarere målsettinger og kriterier for måloppnåelse. Helsedirektoratet opplyser at tilskuddsbrevet for 2011 er utformet med utvidete og mer presise rapporteringskrav knyttet til måloppnåelse enn tidligere.

I Helse- og omsorgsdepartementets overordnede risikovurdering av Helsedirektoratet, og styringsdialogen med etaten, er tilskuddsforvaltningen identifisert som et område med høy risiko. Helsedirektoratets forvaltning av tilskuddsordningene gjennomgås i de årlige etatsstyringsmøter. Direktoratet og departementet har i fellesskap gjennomført et prosjekt for å bedre etatens rolle på område. Etatens oppfølging av prosjektplanen gjennomgås i den årlige styringsdialog.

### Svakheter i regnskapet for Helseøkonomiforvaltningen

Helsedirektoratet og NAV samarbeider om en ytterligere revidering av tjenesteavtalens bilag 9 på de punkter som Riksrevisjonen angir er mangelfulle. Det innebærer en mer detaljert

angivelse av hvilke aktiviteter som gjennomføres mht. avstemminger og kontroller på de enkelte trinn i regnskapsoppfølgingen. Et tiltak som vurderes er opprettelse av en katalog i NAV hvor avstemmingsrapporter og filer lagres fortløpende, og hvor katalogen speiles automatisk til et tilsvarende katalogområde for HELFO. På den måten får HELFO umiddelbar informasjon, samt god oversikt over hvilke kontroll- og avstemmingsoppgaver NAV har gjort.

Helsedirektoratet har opplyst at det har valgt leverandør som skal utvikle nytt elektronisk saksbehandlingsverktøy for blant annet HELFO. Arbeidet med utvikling av en første versjon av ny saksbehandlingsløsning starter høsten 2011. I kravspesifiseringen av ny saksbehandlingsløsning er tilknytning til økonomisystem og oppfyllelse av økonomireglementet mht. avstemming og sporbarhet høyt prioritert.

Videre er SSØ valgt som leverandør av økonomitjenester for stønadsområdet, og vil overta den funksjonen som NAV har i dag ift. utbetalinger og regnskapsføring. Det er tett kobling mellom nytt saksbehandlingsverktøy og stønadsøkonomi. Systemene etableres derfor i en felles fremdriftsplan. Implementering av ny verktøystøtte for saksbehandling skjer trinnvis for ulike fagområder. Parallelt med dette vil man trinnvis overføre økonomitjenester fra NAV til SSØ for stønadsområdet. Overføring av stønadsområder til ny saksbehandlingsløsning og ny økonomiløsning skal etter planene starte i 2012, og overføres gradvis i perioden 2012–2015. Departementet har oppmerksomheten rettet mot direktoratets/HELFOs arbeid med forbedring av regnskapsrutinene og utvikling av nye IKT-systemer som gir grunnlag for mer kostnads-effektive og sikrere rutiner på området. Temaet vil bli fulgt opp i styringsdialogen og være et tema i etatsstyringsmøtene.

### **3. Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold**

#### **3.1 Feil budsjettering og regnskapsføring under flere virksomheter og poster**

Departementet er tilfreds med at feilene i 2010 er mindre omfattende enn for 2009- regnskapet for underliggende virksomheter. Dette skyldes i hovedsak endringer i budsjettet for 2010 og 2011. Når det gjelder feilføringene på 6,3 mill. kroner i 2010 under Nasjonalt kunnskapssenter for helse-tjenesten, mener departementet at dette er det ryddet opp i for 2011 ved endringer i Prop. 1 S

(2010–2011) og gjennom styringsdialogen mellom Helsedirektoratet og Kunnskapssenteret.

Gjennom arbeidet med statsbudsjettet, samt de årlige revideringer av budsjettene, vil departementet sikre en riktigere budsjettering av tilskudd på de ulike postgruppene. Det vil imidlertid for noen tilskuddsordninger alltid være krevende i forkant av budsjettåret å operere med en detaljert oversikt over hvorledes midlene skal disponeres for å nå målene for ordningene.

#### **3.3 Svakheter i Helsedirektoratets anskaffelser**

Helse- og omsorgsdepartementet ser alvorlig på at Helsedirektoratet fortsatt har utfordringer med å etterleve *lov om offentlige anskaffelser* og *reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser*. For å styrke innsatsen og sette større fokus på anskaffelsesområdet, har Helsedirektoratet nå etablert en ny avdeling i Administrasjonsdivisjonen, Innkjøp og avtalestyring. Det er i tillegg etablert et eget prosjekt for å følge opp anskaffelsesområdet. Departementet følger opp direktoratets tiltak på anskaffelsesområdet i styringsdialogen med etaten.

#### **3.4 Svakheter i styringen av Norsk pasientskadeerstatning**

Helse- og omsorgsdepartementet har over flere år hatt stor oppmerksomhet rettet mot å få redusert den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden ved Norsk pasientskadeerstatning (NPE). NPE har arbeidet målrettet for å få ned restansene, og har gjennomført organisatoriske endringer og effektiviseringstiltak. Departementets viktigste krav har vært å øke antall behandlede saker. Vi er svært tilfreds med at NPE har oppfylt kravene for 2009 og 2010, og ligger godt an til å nå kravene for inneværende år.

Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden har i 2010 vært i overkant av 13 måneder for ansvarsvurdering og 14 måneder for erstatningsutmåling. Saksmengden har gått opp med 10,5 prosent. Samtidig har den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i 2010 gått ned med 45 dager for ansvarsvurdering og 89 dager for erstatningsutmåling.

På bakgrunn av den positive utviklingen, gjennom flere behandlede saker og med en påfølgende reduksjon i saksbehandlingstiden, forventer departementet at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i 2011 er tilbake til det nivå som var da NPE ble etablert som statlig forvaltningsorgan. Departementet vil følge

utviklingen i saksbehandlingstidene m.m. ved Norsk pasientskadeerstatning.

Informasjonsarbeid og gjennomføring av brukerundersøkelser ble tatt opp i styringsdialogen mellom departementet og NPE i 2010 og 2011. Departementet er tilfreds med at NPE gjennomførte en brukerundersøkelse i 2010. Ledelsen har gått gjennom resultatene og det er bl.a. nedsatt arbeidsgrupper som skal jobbe med konkrete tiltak. Rapporten fra undersøkelsen er lagt ut på etatens nettsider."

## 6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt ti avsluttende revisjonsbrev uten merknad og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til Helsedirektoratet.

### 6.1 Helsedirektoratet

#### 6.1.1 Mangelfull styring og intern kontroll av tilskudd

Helsedirektoratet forvalter betydelige beløp til et stort antall tilskuddsordninger. Ordningene berører i stor grad befolkningen direkte og er viktig for liv og helse. Riksrevisjonen er kritisk til at det ikke er tilfredsstillende utforming av kriterier, mål og rapporteringskrav for tilskuddsforvaltningen. Riksrevisjonen merker seg at departementet ser at det er behov for en bedre rapportering om måloppnåelse for de ulike tilskuddsordningene.

Riksrevisjonen ser positivt på det utviklingsarbeidet som er utført av departementet i samarbeid med Helsedirektoratet. Det er viktig at dette arbeidet følges opp av departementet.

#### 6.1.2 Svakheter i regnskapet for Helseøkonomiforvaltningen

Helseøkonomiforvaltningen har blant annet oppgaver med å utbetale refusjoner til behandlere og enkeltpersoner. Budsjettet for 2010 er på ca. 22 mrd. kroner. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det ikke har blitt fremlagt nødvendig dokumentasjon for å kunne bekrefte at regnskapet for Helseøkonomiforvaltningen er korrekt. Riksrevisjonen er kritisk til at sentrale avstemninger mellom forsystemer og utbetalingsreskontro ikke har vært mulig å gjennomføre i 2010. Forholdet ble også tatt opp i forbindelse med revisjon av regnskapet for 2009.

Riksrevisjonen ser det som uheldig at inngåtte tjenesteavtaler mellom Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet fortsatt har mangelfulle beskrivelser av oppgaver som skal utføres, og hvilken dokumentasjon som skal ligge til grunn for regnskapsoppfølgingen.

Riksrevisjonen understreker betydningen av at departementet følger opp arbeidet med å forbedre dokumentasjon og avstemningsrutiner, slik at regnskapet til Helseøkonomiforvaltningen blir reviderbart.

### 6.2 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Feil budsjettering og regnskapsføring under flere virksomheter og poster
- Svakheter i Helsedirektoratets anskaffelser
- Svakheter i styringen av Norsk pasientskadeerstatning

### 6.3 Forvaltningsrevisjoner

Det vises til *Riksrevisjonens undersøkelse av eiendomsforvaltningen i helseforetakene*, jf. Dokument 3:11 (2010–2011) og *Riksrevisjonens undersøkelse av ordningen med rett til fritt sykehusvalg*, jf. Dokument 3:3 (2011–2012).

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om rehabilitering i helsetjenesten.

# Justis- og politidepartementet

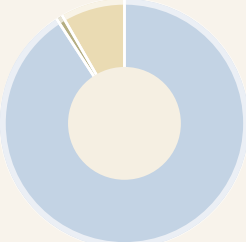

## 1 Justis- og politidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010

### 1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)\*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	527	26 088	26 615	26 485	546
Inntekter		3311		3969	

Utgiftsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> <li>Statens egne driftsutgifter</li> <li>Nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer til andre</li> <li>Utlån, statsgjeld mv.</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Salg av varer og tjenester</li> <li>Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer fra andre</li> <li>Tilbakebetalinger mv.</li> </ul>

Justis- og politidepartementets ansvarsområde:	Riksrevisjonen har avgitt 17 avsluttende revisjonsbrev uten merknad og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
18 virksomheter	Politidirektoratet
1 selskap**	Kriminalomsorgens sentrale forvaltning

Domstoladministrasjonen, som har ansvaret for domstolene, er i tillegg underlagt justisministerens parlamentariske ansvarsområde overfor Stortinget. Domstoladministrasjonen har fått avsluttende revisjonsbrev uten merknad. Selskapet Norsk Eiendomsinformasjon AS ble fra 1. juli 2010 overført fra Justis- og politidepartementet til Nærings- og handelsdepartementet, men selskapet er tatt med i tabellen til Justis- og politidepartementet.

\* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan. Grunnet endret departementsstruktur i 2010 avviker overført beløp fra 2009 noe fra "Overført til neste år" i tabellen i fjor.

\*\* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2011–2012).

## 1.2 Budsjett – regnskap

Revisjonen av statsregnskapet og departementets forklaringer til statsregnskapet for 2010 viser at det på enkelte kapitler og poster er merutgifter og mindreinntekter. Etter å ha fått en utdypende forklaring på enkelte kapitler og poster fra Justis- og politidepartementet, anser Riksrevisjonen at merutgifter og merinntekter er tilfredsstillende forklart. Riksrevisjonen har merket seg at det ikke er innhentet hjemmel for overskridelser av enkelte av de regelstyrte postene.

## 1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

### 1.3.1 Departementets tilskuddsforvaltning

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av Justis- og politidepartementets overordnede ansvar for tilskudd og departementets tilskuddsforvaltning i Kriminalomsorgsavdelingen, Politivdelingen og Sivilavdelingen, samt i Kriminalomsorgens sentrale forvaltning og Utlendingsdirektoratet. Revisjonen har i hovedsak omfattet budsjettering og regnskapsføring av tilskudd, og rutiner for rapportering, oppfølging og kontroll.

### Budsjettering og postering av tilskudd

*Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010 (økonomireglementet)* setter krav til at tilskuddsbevilgninger skal være identifisert i det vedtatte statsbudsjettet ved bruk av post 60–89.

For 2010 er det på kapittel 440 post 01 *Politidirektoratet, driftsutgifter* gitt tilskudd til kommuner og organisasjoner. Utbetalinger av tilskudd på kapitlet ble også tatt opp i forbindelse med revisjonen av 2009-regnskapet. Justis- og politidepartementet svarer at arbeidet med å vurdere om det er aktuelt å endre praksis for postering av noen av utbetalingene ikke er ferdigstilt. Departementet tar sikte på å vurdere bevilgning og postering på post 01 mot post 70 i løpet av 2011.

Bevilgningen under kapittel 451 post 21 *Samfunnsikkerhet og beredskap, spesielle driftsutgifter* dekker blant annet tilskudd til SINTEF/Norges Brannlaboratorium. Departementet opplyser at tilskuddet til SINTEF vil bli foreslått flyttet til kapittel 451 post 70 i rammefordelingsforslaget for 2012.

### Rapportering til Stortinget om måloppnåelse

Hvert departement skal i budsjettproposisjonen gi Stortinget rapport om resultatene av arbeidet

innenfor sitt ansvarsområde.<sup>1</sup> For tilskuddsordninger skal departementet rapportere i budsjettproposisjonen om resultater som er oppnådd i forhold til fastsatte mål.

Revisjonen viser at det i Prop. 1 S (2010–2011) er manglende eller mangelfull rapportering til Stortinget for enkelte av de kontrollerte tilskuddsordningene:

- Kapittel 430 post 60 *Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.*
- Kapittel 430 post 70 *Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, tilskudd*
- Kapittel 440 post 70 *Politidirektoratet, tilskudd*

Justis- og politidepartementet opplyser at kapittel 430 post 60 er en refusjonsordning som skal dekke kommunenes utgifter ved prøveløslatelse. Departementet vil i neste års budsjettproposisjon utdype omtalen av bevilgningens formål, måloppnåelse og resultater på et overordnet nivå. For kapittel 430 post 70 opplyser departementet at det fra og med neste års budsjettproposisjon vil orientere om hvilke frivillige organisasjoner som har mottatt tilskudd samt redegjøre for overordnet måloppnåelse. For den del av ordningen under kapittel 440 post 70 hvor departementet yter tilskudd til kriminalitetsforebyggende tiltak, uttaler departementet at det i for liten grad har vært lagt vekt på å være presise i å utforme mål.

### Utforming av hovedelementer i tilskuddsordningene

Justis- og politidepartementet skal fastsette bestemmelser som regulerer hovedelementene i en tilskuddsordning. Dette gjelder

- mål for ordningen
- kriterier for måloppnåelse
- tildelingskriterier, herunder beregningsregler
- oppfølging og kontroll
- evaluering

Departementet opplyser at det arbeider med reviderte retningslinjer for tilskudd i justis-sektoren og at det for tiden ikke er formelt godkjente overordnede retningslinjer for tilskudd.

### Kontroll av tilskuddsforvalters internkontroll og resultatinformasjon

Departementet har blant annet et overordnet ansvar for at

- virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer

1) Bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget 26.mai 2005 § 9 annet ledd.

- virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon
- det gjennomføres kontroll med virksomheten og at virksomheten har forsvarlig intern kontroll

Justis- og politidepartementet opplyser at det ikke er etablert særskilte rutiner for å sikre tilfredsstillende internkontroll i Utlendingsdirektoratet og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning vedrørende tilskuddsforvaltning.

#### **Krav i tilskuddsbrevet om måloppnåelse og rapportering**

Tilskuddsbrevet til tilskuddsmottaker skal blant annet beskrive formål og hva slags tiltak tilskuddet forutsettes benyttet til samt krav til rapportering.

Tilskuddsbrevene fra de enkelte avdelingene i Justis- og politidepartementet har ulik utforming. Det er i varierende grad satt mål for ordningene, kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering. Målformuleringene retter seg i hovedsak mot å gjennomføre en aktivitet, mens det i mindre grad er satt krav om målbare resultater.

Justis- og politidepartementet erkjenner at det er forbedringspotensial angående tydelige mål for tilskuddsmottakerne.

#### **Oppfølging og kontroll av tilskuddsmottakere**

Tilskuddsforvalter skal ha etablert systemer, rutiner og tiltak som har til oppgave å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler. Tiltakene skal blant annet bidra til å sikre korrekt behandling av dokumentasjon fra tilskuddsmottaker. Tilskuddsforvalter skal også innhente rapporter fra tilskuddsmottakere som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordning og skal vurderes i forhold til målet med ordningen. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte.

De undersøkte avdelingene i Justis- og politidepartementet som er tilskuddsforvaltere, kunne i liten grad vise til etablerte og skriftlige rutiner for oppfølging og kontroll av dokumentasjon fra tilskuddsmottakere. For to av de kontrollerte tilskuddsordningene er det ikke mulig å etterprøve hvilke kontrolltiltak som er gjennomført, siden eventuelle kontroller ikke blir dokumentert.

Justis- og politidepartementet opplyser at mottakerne av tilskudd ikke alltid er presise i å rapportere konkret på måloppnåelsen.

## **2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader**

### **2.1 Politidirektoratet**

Politidirektoratet har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad knyttet til følgende forhold:

#### **2.1.1 Lønnsrevisjon i politidistrikter og særorganer**

Et hovedmål for politiet er å skape mer trygghet og mindre kriminalitet. Dette skal blant annet oppnås med et mer synlig politi og en effektiv bruk av politiresursene. Riksrevisjonen har gjennomført revisjon på lønns- og personalområdet i åtte politidistrikter og ett særorgan. Riksrevisjonen har undersøkt hvordan de nye *Arbeidstidsbestemmelser for politi- og lensmannsetaten av 1.10.2009* (ATB) følges og praktiseres. Fokuset har vært på tildeling og utbetaling av godtgjørelser for utvidet arbeidstid og belastende unntak I og II oppsett av tjenestelister, overtidbruk, øremerkede bevilgninger til nye stillinger og utvikling i antall politistillinger<sup>2</sup>.

#### **Oppsett av tjenestelister og overtid**

Riksrevisjonens analyser viser at antall hendelser i politiloggen<sup>3</sup> de fleste steder er størst i helgene. Bemanningen i ordensavdelingene på lørdager og søndager er om lag halvparten av bemanningen på ukedagene.

Departementet opplyser at politiets aktiviteter knytter seg til et vidt spekter av oppgaver i tillegg til den operative tjenesten. Aktivitetene er ikke nødvendigvis målbare, men krever likevel at en større del av mannskapsstyrkene er til stede på dagtid. Departementet viser til at det ved oppsett av turnus er en rekke hensyn som må tas, herunder HMS-krav.<sup>4</sup> Hensynet til tjenstlige behov må veies opp mot arbeidstakernes behov og formelt regelverk ved utarbeiding av turnus og tjenestelister. Resultatet blir en lavere bemanning på kveld/natt og helg sammenlignet med dagtjeneste mandag til og med fredag.

Strategisk analyse av tjenstlige behov ved oppsett av tjenestelister gir etter direktoratets oppfatning mulighet for å redusere overtiden og unntaksbruk

2) Prop. 31 S (2009–2010), punkt 2.1. Som en del av avtalen (ATB) er det enighet om at ca. 9000 ansatte får en utvidet arbeidstid med én time per uke. Det skal utbetales en kompensasjon på kr 15 000 per år for dette. Som kompensasjon for belastende unntak fra arbeidsmiljøloven skal det utbetales en generell godtgjørelse på henholdsvis kr 25 000 (belastende unntak I) og kr 20 000 (belastende unntak II) per år avhengig av stillingskategori/funksjon.

3) PO-systemet (politiooperativ logg).

4) Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 17. juni 2005 nr. 62. § 10-2.

av ATB. Videre viser revisjonen at polititjenestemenn i ordensavdelingene i hovedsak arbeider mest overtid. Overtiden er ofte skjevt fordelt mellom tjenestemennene, og omfanget av 100 prosent overtidsgodtgjørelse er betraktelig større enn 50 prosent overtidsgodtgjørelse. Departementet forklarer skjevfordelingen med at hoveddelen av beordret overtid knytter seg til hendelser der det må innkalles ekstramannskaper, og på tidspunkt etter kl. 20.00. Tjenesten blir i tillegg utført av mannskaper som går i turnus og med beskyttet fritid på ulike dager i uken.

Departementet uttaler videre at ATB for politiet inneholder enkelte bestemmelser som gir bedre betingelser enn Hovedtariffavtalens fellesbestemmelser. Dette gjelder reglene i ATB om 100 prosent overtidsgodtgjørelse på såkalte blankdager og særkompensasjonen med 2 timer 100 prosent overtidsgodtgjørelse på ukefriday og friday, som kommer i tillegg til godtgjørelsen for arbeid på slike dager.

#### **Utvidet arbeidstid og belastende unntak**

Undersøkelsen viser at distriktene har noe ulik tolkning av hvilke tjenestemenn som er berettiget tillegg for belastende unntak I. Dette gjelder spesielt vurderinger av hva som blir ansett som belastende arbeidstid. Politidirektoratet mottok tilleggsbevilgning knyttet til dette i 2009. Bevilgningen var basert på at om lag 6200 polititjenestemenn ville være berettiget til godtgjørelsen belastende unntak I. Per desember 2010 mottok 6708 tjenestemenn godtgjørelsen, dvs. drøyt 500 flere enn forutsatt. I tillegg til ovennevnte godtgjørelser, ble det inngått særavtale om uregulert arbeidstid for politistasjonssjefer, politiinspektører som er driftsenhetsleder og lensmenn. Særavtalen førte til innføring av et tillegg på lønnstrinn 50 på B-tabellen. Dette tillegget tilsvarer beløpsmessig godtgjørelsene for utvidet arbeidstid og belastende unntak I. Dette betyr at de fleste polititjenestemenn har fått nye godtgjørelser med bakgrunn i arbeidsbelastning, fra og med oktober 2009.

Når det gjelder effekten av ordningen av utvidet arbeidstid, svarer Politidirektoratet at det nærmest er umulig å finne støtte for en påstand om effekt av endringer i ressursinnsatsen så lenge det ikke gjennomføres tilsvarende studier på den øvrige ressursinnsatsen i politiet. Departementet uttaler imidlertid at effekten er mer personell i publikumsrettet tjeneste; dvs. mer synlig politi. Imidlertid er det ikke mulig å si om dette også har bidratt til målbare resultater i form av økt oppklaring og kortere saksbehandlingstid.

#### **Stillinger og bemanningsutvikling**

Departementet henviser til Politidirektoratets rapport *Politi mot 2020 Bemannings- og kompetansebehov i politiet*, hvor det skisseres et behov for å øke bemanningen i politi- og lensmannsetaten med 2700 politiårsverk for å nå målet om en politidekning på 2 per 1000 innbygger. Rapporten skisserer videre et behov for en økning på 1000 årsverk innen andre stillingskategorier. Departementet uttaler at rapporten er lagt til grunn ved opptak av politistudenter og at det i budsjettet for 2010 også er lagt til rette for en økning i antall politistillinger i etaten. Departementet viser for øvrig til at det er rammestyring i politi- og lensmannsetaten.

Tall fra Politidirektoratet viser at det i 2010 har vært en økning i antall politistillinger på 102,8 årsverk. Dette tilsvarer antallet øremerkede stillinger som ble bevilget.<sup>5</sup> Enkelte politidistrikter har imidlertid hatt en nedgang i politistillinger i 2010. Distriktene opplyser at hovedårsaken skyldes budsjettsituasjonen. Distriktene opplyser videre at de vil måtte nedbemanne også i 2011.

Når det gjelder bemanningsutviklingen, svarer direktoratet at etaten de to siste årene har måttet avsette store midler til blant annet ikt-satsing, samtidig som nye arbeidstidsbestemmelser har generert mer utgifter til lønn og tillegg enn det som var forventet. Dette har for noen distrikter medført at det i en overgangsperiode ikke bemannes opp stillinger som er i avgang.

#### **2.1.2 Den sivile rettspleien på grunnplanet<sup>6</sup>**

Ett av justissektorens hovedmål er å sørge for god rettssikkerhet for individer og grupper hvor likebehandling er et av de sentrale prinsippene.<sup>7</sup> Riksrevisjonen har gjennomført en revisjon innen den sivile rettspleie på grunnplanet med utgangspunkt i prinsippet om likebehandling. Undersøkelsen er fokusert på saksforhold innen utlegg, tvang og gjeldsordning.<sup>8</sup> Revisjonen viser store forskjeller på kompetanse, kvalitetssikring og saksbehandlingstid mellom distriktene og innad i distriktene.

5) Prop. 1 S (2009–2010).

6) Sivile rettspleie på grunnplanet består av forliksrådene, namsmannsfunksjonen, steventitnefunksjonen, gjeldsordning og enkelte andre rettspleiegjøremål. Fra 1. januar 2006 ble de sivile rettspleiegjøremålene samlet i politi- og lensmannsetaten.

7) Prop. 1 S (2009–2010).

8) Tvangsfullbyrdelse er rettslige inndrivelse av en kreditors krav med myndighetens (namsmannens) bistand. *Utlegg* er at den som har et pengekrav som ikke innfris av skyldner, kan begjære utlegg for sitt krav. Personer med alvorlige gjeldsproblemer gis mulighet til å få kontroll over sin økonomi gjennom en gjeldsordning hjemlet i gjeldsordningsloven.



## Kompetanse

Undersøkelsen viser store forskjeller i fagmiljøene vedrørende organisering og størrelse. Videre er det store forskjeller i utdanning, realkompetanse og praksis. Politidirektoratet opplyser at de er kjent med ønsket om økt kompetanse i saksbehandlingen innen den sivile rettspleien på grunnplanet. De viser videre til arbeidet med resultatreformen – fase 1 – hvor det fokuseres på at fleksibiliteten innen sivil rettspleie er langt dårligere enn for de øvrige gjøremålene.

Justis- og politidepartementet opplyser at det sammen med og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet for tiden samarbeider om en endring i *lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner av 17. juli 1992 nr. 99* (gjeldsordningsloven) som vil tillate at gjeldsordningssakene samles hos bestemte namsmenn i et politidistrikt. Departementet uttaler videre at utfordringen i første rekke ligger i en gjennomgåelse av dagens tjenestestruktur, og ikke i andre lovendringer enn den endringen i gjeldsordningsloven som er nevnt ovenfor.

## Måloppnåelse

Revisjonen viser at det i de reviderte politidistriktene er store variasjoner i saksbehandlingstid både mellom de utvalgte politidistriktene og til dels innad i distriktene. For gjeldsordning er variasjonen fra 51 til 171 dager, og for utlegg fra 52 til 185 dager, For utlegg etter *lov om tvangsfullbyrdelse av 26. juni 1992 nr. 86* (tvangsfullbyrdelsesloven) § 7-2 f er det variasjoner i utlegg fra 55 til 186 dager, og for tvangsdekning løsøre fra 74 til 135 dager.

Justis- og politidepartementet uttaler at saksbehandlingstiden ved en del distrikter er for lang, men at det likevel registrerer en positiv utvikling.

## Forebyggende samarbeid

Den enkelte kommune er pålagt å ha gjeldsrådgivningstjeneste<sup>9</sup>. Revisjonen viser indikasjoner på svakheter i gjeldsrådgivningstjenesten i enkelte kommuner. Flere av de besøkte politienhetene ga uttrykk for at desto tidligere gjeldsproblemer blir fanget opp og løsninger utarbeidet gjennom kommunal gjeldsrådgivning, desto færre saker mottar namsmannen med gjeldsordning som mål.

Direktoratet uttaler at det er fylkesmennenes ansvar å påse at denne funksjonen er på plass.

Justis- og politidepartementet opplyser at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet er ansvarlig fagdepartement for gjeldsordningsloven, mens gjennomføringen av loven er lagt til den enkelte namsmann. Departementet opplyser videre at det ikke har hatt kontakt med fylkesmennene for å innhente informasjon om deres oppfølging og kontroll av den kommunale gjeldsrådgivningstjenesten.

## 2.1.3 Gebyrinntekter i politi- og lensmannsetaten

Riksrevisjonen har i flere år tatt opp svakheter ved politidistrikters håndtering av pass-, våpen- og utlendingsgebyrer, sist i Dokument 1 (2010–2011). I 2010 ble det regnskapsført ca. 350 mill. kroner i pass-, våpen- og utlendingsgebyrer.<sup>10</sup> Oslo politidistrikt spesielt, har fortsatt store problemer med avstemming av utlendingsgebyr, men også nye problemer med passgebyrer på grunn av innføring av nytt betalingssystem. Politidistriktet har ennå ikke avstemt passgebyrer mot regnskapet for regnskapsåret 2010. Inntektene knyttet til passutstedelse utgjorde ca. 30 mill. kroner i 2010 for distriktet. Avstemmingen skal ifølge distriktet foreligge innen utgangen av mai 2011.

Manglende avstemming mellom grunnlaget for inntekten i saksbehandlingssystemet DUF og regnskapet har skapt problemer for politi- og lensmannsetaten helt siden utlendingsgebyrene ble innført. Svakheter ved DUF-systemet gjør at det er nødvendig å etablere ressurskrevende avstemmingsrutiner som kompenserer for svakhetene. I etterkant av Riksrevisjonens merknader har Politidirektoratet etablert nye forbedrede rutiner for manuell avstemming av gebyrinntektene. Rutinene som er etablert fungerer best i mindre enheter. I tillegg viser revisjonen at det enkelte steder er manglende oppfølging av direktoratets retningslinjer. Riksrevisjonen merker seg at systemsvakhetene gjør seg særlig gjeldende i en så stor enhet som Oslo politidistrikt. Svakhetene skaper også risiko for misligheter.

Politidirektoratet opplyser at de i samarbeid med Oslo politidistrikt og Politiets data- og materiell-tjeneste (PDMT) har startet et prosjekt som har som formål å anskaffe et system for maskinell avstemming med etatens systemer der det er aktuelt å avstemme mot regnskapet. Politidirektoratet (POD) og Utlendingsdirektoratet (UDI) opplyser at det er satt i verk tiltak for å løse avstemmingsproblematikken for utlendingsgebyrene.

9) Lov om sosiale tjenester mv. av 13. desember 1991 nr. 81 (sosialtjenesteloven) § 4-1, og gjeldsordningsloven § 1-5.

10) Utlendingsgebyrer er gebyrer for saksbehandling av søknad om statsborgerskap, arbeidstillatelse og oppholdstillatelse.

Departementet uttaler at det har merket seg at Oslo politidistrikt har et stort antall transaksjoner, og at de veiledende rutineene derfor ikke fungerer på en hensiktsmessig måte

Departementet vil i sammenheng med den framtidige organisering av førstelinjehandling av oppholdssaker også se på mulige forbedringer av løsninger for gebyrinnkreving og regnskapsoppfølging.

## **2.2 Kriminalomsorgens sentrale forvaltning**

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad knyttet til følgende forhold:

### **2.2.1 Aktivitetstilbudet til domfelte i kriminalomsorgen**

Ett av hovedmålene i justissektoren er redusert kriminalitet. Et viktig delmål er å legge til rette for at lovbrøtere kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster. Etter *lov om gjennomføring av straff mv. av 18. mai 2001 nr. 21* (straffegjennomføringsloven) § 3 og § 18 har alle domfelte aktivitetsplikt under gjennomføring av straff. Aktivitetsplikten kan bestå av arbeid, samfunnsnyttig tjeneste, opplæring, program og andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet.

Riksrevisjonen har foretatt kontroll av aktivitetstilbudet til domfelte i kriminalomsorgen. Undersøkelsen har fokusert på innsatte med korte dommer, noe som er i tråd med uttalelsene fra Stortingets justiskomiteé.<sup>11</sup> Revisjonen har vært avgrenset til tilbudet innen programvirksomhet, arbeidsdrift og skole.

#### **Måloppnåelse**

Revisjonen viser at det er svak måloppnåelse av aktivitetstilbud for domfelte i 2010. Dårlig økonomi, høyt press på varetekstplasser og lite egnet bygningsmasse utgjør i hovedsak årsakene til svak måloppnåelse. Det er også en utfordring å få aktivisert innsatte med sammensatte rusproblemer og psykosomatiske utfordringer. I tillegg representerer domfelte med kort soningstid en særlig utfordring. Kriminalomsorgen har ikke strategier eller spesiell oppmerksomhet rettet mot aktivitetstilbud til domfelte med korte dommer.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) uttaler at måloppnåelsen for antall innsatte i aktivitet generelt ikke er tilfredsstillende. De oppgir at de har hatt stor oppmerksomhet på

reduksjon av soningskøen og målet om høyt belegg i fengslene. KSF vedgår for eksempel at måloppnåelsen for akkrediterte programmer er for lav. Årsaken antas å være at programmenes varighet ofte er over flere måneder, men om lag 2/3 av alle innsatte soner dommer på to måneder eller mindre. KSF er heller ikke fornøyd med innholdet og kvaliteten i arbeidsdriften i flere fengsler. Det vises i denne sammenheng til at det er igangsatt en arbeidsgruppe som skal utarbeide en ny strategi for arbeidsdriften. KSF presiserer videre at de er opptatt av at alle skal få et egnet aktivitetstilbud uavhengig av domslengde.

#### **Risikostyring**

Revisjonen viser at det ikke er utarbeidet risikokartlegginger av måloppnåelsen innenfor aktivitetstilbudet på noe nivå i kriminalomsorgen. I 2009 startet KSF opp en arbeidsgruppe for risikostyring og revisjon av mål og resultatindikatorer. Arbeidet har ført til endringer i tildelingsbrevet for 2010 og videre endringer i tildelingsbrevet for 2011. Det bekreftes også at det kun er utarbeidet kvantitative indikatorer i 2011. KSF presiserer imidlertid at disse ikke står alene da de skal følges av kommentarer og forklaringer. KSF understreker at det i forbindelse med arbeidet med de årlige tildelingsbrevene vil være aktuelt å innføre flere kvalitative indikatorer. KSF viser til at arbeidsgruppen også hadde som mål å starte innføringen av risikostyring i kriminalomsorgen. Dette arbeidet ble imidlertid mer tidkrevende enn antatt og er derfor ikke slutført. Departementet presiserer at risikostyring må innføres som en integrert del av virksomhetens mål- og resultatstyring. KSF har vurdert arbeidet dit hen at det er behov for videre utprøving av metoden i KSF før dette settes som krav til resten av etaten, noe departementet støtter. Departementet presiserer samtidig at de vil følge opp at dette innføres som et styringsverktøy i kriminalomsorgen så snart som mulig.

#### **Rapportering**

KSF legger til grunn at KOMPIS-systemet<sup>12</sup> skal benyttes som rapporteringsverktøy. Revisjonen viser at det er en utfordring å få et korrekt datagrunnlag inn i KOMPIS, noe som gjør at rapporttallene i mange tilfeller blir upålitelige. Utfordringen er i hovedsak knyttet til manglende og feilaktig registrering i KOMPIS.

KSF framhever at god kvalitet i rapporteringen er viktig. Det vises til at regionene har et ansvar for å føre løpende kontroll med datakvalitet i alle ikt-systemer og at de skal påse at data er pålitelige.

11) Innst. S. nr. 169 (2008–2009).

12) KOMPIS er kriminalomsorgens rapporteringsverktøy.

### **Kontaktbetjentarbeidet**

Kontaktbetjenten er en tjenestemann med et særlig ansvar for å følge opp den enkelte innsatte under straffegjennomføringen eller varetektsoppholdet. Det er et mål at alle innsatte skal ha en kontaktbetjent. Undersøkelsen viser at ikke alle enheter har en kontaktbetjentordning og at kontaktbetjentordningen organiseres ulikt. Et flertall av enhetene og regionene er videre skeptiske til nytteverdien av brukerundersøkelsene. Brukerundersøkelsene måler tilfredshet med kontaktbetjentarbeidet. Regionene og enhetene peker blant annet på at indikatorene ikke er relevante.

KSF opplyser at de ikke er kjent med at noen fengsler har lagt ned kontaktbetjentordningen, men hevder samtidig at 100 prosent dekning ikke er et mål i seg selv. KSF mener at brukerundersøkelsene er et viktig verktøy for å heve kvaliteten i kontaktbetjentarbeidet. Det presiseres at det er regionenes og enhetenes ansvar å følge opp resultatene. KSF svarer videre at de vil vurdere om brukerundersøkelsen bør revideres.

Departementet uttaler at i noen fengsler fungerer kontaktbetjentordningen etter hensikten, mens i andre fengsler er det store utfordringer både når det gjelder organisering og innhold. Departementet opplyser at det skal vurdere om kontaktbetjentordningen bør endres.

### **Kartlegging og dokumentasjon**

Det eksisterer ikke et samlet system for kartlegging av innsatte knyttet til aktivitetstilbudet. I forbindelse med regjeringens tiltakspakke under finanskrisen i 2008 ble det gitt midler til å utvikle et kartleggingsverktøy. Prosjektet ble startet opp i 2009. I 2010 utarbeidet KSF et utkast til innhold, forslag til forskrift for gjennomføring av et slikt verktøy og en søknad om konsesjon fra Datatilsynet. KSF forventer å ha en godkjent ikt-løsning klar for gjennomkjøring mot slutten av 2011. KSF uttaler at det er ønskelig å gi alle domfelte tilbud om behovskartlegging mens de soner straff. I første omgang legges det imidlertid opp til å gi prioritet til domfelte som soner lengre straffer.

## **3 Justis- og politidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold**

### **3.1 Tjenestetilbud for enslige mindreårige asylsøkere**

Riksrevisjonen har stilt spørsmål om rettssikkerheten til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år blir godt nok ivaretatt mens de bor i

statlige mottak. Kvalitet og innhold i mottakstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år er i liten grad regulert i lov og forskrift. Dette kan gjøre det vanskelig for gruppen å ivareta sine rettigheter ved eventuelle brudd fra mottakenes side. Kvalitative tilsyn ved statlige mottak for enslige mindreårige asylsøkere utføres av Utlendingsdirektoratet selv, og ikke av et uavhengig tilsynsorgan. Revisjonen for 2009 viste at bekymringsmeldinger for enslige mindreårige asylsøkere i mottak ikke alltid blir fulgt opp av barnevernet. Revisjonen viste videre at skoletilbudet ikke alltid var tilpasset den enslige mindreåriges behov og at dette varierer etter hvor mottaket er lokalisert. Departementet uttalte at det vil vurdere disse forholdene på ny, men at det ikke har grunnlag for å konkretisere nærmere når eventuelle endringer i dagens tilsynsordning vil bli iverksatt.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at kompetente hjelpeverger er en forutsetning for at enslige mindreåriges rettssikkerhet skal kunne ivaretas.<sup>13</sup> Komiteen uttalte videre at de ser behov for at regjeringen foretar en samlet gjennomgang av forholdene for denne gruppen slik at deres rettigheter til tilpasset skolegang blir ivaretatt og at innhold og kvalitet i mottakene blir vurdert.

Departementet viser til at det framkommer bekymring for at rettsikkerheten til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år ikke blir godt nok ivaretatt mens de bor i statlige mottak.<sup>14</sup> Departementet uttaler at det vil være hensiktsmessig å avvente NOU fra utvalget som sommeren 2011 vil legge fram en vurdering av organisering og rammer for tilbudet til personer som søker asyl i Norge, herunder lovgivningsmessige konsekvenser av forslag som fremmes, før det tas helhetlig stilling til hva som eventuelt bør reguleres i lov og/eller forskrift. Departementet uttaler videre at det er nedsatt et prosjekt som skal forberede omorganiseringen som er nødvendig for ikrafttredelse av ny vergemålslov.

Saken avsluttes.

### **3.2 Informasjonssikkerhet**

Riksrevisjonens tidligere kontroller av informasjonssikkerhet viste at det fortsatt var store svakheter knyttet til informasjonssikkerheten innen justissektoren.<sup>15</sup> Svakheterne knyttet seg til

- manglende identifisering og klassifisering av data

13) Innst. 138 S (2010–2011).

14) Dokument 1 (2010–2011), Innst. 138 S (2010–2011).

15) Dokument (2009–2010) og (2010–2011).

- manglende risikoanalyser av informasjon og informasjonssystemer
- manglende beskyttelse av infrastruktur

Justis- og politidepartementet har arbeidet med en koordinert ikt-utvikling, og utarbeidelsen av en ikt-strategi for justissektoren er påbegynt og vil tre i kraft i 2011.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttalt at de har merket seg at det er etablert tiltak for å styrke informasjonssikkerheten, men viser til at fornying og oppgradering av ikt-infrastrukturen er omfattende og vil måtte gjennomføres over en lengre periode.<sup>16</sup> Komiteen understreker at dette arbeidet nå må prioriteres og peker spesielt i den sammenheng på behovet for nye og bedre ikt-løsninger i politiet.

Departementet opplyser at Politidirektoratet vil ansette en leder for informasjonssikkerhet i Politidirektoratet, som blant annet skal ha overordnet styring og oppfølging av implementeringen av Information Security Management System (ISMS) i politidistrikter og særorgan. Videre er det besluttet en ny policy for informasjonssikkerhet for politiet. Departementet viser for øvrig til at ny ikt-infrastruktur i politiet og den planlagte fornyingen av straffesakssystemene, vil bidra til bedre informasjonssikkerhet i politi- og lensmannsetaten.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.3 Måloppnåelse

Riksrevisjonen har påpekt svak måloppnåelse i Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Generaladvokaten og Spesialenheten for politisaker. Justis- og politidepartementet har ikke etablert risikostyring i henhold til økonomireglementet. Departementet mener det er svakheter knyttet til målformuleringer som blant annet har medført at det ikke er implementert risikostyring i departementet. Enkelte virksomheter under Justis- og politidepartementet har heller ikke fått på plass rutiner for risikostyring.

Justis- og politidepartementet uttaler at resultatene er bedre i 2010 enn i 2009 for politi- og lensmannsetaten, og at den positive utviklingen fortsetter i 2011.

Departementet uttaler videre at det fortsetter arbeidet med å videreutvikle styringssystemene. Det arbeides med å bedre strukturen i Prop. 1 S

16) Innst. 138 S (2010–2011).

med sikte på å få fram klarere sammenheng mellom mål og måloppnåelse. Departementet er noe forsinket med å videreutvikle målstruktur og risikostyring. Departementet opplyser at utviklingen i måloppnåelsen for Generaladvokaten og Spesialenheten for politisaker er positiv, men anser ikke Utlendingsdirektoratets samlede måloppnåelse for saksavvikling i 2010 som tilfredsstillende. Det forutsettes at utviklingen i saksavviklingen følges opp i den løpende styringsdialogen med direktoratet.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.4 Bruk av tolketjenester i politiet og domstolene

Riksrevisjonens undersøkelse av tolketjenester for 2009 viste at politiet og domstolene i stor grad brukte tolker uten registrerte kvalifikasjoner eller tolker som er på laveste kvalifikasjonsnivå i Nasjonalt tolkeregister. Nesten 60 prosent av de benyttede tolkene i det kontrollerte utvalget i politiet var ikke registrert i det Nasjonale Tolke-registeret. Det kunne bety at de dermed ikke hadde formelle registrerte kvalifikasjoner. Tilsvarende brukte domstolene i stor grad tolker på laveste kvalifikasjonsnivå i Nasjonalt tolkeregister eller tolker uten registrerte kvalifikasjoner. Undersøkelsen viste videre at benyttede tolkebyråer og -formidlere i flere tilfeller brukte tolker som ikke hadde registrerte kvalifikasjoner.

Riksrevisjonen fant det kritikkverdig at departementet ikke hadde forpliktet seg til konkrete tiltak for å forbedre tolketjenester i politiet og domstolene. Innenfor Justis- og politidepartementets område benyttes tolketjenester i stort omfang på mange viktige områder der gode tolketjenester er en nødvendig forutsetning for individers rettsikkerhet. Behovet for disse tjenestene er økende samtidig som utgiftene for disse tjenestene øker og er allerede i dag betydelige.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i behandling av Dokument 1 (2010–2011) at Justis- og politidepartementet nøye burde vurdere hvordan utgiftene til tolketjenester kan organiseres og finansieres.<sup>17</sup> Videre finner komiteen det urovekkende at en stor del av tolkeoppdragene utføres av tolker som ikke har gode nok kvalifikasjoner.

Departementet uttaler at det vil sette ned en arbeidsgruppe som skal se på hvordan en bedre og

17) Innst. 138 S (2010–2011).

mer effektiv bruk av tolker i hele justissektoren kan gjennomføres.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.5 Politidirektoratet

#### 3.5.1 Måloppnåelse

Politidirektoratet hadde i 2009 nedgang i oppklaringsprosenten for samtlige kriminalitetsområder, med unntak av seksuallovbrudd. I tillegg var det svak måloppnåelse knyttet til politiets innsats mot organisert kriminalitet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at det er positivt at utviklingen for oppklaringsprosenten i politiet snudde første halvår 2010, men peker på at det er viktig at departementet og Politidirektoratet fortsatt har fokus på dette.

Departementet svarer at resultatene i 2010 er bedre enn i 2009. Oppklaringsprosenten var i 2009 på fra 34,2 prosent mens den i 2010 er økt til 37,4 prosent. Departementet opplyser videre at utviklingen på de fleste områder fortsetter i riktig retning også i 2011 for politi- og lensmannsetaten.

#### 3.5.2 Etterkontroller/administrative kontroller

Få av de kontrollerte politidistriktene utførte og dokumenterte tilfredsstillende etterkontroller i 2009.

Departementet uttaler at forholdene Riksrevisjonen har omtalt nå inngår som en fast del av Politidirektoratets tilsynsaktivitet. Bemanningen og tilsynsaktiviteten innenfor de administrative områdene er styrket i politi- og lensmannsetaten. Departementet understreker at et viktig moment i forbindelse med tilsynsaktiviteten er at de kontrollerte enhetene blir avkrevd risikovurderinger knyttet til etterkontroller/administrative kontroller og dokumentasjon for avvik og avvikshåndtering. Politiets egen tilsynsaktivitet viser at det fortsatt er et forbedringspotensial ved enkelte distrikt.

#### 3.5.3 Beslag og hittegods

Samtlige undersøkte politidistrikter hadde svakheter knyttet til etterlevelse av gjeldende lover, instruksjer og rundskriv om registrering, behandling og oppbevaring av beslag og hittegods i 2009. Dette gjaldt både registrering i beslagsprotokoll/journal, oppbevaring av beslag, avslutning, utlevering og destruering av beslag. Svakheterne omfattet både verdibeslag som kontanter, narkotikabeslag og våpenbeslag.

Departementet uttaler at Politidirektoratets egne tilsyn i 2010 avdekket fortsatt varierende kvalitet på arbeidet med beslag og hittegods, men også eksempler på meget god kontroll og gode løsninger. I den forbindelse vil direktoratet benytte de gode eksemplene til å inspirere andre politidistrikt gjennom veiledere og henvisning til "best practice".

#### 3.5.4 Gebyr og inntekter

Gebyrinntekter er omtalt under punkt 2.1.3.

Med unntak av gebyrinntektene som vil bli fulgt opp spesielt, vil sakene bli fulgt opp i den løpende revisjonen.

### 3.6 Nødnettprosjektet

Riksrevisjonen har hatt merknader til styringen og gjennomføringen av nødnettprosjektet både i 2008 og 2009.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte blant annet at nødnettprosjektet blir ytterligere forsinket og at dette viser kompleksiteten i denne type prosjekter, samt at departementet ikke har hatt god nok styring og kontroll med prosjektet og framdriften av det.<sup>18</sup>

#### 3.6.1 Framdrift

Nødnettprosjektet er over tre år forsinket. Departementet uttalte til Riksrevisjonens merknader i 2009 at målet var at gjenstående brukere i trinn 1 i brannvesenet og helsetjenesten vil ta Nødnett i bruk utover høsten 2010 og fram til utløpet av 1. kvartal 2011. Departementet uttalte at brukerevalueringen skal baseres på et representativt utvalg brukere i alle nødetatene. Riksrevisjonen konstaterte at departementet så behov for en grundig evaluering av prosjektet med bakgrunn i flere års forsinkelser og utfordringer i styringen og organiseringen av prosjektet, og at det har vært behov for en økt kostnadsramme og endrede kravspesifikasjoner underveis.

Departementet har gitt Riksrevisjonen en bred redegjørelse knyttet til gjennomføringen av budsjettet for 2010, og med bakgrunn i en ekstern evaluering av prosjektet. Det opplyses blant annet at Nødnett nå brukes av majoriteten av alle brannvesen i trinn 1 og av alle aktuelle brukere i politiet og Politiets sikkerhetstjeneste. På helsesiden er deler av leveransen i operativ bruk ved AMK-sentralen og ambulansetjenesten i Østfold, og ved enkelte akuttmottak og legevaktsentraler. Departementet opplyser at det har vist seg utfordrende å få på plass løsninger med tilstrekkelig funksjonalitet

18) Innst. 138 S (2010–2011).

og stabilitet for helsetjenestens kommunikasjons-sentraler.

### 3.6.2 Merkostnader/tap av gevinster

Stortinget bevilget 110 mill. kroner ekstra i 2009 til nødnettprosjektet, som blant annet var knyttet til endringer og nye krav. Departementet har tidligere uttalt at nye brukerkrav og mange endringer utgjør en risiko vedrørende kostnader og framdrift. Videre kan forsinkelser fra leverandøren medføre merkostnad og risiko grunnet fortsatt bruk av gamle systemer i nødetatene. Departementet uttalte at det er uheldig at forsinkelse innebærer en senere realisering av gevinster som følge av nytt felles digitalt nødnett.

Departementet uttaler at forsinkelser og endringer av spesifikasjoner har medført økte kostnader i trinn 1. Dette skyldes spesielt alle endringene i leveransene til kommunikasjonsentralene. Departementet viser til at driftskostnadene har økt fordi leverandørens betydelige forsinkelser medfører at staten har måttet dekke drift av prosjektorganisasjonen i Direktoratet for nød-kommunikasjon og etatenes innføringsprosjekter i en lengre periode enn forutsatt. Etatene har videre fått merkostnader som følge av gjenopp-læring av personell og økt bemanning.

Det har vært for liten oppmerksomhet på reali-sering av gevinster både internt og på tvers i etatene. Justis- og politidepartementet uttaler at det i samråd med Helse- og omsorgsdepar-tementet skal sørge for at det stilles større krav til gevinstrealiseringsplaner og rapportering fra etatene. Departementene vil i løpet av 2011 utarbeide nye konkrete gevinstrealiseringsplaner.

Departementet uttaler også at de berørte departe-mentene vil i trinn 2 tydeliggjøre eierrollen og styrke kompetansen for oppfølging av store prosjekter. Det skal også etableres en kostnads-oppfølging som er bedre tilpasset behovet for prosjektstyringsinformasjon.

### 3.6.3 Styring–evaluering

Nødnettprosjektet har hatt styringsmessige utfordringer og det har underveis i prosjektet vært nødvendig å gjøre endringer i styringsmodellen flere ganger. Riksrevisjonen stilte spørsmål ved styringsmodellen som er valgt og merket seg at Justis- og politidepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet ville vurdere å foreta endringer i styringsmodellen når det gjelder forholdet mellom stat og kommune og i endrings-håndtering og prosjektgjennomføring.

Departementet uttaler at en ekstern kvalitets-sikring<sup>19</sup> vurderer at det ikke er påkrevd med vesentlige endringer i den gjeldende overordnede prosjektstrukturen for trinn 2. Kvalitetssikrer mener imidlertid at det foreligger et forbedrings-potensial i den overordnede styringen av prosjektet, at felles insentiver mellom Direkto-ratet for Nødkommunikasjon og innførings-prosjektene<sup>20</sup> bør identifiseres og at etatenes innføringsprosjekter bør styrkes med ressurser.

Departementet viser til at brukerne mener Nødnett vil gi positive effekter, spesielt bedre personvern for publikum, økt sikkerhet for de ansatte og bedre kommunikasjon med de andre etatene. Evalueringen etter første byggetrinn konkluderer med at de viktigste gevinstene ved innføringen av et nytt nødnett er at beredskaps- og redningsetatene får et sikrere og mer robust radiosamband i det daglige og i ekstraordinære situasjoner enn det man har i dag.

Departementet uttaler videre at de tekniske løsningene har hatt, og har fortsatt, en del mangler. Dette gjelder både selve kommunikasjonsentral-løsningen, støttesystemene som operatørene benytter, og integrasjonen mellom de ulike løsningene. Ifølge departementet mener ekstern kvalitetssikrer det er vanskelig å si at evalueringen gir trygghet for at Nødnett gir tilstrekkelig nytte-verdi for samfunnet. Kvalitetssikrer påpeker at en målrettet forbedring av test- og akseptanseregimet vil bedre muligheten for at innføringsproblemene blir mindre i landsdekkende utbygging.

### 3.6.4 Brukerbetaling

Stortinget fastsatte i 2004 at nødetatene skal betale driftsutgiftene etter hvert som nødnett bygges ut og at utgiftene skal dekkes innenfor etatenes til enhver til gjeldende budsjetttramme.<sup>21</sup> På grunn av forsinkelsen i prosjektet har det i liten grad kommet inn brukerbetaling. Årsrapporten for Direktoratet for nød-kommunikasjon (DNK) for 2010 viser at det kan bli færre brukere enn antatt, og det drøftes tiltak for å dekke inn lavere innbetalinger.

Departementet uttaler at staten pådrar seg for-pliktelser gjennom drift av Nødnett, etter ferdig utbygging, i størrelsesorden om lag 300 mill. kroner årlig til år 2026. Denne driften består av drifts- og vedlikeholdskostnader, leie av base-stasjoner, linjeleie i nettet, linjeleie til kontroll-rom og drift av kontrollrom. Linjeleie til og drift

19) Foretatt av Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi).

20) Delprosjektene i politiet, brannvesenet og helsetjenesten.

21) Budsjettinnst. S. nr. 4 (2004–2005) og St.prp. nr. 30 (2006–2007).

av kontrollrom utgjør om lag 5 % og skal betales av etatene i form av refusjon til DNK. Den øvrige andelen skal i prinsippet dekkes som brukerbetaling.

Abonnementsprisene ble fastsatt ut i fra at de kontraktsfestede driftskostnadene for Nødnett skulle betales av nødetatene alene, basert på antall innmeldte brukere fra nødetatene. Erfaringene fra trinn 1 viser at politiet ligger nær opprinnelig innmeldt behov av antall brukere, mens helse-tjenesten og brannvesen har meldt inn færre brukere. En oppdatert prognose fra DNK tilsier en underdekning per år på ca. 87 mill. kroner i forhold til de kontraktsfestede kostnadene til leverandør etter at Nødnett er ferdig utbygget.

Justis- og politidepartementet uttaler at det forventes at Nødnett på lengre sikt vil få et betydelig antall brukere fra beredskapsorganisasjoner utenfor nødetatene, og at disse inntektene kan dekke opp den anslåtte underdekningen av driftskostnadene. Likevel stiller ekstern kvalitetssikrer spørsmål ved om eksterne brukere kan dekke hele det potensielle beregnede underskuddet. Departementet uttaler at det i styringsdialogen med DNK og i arbeidet med de årlige budsjettprosessene vil ha tett oppfølging av utviklingen i brukerbetalingen.

Riksrevisjonen forutsetter at erfaringene fra første fase i prosjektet tas med videre i neste fase slik at den landsdekkende utbyggingen gir best mulig resultat.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

**3.7 EFFEKT-programmet i utlendingsforvaltningen**  
EFFEKT-programmet<sup>22</sup> har siden oppstart i 2007 blitt utvidet med nye prosjekter. Tidsplanen er blitt forlenget fra ferdigstilling i 2010 til ferdigstilling i 2012. Opprinnelig kostnadsramme var på ca. 90 mill. kroner. Med tillegg for nye prosjekter, infrastruktur, usikkerhetsavsetning og endrede estimater for opprinnelige prosjekter, er forventet investeringskostnad per 1. februar 2010 på 554 mill. kroner. Riksrevisjonen har stilt spørsmål om Stortinget er blitt tilstrekkelig informert om innhold, framdrift og utvidelser av programmet.

Departementet mener det har informert underveis, men ser at Stortinget kunne vært bedre orientert om utviklingen i programmet i St.prp. nr. 1

22) Effekt er et program for å effektivisere utlendingsforvaltningen og å bedre brukerservicen ved hjelp av nye felles elektroniske saksbehandlingssystemer og tekniske løsninger.

(2008–2009). Etter 2009 mener departementet det er gitt god og dekkende informasjon til Stortinget om EFFEKT-programmet for både budsjettårene 2010 og 2011. Departementet uttaler at de oppgitte forutsetningene for bevilgningsvedtaket for 2011 er godt kvalitetssikret, og vurderer framdriften i EFFEKT-programmet som tilfredsstillende.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.8 Anskaffelser

Riksrevisjonen har tatt opp svakheter ved anskaffelsesområdet i justissektoren i flere år, senest i Dokument 1 (2010–2011) vedrørende budsjettåret 2009. Riksrevisjonen har registrert at departementet de senere år har iverksatt flere tiltak for å bedre situasjonen.

Revisjonen av 2010-regnskapet viser at det avdekkes færre brudd på anskaffelsesreglementet enn tidligere, men det er likevel tatt opp to prinsipielle enkeltsaker med Justis- og politidepartementet som gjelder departementet og kriminalomsorgen. Departementet uttaler at det er iverksatt en rekke tiltak i kriminalomsorgens underliggende virksomheter som skal bedre planlegging av innkjøp og rutinene i innkjøpsprosessene. Det er tilfreds med de tiltak som er iverksatt, men innrømmer at disse ikke er tilstrekkelige i alle tilfeller. Departementet ser svært alvorlig på bruddene på regelverket som er avdekket i forbindelse med innkjøpene til Halden fengsel og Indre Østfold fengsel, og uttaler at det vil sørge for at KSF på nytt tar disse forholdene opp med underliggende virksomheter i styringsdialogen.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

---

## 4 Riksrevisjonens bemerkninger

### 4.1 Departementets tilskuddsforvaltning

Riksrevisjonen konstaterer at Justis- og politidepartementet budsjetterer og posterer enkelte tilskudd på driftsposter. Forholdet ble også tatt opp i forbindelse med revisjonen av 2009-regnskapet.

For noen tilskuddsordninger er departementets rapportering til Stortinget om måloppnåelse mangelfull.

Departementet arbeider med reviderte retningslinjer for tilskudd i justissektoren og det er for tiden ikke formelt godkjente overordnede retnings-

linjer for tilskuddsforvaltningen. De nye overordnede retningslinjene vil blant annet omfatte hovedelementer i tilskuddsordningene. Departementet opplyser at det er et forbedringspotensial i oppfølgingen av tilskuddsforvalterne og vil arbeide for at dette skal bli bedre.

For enkelte tilskuddsordninger er det ikke mulig å etterprøve hvilke kontrolltiltak som er gjennomført av tilskuddsforvalter overfor tilskuddsmottakere.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om de tiltak Justis- og politidepartementet vil iverksette i forbindelse med tilskuddsforvaltningen er tilstrekkelige vedrørende

- budsjettering og postering av tilskuddsposter når det gjelder driftsposter
- rapportering til Stortinget om måloppnåelse
- overordnede retningslinjer og hovedelementer for tilskuddsordningene
- oppfølging og kontroll av tilskuddsforvalters internkontroll
- kontroll av om tilskuddsforvalters resultatinformasjon er relevant og pålitelig
- krav til tilskuddsmottakere om måloppnåelse og rapportering
- tilskuddsforvalternes rutiner for og dokumentasjon av kontroll av informasjon fra tilskuddsmottakere

## 4.2 Politidirektoratet

### 4.2.1 Lønnsrevisjon i politidistrikter og særorganer

Det er en målsetting om et mer synlig politi og mer effektiv bruk av politiressursene. Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er flest registrerte hendelser i helgene samtidig som bemanningen i ordensavdelingene eller tilsvarende på lørdager og søndager er om lag halvparten av bemanningen på hverdagene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om forholdet mellom registrerte hendelser og bemanningen i helgene er tilfredsstillende.

Departementet viser til at reglene i *Arbeidstidsbestemmelser for politi- og lensmannsetaten av 1.10.2009* (ATB) i politiet inneholder enkelte bestemmelser som gir bedre betingelser enn Hovedtariffavtalens fellesbestemmelser. Riksrevisjonen er klar over at disse bestemmelsene genererer større kostnader enn det politiet får igjen i reelle arbeidstimer. Dette gjelder reglene i ATB om 100 prosent overtidsgodtgjørelse på såkalte blankdager og til særkompensasjonen med 2 timer 100 prosent overtidsgodtgjørelse på ukefriday og friday, som kommer i tillegg til

godtgjørelsen for arbeid på slike dager. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om overtidsbruken styres på en mest mulig effektiv måte.

Riksrevisjonen merker seg også at effektene av tilleggsbevilgninger gitt i forbindelse med inngåelse av nye arbeidstidsbestemmelser for politi- og lensmannsetaten med virkning fra 1. oktober 2009, er lite målbare. Videre medfører de nye tilleggene større utgifter enn forutsatt på grunn av at flere ansatte enn tiltenkt omfattes av avtalen. På bakgrunn av at de aller fleste polititjenestemenn har mottatt disse tilleggene etter ny ATB eller en tilsvarende særavtale, kan det stilles spørsmål ved om dette oppfattes som et generelt lønnstillegg.

Økt politibemanning er også et sentralt mål for politiet. Riksrevisjonen merker seg at det ikke var noen reell økning i politistillinger i 2010 utover stillinger som fulgte av øremerkede midler i statsbudsjettet. Riksrevisjonen er klar over at det er rammestyrt i politi- og lensmannsetaten og at det er store utgifter til ikt-satsingen samt økte lønnsutgifter som følge av nye arbeidstidsbestemmelser. Riksrevisjonen stiller imidlertid spørsmål ved om det er vedtatt en klar strategi for å nå bemanningsmålene i politi- og lensmannsetaten, og om det tilstrebes god nok balanse mellom investerings-, vedlikeholds- og mannskapsbehov i politi- og lensmannsetaten.

### 4.2.2 Den sivile rettspleien på grunnplanet

Det er store variasjoner knyttet til kompetanse, måloppnåelse og kvalitetssikring innenfor deler av den sivile rettspleien på grunnplanet. Riksrevisjonen merker seg at Justis- og politidepartementet legger stor vekt på å øke kompetansen innen fagområdet, og at utfordringene i første rekke ligger i en gjennomgåelse av dagens tjenesteenhetsstruktur. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om de iverksatte tiltakene er tilstrekkelige til å optimalisere kompetansen innenfor den sivile rettspleien på grunnplanet.

Totalt sett er det en forbedring av saksbehandlingstidene i 2010 sett opp mot 2009. Revisjonen viser imidlertid at det er store forskjeller i saksbehandlingstiden både mellom og innad i politidistriktene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om målet om likebehandling og rettssikkerhet nås ved så store forskjeller i saksbehandlingstiden, og om det må settes i verk ytterligere tiltak for å redusere saksbehandlingstiden.

Riksrevisjonen merker seg at Justis- og politidepartementet ikke har hatt kontakt med



fylkesmennene for å innhente informasjon om deres oppfølging og kontroll av den kommunale gjeldsrådgivningstjenesten. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har bidratt til å styrke samarbeidet mellom de ulike aktørene og myndighetene på området.

#### 4.2.3 Gebyrinntekter

Det er fortsatt er problemer med avstemming av gebyrinntekter i politi- og lensmannsetaten, spesielt for de store enhetene. Saksbehandlings-systemet DUF legger fortsatt hindringer for effektive avstemminger mellom grunnlaget for inntektene i DUF og regnskapet. De kompenserende tiltakene Politidirektoratet har satt i verk har økt kvaliteten på avstemmingene på mindre enheter, men er ressurskrevende for distriktene. Oslo politidistrikt, som har passinntekter på ca. 30 mill. kroner årlig, har ikke klart å avstemme inntektene for 2010 per mai 2011. Riksrevisjonen har påpekt svakhetene ved avstemming av gebyrinntekter i politi- og lensmannsetaten i flere år, og stiller spørsmål ved om det finnes en klar framdriftsplan for å få på plass gode og effektive avstemmingsrutiner for gebyrinntektene.

#### 4.3 Kriminalomsorgens sentrale forvaltning

Riksrevisjonen konstaterer svak måloppnåelse innenfor aktivitetstilbudet for domfelte i 2010. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) opplyser at mye skyldes mangel på egnede lokaler og stor oppmerksomhet på fullt belegg i fengslene og reduksjon av soningskøen. KSF og Justis- og politidepartementet viser videre til at om lag 2/3 av de innsatte soner dommer på to måneder eller mindre, og at dette utgjør en særlig utfordring for å nå målene innenfor aktivitetstilbudet. Stortingets justiskomiteé er opptatt av at kriminalomsorgen gir korttidsdømte særlig oppmerksomhet siden det er i denne gruppen lovbrøyttere at tilbakefallsprosenten er størst.<sup>23</sup> Justis- og politidepartementet har satt i gang eller planlegger tiltak for å imøtekomme den svake måloppnåelsen. Riksrevisjonen registrerer i den forbindelse at det arbeides med en ny arbeidsdriftsstrategi som departementet presiserer vil ha fokus på innsatte som soner korte dommer. Riksrevisjonen savner imidlertid en helhetlig strategi for hvordan adressere utfordringen med å nå målene for aktivitetstilbud til de med korte dommer. Det stilles videre spørsmål ved om rusmestringsenhetene er et tilstrekkelig tiltak for å møte den generelle utfordringen de fleste enheter har med å aktivisere innsatte med rusproblemer og psykosomatiske utfordringer.

23) Innst. S. nr. 169 (2008–2009).

Det er ikke utarbeidet risikokartlegginger av måloppnåelsen innenfor aktivitetstilbudet på noe nivå i kriminalomsorgen. Arbeidsgruppen for innføring av risikostyring i kriminalomsorgen har ikke sluttført sitt arbeid. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved tiden det tar å få etablert et tilfredsstillende risikostyringsystem.

Det er et mål at alle domfelte skal ha en kontaktbetjent. Det er et viktig virkemiddel for å oppnå mer målrettet og systematisk gjennomføring av fengselsoppholdet. Revisjonen viser at kontaktbetjentarbeidet organiseres ulikt og at enkelte enheter ikke har en slik ordning. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om dagens kontaktbetjentordning fungerer etter sin intensjon og om ulik praktisering fører til ulik behandling av domfelte. KSF og departementet er av den oppfatning at brukerundersøkelser er viktig for å heve kvaliteten i kontaktbetjentarbeidet. Revisjonen viser imidlertid at brukerundersøkelsene oppleves som lite pålitelige ute i etaten. KSF og departementet presiserer at det er regionenes og enhetenes ansvar å følge opp resultatene fra brukerundersøkelsene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved nytteverdien av brukerundersøkelsene når måleindikatorer ikke gir merverdi på region- og enhetsnivå, og oppfølging av svarene ikke er forankret i KSF.

Det er igangsatt et prosjekt med behovskartlegging av innsatte. KSF opplyser at tilbudet i første omgang vil bli gitt til domfelte som gjennomfører lengre straffer. Riksrevisjonen merker seg at kriminalomsorgens strategi dermed ikke er i samsvar med Stortingets ønske om at de som soner korte dommer får et egnet aktivitetstilbud.<sup>24</sup> Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan behovene til innsatte som soner korte dommer skal ivaretas når behovskartleggingen prioriterer innsatte med lengre straffer.

## 5 Svar fra Justis- og politidepartementet

Saken har vært forelagt Justis- og politidepartementet, og statsråden har i brev av 5. oktober 2011 svart:

"Jeg tar alvorlig de forhold Riksrevisjonen har bemerkninger til i regnskapsrevisjonen og selskapskontrollen for 2010.

#### Anskaffelser

Justisdepartementet har iverksatt flere tiltak i de senere år for å styrke arbeidet med anskaffelser i

24) Innst. S. nr. 169 (2008–2009).

justissektoren, og revisjonen for 2010 viser nå færre brudd på regelverket enn tidligere. Enkeltstående brudd på regelverket er likevel uheldig. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) har tatt opp Riksrevisjonens merknader med regionene, Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) og Kriminalomsorgens IT-tjenester (KITT) i styringsdialogen, senest i etatsledermøte 24. mai 2011. Det vil bli iverksatt ytterligere tiltak for å unngå brudd på regelverket. Blant annet vil kriminalomsorgens håndbok for innkjøp bli oppdatert. Likeledes vurderes det å gjennomføre kurs for innkjøpsansvarlige i kriminalomsorgen. Dessuten vil man vurdere å etablere et eget område på kriminalomsorgens internkontrollsystem, hvor det kan legges inn en veileder til reglene om offentlige anskaffelser.

### **Departementets tilskuddsforvaltning**

Justisdepartementet arbeider med reviderte retningslinjer for tilskuddsordninger. Departementet har spesielt merket seg de spørsmål som Riksrevisjonen stiller i forbindelse med revisjonen for 2010, og vil følge opp disse i det videre arbeidet.

### **Politidirektoratet**

#### *Lønnsrevisjon i politidistrikter og særorganer*

Justisdepartementet har redegjort grundig for de forhold som knytter seg til lønnsrevisjonen i politidistriktene og særorganene. Riksrevisjonen finner likevel grunnlag til å stille spørsmål ved om:

- forholdet mellom registrerte hendelser og bemanningen i helgene er tilfredsstillende
- overtidsbruken styres på en mest mulig effektiv måte
- tilleggene etter ny ATB eller tilsvarende særavtale oppfattes som et generelt lønnstillegg
- det er vedtatt en klar strategi for å nå bemanningsmålene i politi- og lensmannsetaten og om det tilstrebes en god nok balanse mellom investerings-, vedlikeholds- og mannskapsbehov i politi- og lensmannsetaten.

Justisdepartementet legger stor vekt på at politi- og lensmannsetaten skal ha en effektiv og målrettet utnyttelse av de til enhver tid tilgjengelige ressurser. Arbeidet med resultatreformen er ett tiltak som er iverksatt nettopp for å analysere muligheten for ytterligere å effektivisere og målrette innsatsen i etaten. Når det gjelder spørsmålet om det er vedtatt en klar strategi for å nå bemanningsmålene i politi- og lensmannsetaten vises det til at Regjeringen har fulgt opp rapporten «Politiet mot 2020 Bemannings- og

kompetansebehov i politiet». Opptaket ved Politihøgskolen er økt til rekordhøye 720 studenter og det er fremmet bevilgningsforslag som legger til rette for å øke antall politistillinger i etaten. Det vil likevel være slik at Regjeringens budsjettforslag og Stortingets bevilgningsvedtak årlig definerer budsjetttrammene for politi- og lensmannsetaten. Å vedta en strategi innenfor området som innebærer klare og betydelig budsjettmessige bindinger for regjering og Storting frem mot 2020 er ikke aktuelt.

### *Den sivile rettspleie på grunnplanen*

Justisdepartementet har merket seg de punkter som er tatt opp av Riksrevisjonen og vil legge vekt på disse i det videre arbeidet innenfor området.

### *Gebyrinntekter*

Avstemming av gebyrinntekter for pass i Oslo politidistrikt for 2010 ble foretatt i løpet av mai 2011. Etter gjennomgangen er det et avvik på 2 340 kroner som en ikke har klart å finne forklaring på. Det er ikke tilfredsstillende.

Det arbeides med å innføre maskinell avstemming. Etter planen skal det inngås kontrakt med leverandør i løpet av høsten 2011. I samarbeid med valgt leverandør vil arbeidet med å sette opp systemet og tilhørende avstemmingsrutiner for de ulike applikasjonene starte (reskontro, bank, pass, DUF osv.). Dette arbeidet (pilottene) er planlagt gjort hos Oslo politidistrikt og Politihøgskolen. De løsninger, rutiner og standarder som blir utviklet på disse to stedene er tenkt å bli gjort tilgjengelig for andre distrikter og særorgan etter behov.

### **Kriminalomsorgens sentrale forvaltning**

Riksrevisjonen etterlyser helhetlig strategi for hvordan adressere utfordringen med å nå målene for aktivitetstilbud til de med korte dommer. Det er begrenset hva kriminalomsorgen kan oppnå i løpet av den relativt korte perioden som majoriteten av domfelte sitter i fengsel. Kriminalomsorgen kan starte et løp, men oppfølgingen må i stor grad skje ute i samfunnet etter løslatelse. Departementet vil følge opp at kriminalomsorgen i større grad må legge til rette for dette, blant annet ved innføring av tilbakeføringsgarantier.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om rusmestringsenhetene er et tilstrekkelig tiltak for å møte den generelle utfordringen de fleste enheter har med å aktivisere innsatte med rusproblemer og psykosomatiske utfordringer.

Kriminalomsorgen arbeider for å heve kvaliteten på det arbeidet som i dag utføres ved rusmestringsenhetene. Det pågår nå et arbeid for å evaluere innholdet i disse enhetene. Målsettingen er å øke motivasjons- og informasjonsarbeidet for å få flere innsatte til å søke seg til disse enhetene. Departementet arbeider for å øke antall rusmestringsenheter. Det vurderes å etablere en egen avdeling/eget fengsel for innsatte med særlige utfordringer (ressursavdeling). Departementet vil også påpeke at det ved innrapportering fra fengslene i 2010 ser det ut til at antall beslag av narkotika har gått noe ned sammenlignet med 2009. Det har vært en nedgang i beslag av narkotiske stoffer fra 1095 beslag i 2009 til 773 i 2010. Samtidig har andel illegale inntak av rusmidler, avdekket ved bruk av urinprøvekontroll, gått ned fra 10 prosent i 2009 til 9,4 prosent i 2010. Siden ca 60 prosent av de som sitter i fengsel har et rusmiddelmissbruk før innsettelse, vurderes omfanget av svikt som lavt.

Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved tiden det tar å få etablert et tilfredsstillende risiko-styringssystem. Departementet vil følge opp at dette innføres som et styringsverktøy i kriminalomsorgen så snart som mulig.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om dagens kontaktbetjentordning fungerer etter sin intensjon og om ulik praktisering fører til ulik behandling av domfelte. Departementet vil vurdere om organiseringen av kontaktbetjentordningen og kontaktbetjentenes arbeidsoppgaver og rolle bør endres, bl.a. som følge av at det nå ansettes 25 tilbakeføringskoordinatorer og man får mer kompetanse inne i fengslene fra andre tjenester som skolen, NAV, helsetjenester med mer.

Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved nytteverdien av brukerundersøkelsene når måleindikatorne ikke gir merverdi på region- og enhetsnivå, og oppfølging av svarene ikke er forankret i KSF. Departementet vil vurdere om brukerundersøkelsene for innsatte og tilsatte nå bør revideres.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan behovene til innsatte som soner korte dommer skal ivaretas når behovskartleggingen prioriterer innsatte med lengre straffer. Det kartleggingsverktøyet som nå skal prøves ut ved Halden fengsel og Østfold friomsorgskontor, er på sikt ment å kunne benyttes i alle fengsler og ved alle friomsorgskontorer, samt for ulike domslengder."

### **Nødnettprosjektet**

Settestatsråd Trond Giske har i brev av 4. oktober 2011 svart:

"Justis- og politidepartementet har merket seg Riksrevisjonens oppfølging av tidligere rapporterte forhold vedrørende Nødnettprosjektet (punkt 3.6) og Riksrevisjonens vurderinger er notert.

Jeg viser for øvrig til Prop. 100 S (2010-2011), jf. Innst. 371 S (2010-2011) om Fullføring av utbygging og drift av Nødnett i hele Fastlands-Norge. Her omtales en rekke av de punkter som Riksrevisjonen har kommentert."

---

## **6 Riksrevisjonen uttaler**

Riksrevisjonen har avgitt 17 avsluttende revisjonsbrev uten merknad og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til Politidirektoratet og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning.

### **6.1 Departementets tilskuddsforvaltning**

Riksrevisjonen er kritisk til at Justis- og politidepartementet har mangelfulle rutiner for deler av tilskuddsforvaltningen. Det er vesentlig at Stortinget i den årlige budsjettproposisjonen informeres om oppnådde resultater i forhold til fastsatte mål for tilskuddsordningene. For å sikre korrekt presentasjon i statsregnskapet er det viktig at tilskudd budsjetteres og regnskapsføres på tilskuddsposter og ikke på driftsposter. Riksrevisjonen vil understreke departementets ansvar for å følge opp de underliggende virksomhetenes internkontroll og resultatinformasjon på tilskuddsområdet.

Riksrevisjonen vil framheve betydningen av overordnede retningslinjer og hovedelementer for samtlige tilskudd i justissektoren, og har merket seg at departementet arbeider med reviderte retningslinjer for tilskuddsordningene.

### **6.2 Politidirektoratet**

#### **6.2.1 Lønnsrevisjonen i politidistrikter og særorganer**

Riksrevisjonen konstaterer at det er misforhold mellom registrerte hendelser i helgene og antall tjenestemenn som da er på vakt. Riksrevisjonen er kritisk til om overtidsbruken styres på en effektiv måte og konstaterer at tilleggene etter de nye arbeidstidsbestemmelsene oppfattes som et generelt lønnstillegg.

Riksrevisjonen er videre kritisk til at det mangler en klar strategi for å nå bemanningsmålene i politi- og lensmannsetaten. Departementet viser til at regjeringen har fulgt opp rapporten "Politiet mot 2020 – Bemannings- og kompetansebehov i politiet". Riksrevisjonen har merket seg at opp-takene til Politihøgskolen er økt vesentlig og at departementet har fremmet bevilgningsforslag som legger til rette for å øke antall politistillinger i etaten.

### 6.2.2 Gebyrinntekter

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det fortsatt er vanskelig å foreta avstemninger av inntekter i politi- og lensmannsetaten, tross for at det har gått ti år siden Riksrevisjonen første gang rapporterte om problemene. Det er også kritikkverdig at de manglende avstemningsmulighetene mellom grunnlaget for inntekten i saksbehandlingssystemet mot regnskapet ennå ikke er utbedret. Riksrevisjonen har registrert at politi- og lensmannsetaten nå har lagt ned store ressurser for å få etablert gode og effektive avstemningsrutiner for å kompensere for svakhetene. Riksrevisjonen har videre merket seg at det nå arbeides med å innføre maskinelle avstemninger.

### 6.2.3 Den sivile rettspleien på grunnplanet

Riksrevisjonen er kritisk til at det er store ulikheter i den sivile rettspleien vedrørende organisering, saksbehandlingstid og størrelse på fagmiljøene mellom og innad i politidistriktene. Dette innebærer manglende likebehandling av saker innen gjeldsordning, utlegg, utlegg etter tvangsfullbyrdelsesloven og tvangsdekning løsøre. Etter Riksrevisjonens syn er det også uheldig at det er store forskjeller i utdanning, realkompetanse og praksis mellom distriktene. Riksrevisjonen merker seg at Justis- og politidepartementet ikke har svart på om det må iverksettes ytterligere tiltak for å få redusert saksbehandlingstiden.

Riksrevisjonen har videre merket seg at Justis- og politidepartementet sammen med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet for tiden samarbeider om en endring som vil tillate at gjeldsordningssaker blir samlet hos bestemte namsmenn i et distrikt.

### 6.3 Kriminalomsorgens sentrale forvaltning

Riksrevisjonen konstaterer svak måloppnåelse innenfor aktivitetstilbudet for domfelte i 2010. Stortingets justiskomite har et spesielt fokus på innsatte med korte dommer, da denne gruppen utgjør 2/3 av de som soner og det er blant disse

tilbakefallsprosenten er størst.<sup>25</sup> Justis- og politidepartementet erkjenner at de kortidsdømte utgjør en særlig utfordring for å nå målene innenfor aktivitetstilbudet. Riksrevisjonen merker seg at det er iverksatt enkelte tiltak for å bedre situasjonen, men ser fremdeles viktigheten av å utarbeide en helhetlig strategi for hvordan målene for aktivitetstilbudet til innsatte med korte dommer kan nås.

Riksrevisjonen konstaterer at det ikke er utarbeidet risikokartlegginger av måloppnåelse innenfor aktivitetstilbudet på noe nivå i kriminalomsorgen og er kritisk til at det tar så lang tid å få på plass et slikt sentralt styringsverktøy. Riksrevisjonen registrerer at departementet vil følge opp at dette innføres i kriminalomsorgen så snart som mulig.

Det er et mål at alle domfelte skal ha en kontaktbetjent, men Riksrevisjonen konstaterer at kontaktbetjentarbeidet organiseres ulikt og at enkelte enheter ikke har en slik ordning. Riksrevisjonen har merket seg at departementet skal vurdere om organiseringen av kontaktbetjentordningen bør endres, og om brukerundersøkelsene for innsatte og tilsatte bør revideres.

### 6.4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Tjenestetilbudet for enslige mindreårige asylsøkere

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Informasjonssikkerhet
- Måloppnåelse
- Bruk av tolketjenester i politiet og domstolene
- Politidirektoratet
  - Måloppnåelse
  - Etterkontroller/administrative kontroller
  - Beslag og hittegods
- Nødnettprosjektet
- EFFEKT-programmet i utlendingsforvaltningen
- Anskaffelser

### 6.5 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres forvaltningsrevisjoner om politiets arbeid med vinningskriminalitet samt IKT i justisforvaltningen.

25) Jf. Innst. S. nr. 169 (2008–2009).

# Kommunal- og regionaldepartementet

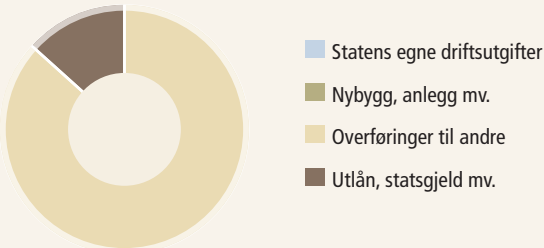
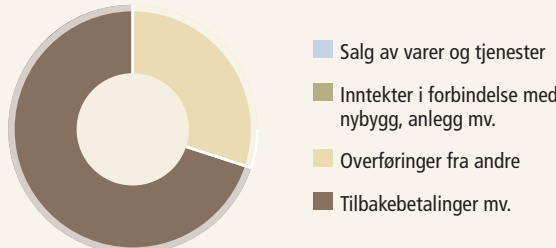
## 1 Kommunal- og regionaldepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010

### 1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)\*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	470	110 998	111 468	109 399	488
Inntekter		12 911		12 979	

Utgiftsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> <li>Statens egne driftsutgifter</li> <li>Nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer til andre</li> <li>Utlån, statsgjeld mv.</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Salg av varer og tjenester</li> <li>Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer fra andre</li> <li>Tilbakebetalinger mv.</li> </ul>

Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt tre avsluttende revisjonsbrev uten merknad og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
4	virksomheter	Husbanken
1	selskap**	

\* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

\*\* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2011–2012).

## 1.2 Budsjett – regnskap

Det er merknad til kapittel 586 post 64. Se omtale under punkt 2.2 Husbanken.

Andre merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

## 1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av Kommunal- og regionaldepartementets overordnede ansvar for tilskuddsforvaltning. Revisjonen har hatt særskilt oppmerksomhet på departementets rutiner for budsjettering av tilskudd og rutiner for rapportering av måloppnåelse. Revisjonen viser ingen vesentlig feil.

---

## 2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

### 2.1 Kommunal- og regionaldepartementets regnskap

Revisjonen av departementets regnskap for 2010 viser avvik fra *Bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget 26. mai 2005* (bevilgningsreglementet) bestemmelser om kontantprinsipp og ettårsprinsipp, forskuddsutbetalinger av konsulent-tjenester og mangelfull attestasjonskontroll ved betaling av fakturaer.

#### 2.1.1 Avvik fra kontantprinsippet og ettårsprinsippet

Bevilgningsreglementet og *Veileder Statlig budsjettarbeid* har bestemmelser om at departementets regnskap og rapportering til statsregnskapet skal foretas i henhold til kontantprinsippet og ettårsprinsippet. Dette betyr at det ikke er tillatt å forsere normale utbetalingsrutiner ved årsskiftet for å unngå mindreforbruk som ikke kan overføres til neste år. Revisjonen viser at opprinnelig forfallsdato i 2011 for fakturaer på til sammen over 1,6 mill. kroner, har blitt endret til ny forfallsdato i 2010. Flere av fakturaene har blitt manuelt overstyrt etter kommentar fra anviser om at dette er ikke-overførbare midler.

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at det tidligere år har bedt om ny faktura med endret forfallsdato på poster som ikke har overførbare bevilgning, men at det elektroniske fakturasystemet vanskeliggjør dette. Departementet oppgir videre at det er uklart hvem som har

endret fristen for størstedelen av fakturaene og at det burde ha reagert på at fristen var endret.

#### 2.1.2 Forskuddsutbetalinger og attestasjonskontroll

I *Bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010* (økonomibestemmelsene) stilles det krav til kontroll av utgifts- og inntektstransaksjoner. Revisjonen viser at departementet har foretatt forskuddsutbetaling av flere fakturaer som gjelder kjøp av konsulenttjenester. Departementet har dermed heller ikke kunnet foreta nødvendige kontroller før utbetaling, siden tjenestene ikke var levert da departementet attesterte fakturaene.

Departementet opplyser at utbetalingene gjelder E-valgsprosjektet, og forskuddsfaktureringen fra konsulentfirmaene skjedde etter anmodning fra departementet.

Revisjonen viser svakheter ved attestasjonskontrollen. Revisjonen viser videre at enkelte leverandører har fakturert for arbeid utført for timer som overstiger bestemmelsene i *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 17. juni 2005 nr. 62 med endringer; sist ved lov av 25. juni 2010 nr. 31* (arbeidsmiljøloven).

### 2.2 Husbanken

Husbanken har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad. Merknad er knyttet til mangler ved forvaltningen av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjemsplasser og beregning av merverdiavgift på fjernleverbare tjenester fra utenlandske leverandører.

#### 2.2.1 Forvaltningen av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjemsplasser

Husbanken har ansvaret for forvaltningen av kapittel 586 post 64. Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av Husbankens tilskuddsforvaltning. Revisjonen har hatt særskilt oppmerksomhet på virksomhetens rutiner for regnskapsføring av tilskudd og rutiner for rapportering samt oppfølging og kontroll av måloppnåelse for tilskuddsordningen.

## Faktaboks 1 Tilsagnsramme og bevilgning

Post 64 budsjetteres med tilsagnsfullmakt da det kan ta flere år å gjennomføre prosjektene det gis tilsagn til. Tilsagnsrammen sier noe om hvor stor aktivitet det kan legges opp til i budsjettåret. Bevilgningen er beregnet ut fra en utbetalingsprofil som sier noe om hvor stor prosentandel av aktivitetsnivået som antas å komme til utbetaling. Bevilgningen skal dekke den delen av tilsagn gitt i budsjettåret som antas å bli utbetalt samme år, samt tidligere års tilsagn som man antar kommer til utbetaling.

Kilde: Prop. 1 S (2009–2010) Kommunal- og regionaldepartementet

### Tilsagnsrammen for omsorgsboliger og sykehjemsplasser

Tilsagnsrammen for investeringstilskuddet var i 2010 på 1347,5 mill. kroner. Husbanken har kun gitt tilsagn på 448,1 mill. kroner, som utgjør 33 prosent av tilsagnsrammen.

Fastsatt aktivitetsmål var på 2500 nye omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Revisjonen viser at det av Husbankens rapportering framgår at det er gitt tilsagn til 948 boenheter, fordelt på 647 omsorgsboliger og 301 sykehjemsplasser. Revisjonen viser videre at den reelle netto tilveksten av omsorgsboliger og sykehjemsplasser var på 869 boenheter, dvs. 79 færre nye boenheter enn rapporterte gitte tilsagn. Investeringstilskudd gis til nybygg, utbedring, ombygging og kjøp. Noen av prosjektene som har fått tilsagn, er en kombinasjon av disse tiltakene. Boliger i slike prosjekter telles flere ganger i rapporteringen. Revisjonen viser at det ut fra Husbankens rapportering er vanskelig å se de reelle tallene for netto tilvekst av boenheter totalt, og også fordelingen av netto tilvekst på antall omsorgsboliger og antall sykehjemsplasser. Det er heller ikke mulig å identifisere boliger som telles flere ganger i rapporteringen.

Revisjonen viser at Husbanken rapporterer om tilveksten av nye omsorgsboliger og sykehjemsplasser på grunnlag av kommunenes rapportering i forbindelse med søknadene om investeringstilskudd. Dette betyr at Husbanken ikke rapporterer på den faktiske økningen i antall nye plasser, men på antall planlagte sykehjemsplasser og omsorgsboliger.

Departementet opplyser at sykehjems- og omsorgsboligprosjekter ofte er store, og omfatter ulike tiltak som det kan være vanskelig å skille fra hverandre. Dette fører til at Husbanken i sin rapportering teller enkelte plasser flere ganger.

Departementet opplyser videre at det kan skje endringer av prosjekter underveis, for eksempel kan sykehjemsplasser gjøres om til omsorgsboliger og dette genererer feilrapportering.

### Rapportering på måloppnåelse

Ved etableringen av tilskuddsordningen (kapittel 586 post 64) ble det i "Omsorgsplan 2015" fastsatt et mål på totalt 12 000 nye sykehjems- og omsorgsplasser i perioden 2008–2015. KOSTRA-tall for årene 2008–2010 viser en reduksjon på 247 kommunale sykehjemsplasser til disposisjon i perioden. Videre viser KOSTRA-tall at antall beboere i kommunale omsorgsboliger med heldøgns bemanning økte med 645 i perioden 2009–2010. Dette indikerer at måloppnåelsen er lavere enn planlagt.

Departementet opplyser at det i budsjettene for angitte periode er gitt tilsagnsrammer som ga rom for etablering av 6000 omsorgsplasser. Videre opplyser departementet at bare 1436 plasser er ferdigstilt i 2010.

Departementet opplyser at utbedrings- og ombyggingsprosjekter ofte erstatter uegnede aldershjem og gamle sykehjemsplasser. En vekst i antall plasser i KOSTRA-rapporteringen er dermed ikke umiddelbart synlig. Etter departementets oppfatning gir derfor KOSTRA-tallene p.t. ingen god indikasjon på måloppnåelsen.

### Mindreutgift

Bevilgningen til investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser for 2010 ble redusert to ganger med henholdsvis 132,9 mill. kroner og 134,6 mill. kroner og endte etter nevnte reduksjoner på 929,4 mill. kroner. Revisjonen viser at det, til tross for rapporterings- og styringsaktivitetene, har vært en betydelig redusert aktivitet. Dette resulterte i en mindreutgift på 482,2 mill. kroner, eller 52 prosent av bevilgningen, selv om siste nedjustering av bevilgningen ble gjennomført så sent som ved nysalderingen av budsjettet i oktober 2010. Riksrevisjonen stilte spørsmål ved hvilke prognoser som ble lagt til grunn ved nedjusteringene.

Departementet opplyser at da investeringstilskuddet ble innført, ble det lagt til grunn at byggeprosjektene ville bli ferdigstilt over en fireårsperiode. Departementet opplyser videre at denne utbetalingsprofilen overvurderte utbetalingene de første årene.

### Husbankens risikovurdering

Husbanken har utarbeidet en risikoanalyse for virksomheten. Revisjonen viser at tiltak og kontrollaktiviteter som gjelder Omsorgsplan 2015, herunder Husbankens forvaltning av investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser, ikke omtales i Husbankens risikoanalyse. I revisjonen kommer det fram at Husbanken ser på forvaltningen av investeringsstilskuddet som en ordinær driftsoppgave. Husbanken ser derfor ingen risiko utover det som blir ivarettatt i den ordinære styringsdialogen med Kommunal- og regionaldepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

Departementet uttaler at Husbankens risikoanalyser tar utgangspunkt i hovedmålene og arbeidsmålene i bolig- og bygningspolitikken. Etter departementets vurdering har det så langt ikke vært knyttet stor risiko til selve forvaltningen av ordningen.

#### 2.2.2 Beregning og betaling av merverdiavgift

Revisjonen viser at Husbanken har foretatt flere innkjøp av fjernleverbare elektroniske tjenester fra utenlandske leverandører i 2009 og 2010. Ifølge merverdiavgiftsloven skal det betales merverdiavgift av tjenester som kjøpes fra utlandet og som kan fjernleveres. Revisjonen viser at beregnet merverdiavgift for disse innkjøpene ikke er tatt med i Husbankens omsetningsoppgaver for omvendt avgiftsplikt til skatteetaten og er heller ikke innbetalt.

---

## 3 Kommunal- og regionaldepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

### 3.1 Vedlikeholdstilskudd

Riksrevisjonen påpekte i 2009 at 133 mill. kroner av den totale tilskuddsrammen for vedlikehold kan være brukt til vedlikeholdsprosjekter som er gjennomført av kommunenes egne etater. Etter Riksrevisjonens oppfatning ville kjøp av vedlikeholds- og rehabiliteringstjenester fra private entreprenører kunne ha ført til bedre måloppnåelse.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen støttet departementets vurdering av at kommunale nyansettelser har henvendt seg til det samme arbeidsmarkedet som bygg- og anleggsnæringen, slik at noe av arbeidsledigheten ble fanget opp.<sup>1</sup> Komiteen mente videre at kommunale kjøp av

bygg- og anleggsrelaterte varer ville stimulere økonomien i bygg- og anleggsnæringen.

Departementet uttaler at kriteriene for tildeling av vedlikeholdstilskuddet ikke skilte mellom arbeid utført i kommunal regi og arbeid utført i privat regi, siden dette hadde samme sysselsettingseffekt mot samme målgruppe.

Saken avsluttes.

### 3.2 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen påpekte i 2009 at det er svakheter i styringsdialogen mellom Kommunal- og regionaldepartementet og underliggende virksomheter når det gjelder ikt-sikkerhet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen registrerte at Riksrevisjonen forutsatte at departementet fulgte opp implementeringen av styringssystem for informasjonssikkerhet (ISMS).<sup>2</sup> Det bør utarbeides felles retningslinjer og maler for gjennomføring av standardisert identifikasjon, klassifisering og risikovurdering av informasjonsaktiva i underliggende virksomheter.

Departementet uttaler at tildelingsbrevene for 2011 inneholder krav til underliggende virksomheters arbeid med ikt-sikkerhet, anbefaling om at anerkjente standarder følges og tilbud om malverktøy for ikt-sikkerhetsstyring fra departementet når dette er ferdigstilt. Departementet uttaler videre at det har satt krav til at hendelser som truer ikt-sikkerheten, skal rapporteres og at nye ikt-system/løsninger skal testes for sårbarhet, konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet før de tas i bruk. Departementet opplyser at Husbanken vil få ny nettverksinfrastruktur i oktober 2011 som er bedre tilrettelagt for katastrofehåndtering.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

---

## 4 Riksrevisjonens bemerkninger

### 4.1 Kommunal- og regionaldepartementets regnskap

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Kommunal- og regionaldepartementets regnskap. Merknadene er knyttet til avvik fra kontantprinsippet og ettårsprinsippet, forskuddsutbetalinger og attestasjonskontroll.

1) Innst. 138 S (2010–2011).

2) Innst. 138 S (2010–2011).



Riksrevisjonen konstaterer at departementet, i strid med bevilgningsreglementet, har forsert utbetalinger av 1,6 mill. kroner på ikke-overførbar bevilgning. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at departementet bevisst bryter kontantprinsippet og ettårsprinsippet ved framskynding av forfallsdato ved årsskiftet, med begrunnelse om at dette er ikke overførbar bevilgning. Departementet har tidligere år bedt om ny faktura med tidligere forfallsdato.

Riksrevisjonen vil peke på at departementet har foretatt uhjemlede forskuddsutbetalinger på fakturaer til kjøp av konsulenttjenester for relativt betydelige beløp. Riksrevisjonen har merket seg at konsulentfirmaene forskuddsfakturerte etter anmodning fra departementet.

Riksrevisjonen påviste manglende attestasjonskontroll ved kjøp av konsulenttjenester, siden departementet for enkelte av fakturaene ikke kontrollerte at dokumentasjonen for leveransen var i overensstemmelse med gjeldende lover og regelverk.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets rutiner for attestasjonskontroll og godkjenning.

#### **4.2 Husbanken**

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Husbankens regnskap. Merknadene er knyttet til forvaltningen av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjemsplasser og manglende innbetaling av merverdiavgift.

#### **Investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser**

Riksrevisjonen konstaterer at Husbanken har gitt tilsagn til 948 boenheter og kun benyttet 33 prosent av tilsagnsrammen. Ut fra Husbankens rapportering er det vanskelig å se de reelle tallene for netto tilvekst av boenheter totalt, og fordelingen av netto tilvekst på antall omsorgsboliger og antall sykehjemsplasser. Det er heller ikke mulig å identifisere boliger som telles flere ganger i rapporteringen. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Husbanken har et godt nok system for oppfølging og rapportering av investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser.

Riksrevisjonen vil peke på at det er fastsatt et måltall på 12 000 nye omsorgsboliger og sykehjemsplasser for perioden 2008–2015. I KOSTRA er det rapportert en reduksjon på

247 kommunale sykehjemsplasser for årene 2008–2010 og en økning på 645 beboere i kommunale omsorgsboliger med heldøgnsbemanning for perioden 2009–2010. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvilken effekt tilskuddsordningen har hatt hittil, basert på KOSTRA-tallene. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål ved hvilke tiltak som vil bli iverksatt for å stimulere til etablering av flere nye plasser, spesielt sykehjemsplasser.

Riksrevisjonen mener det er alvorlig at det har vært en så redusert aktivitet i utbetalingen av tidligere gitte tilsagn at bare 52 prosent av bevilgningen er brukt. Siste budsjettjustering ble gjennomført så sent som ved nysalderingen av budsjettet i oktober 2010. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved kvalitetssikringen av prognosene som ble lagt til grunn ved beregningen av nedjusteringen i oktober. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål ved hvilke prinsipper som er lagt til grunn for justeringer av budsjettet i forhold til reelt aktivitetsnivå.

Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved at Husbanken ikke har foretatt en egen risikovurdering av forvaltningen av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Det er betydelige beløp som forvaltes i ordningen og det er et viktig satsingsområde for regjeringen.

#### **Beregning og betaling av merverdiavgift**

Riksrevisjonen konstaterer at Husbanken ikke har beregnet og betalt merverdiavgift på innkjøp av fjernleverbare tjenester fra utenlandske leverandører. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at Husbanken ikke har innrettet sine administrative rutiner i samsvar med merverdiavgiftslovens bestemmelser.

### **5 Svar fra Kommunal- og regionaldepartementet**

Saken har vært forelagt Kommunal- og regionaldepartementet, og statsråden har i brev av 23. september 2011 svart:

#### **"Kommunal- og regionaldepartementets regnskap**

*Avvik fra kontantprinsippet og ettårsprinsippet*  
Riksrevisjonen påpeker at det ble forsert utbetalinger av 1,6 mill. kroner på en ikke overførbar bevilgning. Alle utbetalingene gjelder et prosjekt. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved framskynding av forfallsdato ved årsskiftet med begrunnelse om at dette ikke er overførbar bevilgning.

Riksrevisjonens funn gjelder 4 utbetalinger på totalt ca. 400 000 kroner hvor forfall er endret i departementets fakturasystem under henvisning til at bevilgningen ikke er overførbar. For 13 faktura på samlet 1,2 mill. kroner er fristen endret før mottak i departementet. Endringene er ikke begrunnet, og det er uklart om det er leverandør eller fakturasentral som har endret forfall. Departementet burde imidlertid ha reagert på at fristene var endret.

Departementet understreker at regnskapsføringen skal skje etter gjeldende regler. Det er høyt fokus på årsskifteproblematikk og at utbetalinger som hovedregel ikke skal betales før forfall slik at kredittiden utnyttes fullt ut, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 3.4.3.1. Når forfall er rett før eller rett etter årsskiftet, ofte pga automatisk genererte frister fra leverandørs side, har det likevel vært akseptert å be om ny faktura. Dette gjelder også i de tilfellene leverandør ved feil setter en annen forfallsdato enn avtalt med departementet. Forutsetningen er uansett at varen eller tjenesten er levert. Innføring av nytt elektronisk fakturasystem kompliserer denne rutinen. Departementet har derfor i disse tilfellene endret frist etter avtale med leverandør, og det er gitt melding om dette fra departementet til DSS. Dette vil innskjerpes for fremtiden.

Departementet har på bakgrunn av saken hatt en egen gjennomgang av kravene til attestasjonskontroll og godkjenning med den berørte enheten. Departementet vil også iverksette tiltak i hele departementet for å sikre at fakturahåndteringen rundt årsskiftet er i tråd med regelverket.

#### *Forskuddsutbetalinger*

Riksrevisjonen bemerker at departementet har foretatt forskuddsutbetalinger for relativt betydelige beløp. De konkrete tilfellene Riksrevisjonen viser til er knyttet til forskuddsbetaling av konsulenttjenester i ett prosjekt for om lag 240 000 kroner.

Departementet følger hovedregelen om at forskuddsutbetalinger ikke skal forekomme. I den grad det blir gjort unntak fra dette må departementet sikre seg mot eventuelle økonomiske tap, for eksempel ved delleveranser eller særlig god leverandøroppfølging. Det gjelder spesielt ved konsulenttjenester.

Prosjektet har hatt en tett oppfølging av konsulentene, som i hovedsak har arbeidet i departementets lokaler. Det ble bl.a. ført timelister som

ble fortløpende kontrollert. Med bakgrunn i departementets frister for faktura ved årsavslutning fikk leverandørene anledning til å stipulere timebruk frem mot årsskiftet ved fakturering. Selv om departementet ved attesterings-tidspunktet i desember ikke kunne kontrollere fakturerte timer mot faktisk timebruk frem mot årsskiftet, ville et ev. avvik blitt registrert og motregnet ved neste faktura fra leverandør. Utover dette foretar departementet endelig godkjenning av utbetalingen fra bank selv, slik at det også er mulig å stanse en utbetaling dersom det er risiko for at tjenester ikke blir levert i samsvar med plan. Departementet mener at leverandøroppfølgingen i disse tilfellene har vært tilstrekkelig for å sikre departementet mot økonomisk tap grunnet mulig overfakturering eller mindre leveranse enn avtalt. Departementet vil likevel gjennomgå våre rutiner på området.

#### *Attestasjonskontroll*

Riksrevisjonen peker på manglende attestasjonskontroll ved kjøp av konsulenttjenester, siden departementet ikke har kontrollert at dokumentasjonen for leveransen var i overensstemmelse med gjeldende lover og regler. Riksrevisjonen viser til at enkelte leverandører har fakturert for arbeid utført for timer som overstiger bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets rutiner for attestasjonskontroll og godkjenning.

Riksrevisjonens vurdering baserer seg på faktura knyttet til det tidligere omtalte prosjektet. Som anført ovenfor mener departementet at prosjektet har hatt høy grad av leverandøroppfølging og gode kontrollrutiner ved konsulentbistand.

Departementet mener at Riksrevisjonens fortolkning av kravene i attestasjonskontrollen går noe langt. Departementet har som oppdragsgiver ikke forutsetninger for å vurdere om alle forhold knyttet til tjenesteleveransen er i tråd med gjeldende lover og regler, som bl.a. leverandørens overholdelse av arbeidsmiljøloven, utover en rimelighetsvurdering. I forbindelse med en offentlig anskaffelse innhentes det en HMS-egenklæring fra leverandøren, som også omfatter bekreftelse av at leverandøren overholder arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljølovgivningen er omfattende og kompleks, med en rekke unntaksbestemmelser. Det vil være svært krevende for departementet, som ledd i leverandøroppfølgingen, å foreta særskilte vurderinger (utover en rimelighetsvurdering) av hvorvidt leverandører av tidsavgrensede konsulentoppdrag har

overholdt lovens bestemmelser. Dersom det systematisk blir fakturert for meget høye timetall per person over lengre tid, vil det kunne gi grunnlag til bekymring knyttet til for høy arbeidsbelastning. Det vil da være naturlig at det tas opp med leverandør i den løpende kontraktsoppfølgingen.

Når det gjelder enkeltsakene Riksrevisjonen har tatt opp, har Departementet ikke funnet grunnlag for å kunne reise spørsmål rundt leverandørens overholdelse av arbeidsmiljøloven på det daværende tidspunktet. Som del av leverandør-oppfølgingen ble imidlertid konsulentens saken gjeldende tatt av prosjektet i begynnelsen av 2011.

## Husbanken

### *Forvaltningen av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjemsplasser*

Riksrevisjonen belyser i sin gjennomgang viktige forhold ved investeringstilskuddet som rutiner ved regnskapsføring av tilskuddet, rutiner for rapportering, samt oppfølging og kontroll av måloppnåelse for tilskuddsordningen.

Helse- og omsorgsdepartementet har det faglige og politiske ansvaret for kap. 586, post 64 Investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Husbanken forvalter ordningen. Kommunal- og regionaldepartementet har etatsstyringsansvaret overfor Husbanken, samt det budsjettekniske ansvaret for investeringsstilskuddet. Flere av forholdene Riksrevisjonen bemerker strekker seg utover det ansvaret Husbanken har som forvalter.

Da Investeringstilskuddet ble etablert, ble det lagt til grunn en målsetting om at det skal gis investeringstilskudd til 12 000 sykehjemsplasser og omsorgsboliger (omsorgsplasser) i perioden 2008-2015 jf. *St.prp. nr. 1 (2007-2008)*. Investeringstilskudd skal bl.a. gå til bygging av nye omsorgsplasser og til rehabilitering av eksisterende omsorgsplasser. Måltallet om 12 000 omsorgsplasser skal derfor forstås som 12 000 nye tilsagn om tilskudd til omsorgsplasser, og ikke nødvendigvis nye omsorgsplasser. Vi viser til at det i St. meld. nr. 25 (2005-2006) Mestring, muligheter og mening, står følgende "Med Handlingsplan for eldreomsorgen ble sykehjemmene i Norge fornyet og modernisert. Halvparten av alle sykehjemsplasser i landet er nå enten nybygd eller fullrenovert, og det er bygd mange tusen nye omsorgsboliger tilrettelagt etter moderne krav til tilgjengelighet, arbeidsmiljø og

brannforskrifter. Regjeringen ønsker å sikre at dette krafttaket blir videreført og fulgt opp i forhold til vedlikehold og kapasitetsmessig utbygging i forkant av den veksten i omsorgsbehov vi står overfor."

I St. prp. nr. 1 (2007-2008), Helse- og omsorgsdepartementets og Kommunal- og regionaldepartementets fagproposisjon, er dette videreført med følgende tekst: "Tilskuddet skal finansiere både økt kapasitet og utskifting og renovering av gamle og uegnede bygninger". Dette ble på samme måte lagt til grunn under Handlingsplan for eldreomsorgen (HPE), jf. St. meld. nr. 50 (1996-1997). Riksrevisjonen legger i Dokument nr. 3:9 (2003-2004) de samme forutsetninger til grunn for sin revisjon av HPE.

### *System for oppfølging og rapportering av investeringstilskuddet*

Riksrevisjonen konstaterer at det kun er brukt en mindre del av tilsagnsrammen, og at det ut fra rapporteringen bl.a. er vanskelig å se de reelle tallene for netto tilvekst av boenheter. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Husbanken har et godt nok system for oppfølging og rapportering av investeringstilskuddet.

For rapportering og oppfølging av investeringsstilskuddet legger Husbanken til grunn føringer gitt i de årlige budsjettproposisjonene og i styringsdialogen med Kommunal- og regionaldepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Rapporteringen er omfattende.

Riksrevisjonen viser til at det kan være vanskelig å se netto tilvekst av enheter. Når det gjelder Husbankens rapportering, så viser den søknadsinngang, gitte tilsagn og utbetalte saker. Det betyr at en har tall for både planlagte og ferdigstilte omsorgsplasser. For at saker kan rapporteres som utbetalt må prosjektene være ferdigstilt og plassene tatt i bruk. Husbankens rapportering gir ikke informasjon om avvikling av eksisterende omsorgsplasser. En endring i totaltallet for omsorgsplasser vil kun komme frem i KOSTRA-rapporteringen (etter ferdigstillelse og innrapportering).

Hvert enkelt sykehjems- og omsorgsboligprosjekt kan omfatte ulike tiltak, som nybygging, utbedring, ombygging og kjøp. Disse kan være vanskelig å skille fra hverandre. Husbankens rapportering teller derfor enkelte plasser flere ganger, men totaltallene er korrigert for dette.

Departementet mener at rapportering på gitte tilsagn er en god indikator for å vise hvor stor aktivitet som er igangsatt, og om lag hvor mange plasser en kan forvente vil bli etablert og rehabilitert for å oppnå heldøgns pleie- og omsorgsstandard. Omsorgsbolig- og sykehjemsprosjektene er godt forankret i kommunene og frafallet er lite. Det kan imidlertid forekomme endring av prosjekter underveis, for eksempel at sykehjemsplasser gjøres om til omsorgsboliger, slik at det kan være noe avvik i forhold til endelig ferdigstilte omsorgsplasser.

Når det gjelder oppfølgingstiltak, gjennomfører Husbanken informasjons- og kompetansehevende tiltak som konferanser og kommunemøter, samt utgir skriftlig veiledningsmateriale. Husbanken driver en utstrakt veiledning av kommuner og andre om ordningen. Husbanken rapporterer i styremøter med departementet på avvik og endrede bevilgningsbehov.

Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken vurderer behovet for forbedringer i rapporteringen og statistikkgrunlaget for tilskuddsordningen fortløpende.

#### *Tilskuddsordningens effekt og tiltak for å stimulere til nye plasser*

Riksrevisjonen peker på at det i KOSTRA er rapportert en reduksjon i antall sykehjemsplasser for årene 2008-2010 og en økning i antall i omsorgsboliger med heldøgnsbemanning for perioden 2009-2010. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om hvilken effekt tilskuddsordningen har hatt hittil, basert på KOSTRA tallene. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om hvilke tiltak som vil bli iverksatt for å stimulere til etablering av flere nye plasser, spesielt sykehjemsplasser.

Bruk av KOSTRA tallene for vurdering av effekten av investeringstilskuddet er problematisk av flere grunner. Prosjekter som har mottatt tilsagn blir først registrert i KOSTRA når de er ferdigstilt, noe som ofte tar flere år. Av omsorgsplassene som fikk tilsagn i 2008-2010, er få ferdigstilt i 2010. Det vil derfor være en forsinkelse mellom gitte tilsagn og rapporterte KOSTRA tall. Videre viser KOSTRA tallene bare det totale antall plasser i en kommune. Investeringstilskuddet skal både bidra til at tilbudet utvides, og til utbedring og ombygging av eldre bygningsmasse. Det vi si at prosjektene kan erstatte uegnede omsorgs- og

sykehjemsplasser. KOSTRA-rapporteringen vil derfor ikke nødvendigvis vise vekst i antall plasser til tross for gitte tilsagn om investerings-tilskudd. Etter min oppfatning er det ennå for tidlig å vurdere effekten av tilskuddsordningen basert på KOSTRA-tall.

For å kunne vurdere effekten av tilskuddet må en bl.a. se på den samlede boligmassen innen omsorgssektoren. De samme forutsetninger ble også lagt til grunn under HPE og Riksrevisjonens revisjon av denne. I Dokument nr. 3:9 (2003-2004) om HPE skriver Riksrevisjonen: "For å kunne vurdere om målene om å øke tjenestens kapasitet og kvalitet nås mener Riksrevisjonen det er nødvendig å se på utviklingen for den samlede boligmassen innen pleie- og omsorgssektoren. Vurdert i dette perspektivet viser Riksrevisjonens undersøkelse at handlingsplanen har medført en betydelig opprustning av boligmassen innen pleie og omsorg i kommunene og dermed en bedre kvalitet i boligtilbudet."

Helse- og omsorgsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet følger ordningen og utviklingen tett. Husbankens tall for søknadsinnngang og gitte tilsagn vurderes fortløpende. For eksempel har regjeringen på bakgrunn av den lave etterspørselen etter investeringstilskudd i 2010 iverksatt flere tiltak for å bidra til økt utbygging av omsorgsplasser i kommunene. Fra 2011 er ordningen endret ved at fylkesmannens oppgave med å prioritere hvilke kommuner som skal få tilskudd, er avviklet. Samtidig er fordelingen av tilsagnrammer på fylker opphevet, jf Prop. 1 S (2010-2011). Regjeringen har også økt tilskuddsutmålingen og de maksimale tilskudds-satsene. I tillegg er ordningen lagt om slik at kommunene også kan få tilskudd på bakgrunn av omsorgsplasser som etableres etter avtaler med andre aktører (både ideelle og kommersielle). Avtalene må inngås på vanlige forretningsmessige vilkår, jf. Prop. 65 S (2010-2011). Disse tiltakene gir kommunene bedre betingelser og større handlingsrom i utbyggingen av omsorgsplasser. Nytt regelverk for ordningen trådte i kraft i månedsskiftet mai/juni i år. Da det er lagt til grunn at kommunene skal kunne utforme sitt tilbud av omsorgsplasser med heldøgns tjenester ut fra lokale behov og forhold, er det ikke iverksatt tiltak for å stimulere sykehjem-utbyggingen spesielt.

### *Kvalitetssikring av prognoser og justering av budsjettet*

Riksrevisjonen mener det er alvorlig at det har vært så redusert aktivitet i utbetalingen av tidligere gitte tilsagn at bare om lag halvparten av bevilgningen er brukt. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved kvalitetssikringen av prognosene som ble lagt til grunn ved beregning av nedjusteringen i oktober. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål ved hvilke prinsipper som er lagt til grunn for justering av budsjettet i forhold til reelt aktivitetsnivå.

Da investeringstilskuddet ble innført, ble det lagt til grunn at byggeprosjektene ville bli ferdigstilt over en fireårsperiode. Det har vist seg at denne utbetalingsprofilen overvurderte andelen av prosjekter som ville være ferdigstilte og tatt i bruk de første årene. Dette må sees i sammenheng med størrelsen på prosjekter og hvor lang tid plan- og byggeprosessen tar i de enkelte kommunene. Erfaringsmessig øker innrapportering av ferdigstilte prosjekter før årsskiftet. Videre var det vanskelig å vurdere effektene finanskrisen og ekstrabevilgningene i 2009 hadde på bygningsaktiviteten i 2010. Disse faktorene gjorde det krevende å budsjettere ordningen.

Da departementet utarbeidet Prop. 65 S (2010-2011), som ble lagt fram 28. januar 2011, var regnskapstallene for 2010 tilgjengelige, og utbetalingsprofilen ble derfor justert. Den nye utbetalingsprofilen antas å stemme bedre overens med de faktiske forholdene. Jeg legger til grunn at dette vil redusere budsjettavvikene, men det vurderes fortløpende behov for ytterlige justeringer i utbetalingsprofilene.

*Risikovurdering av forvaltningen av tilskuddet*  
Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at Husbanken ikke har foretatt en egen risikovurdering av forvaltningen av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjemsplasser.

Risikoanalysene av tilskudds- og låneordningene som Husbanken forvalter tar utgangspunkt i hovedmålene og arbeidsmålene i bolig- og bygningspolitikken. Departementet vil vurdere å innføre risikovurdering av forvaltningen av investeringstilskuddet i framtidig rapportering fra Husbanken.

### **Beregning og betaling av merverdiavgift**

Riksrevisjonen konstaterer at Husbanken ikke har beregnet og betalt merverdiavgift på innkjøp av fjernleverbare tjenester fra utlandske

leverandører, og stiller spørsmål ved at Husbanken ikke har innrettet sine administrative rutiner i samsvar med merverdiavgiftslovens bestemmelser.

Det er beklagelig at Husbanken ikke har beregnet og betalt merverdiavgift på kjøp av disse tjenestene. Jeg legger til grunn at Husbanken sørger for nødvendig kompetanse og etablerer rutiner i tråd med regelverket. Departementet har allerede fulgt opp saken i styringsdialogen med Husbanken. Husbanken har tatt kontakt med Skatteetaten og gjort opp utestående krav."

## **6 Riksrevisjonen uttaler**

Riksrevisjonen har avgitt tre avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett avsluttende revisjonsbrev med merknader til Husbanken.

### **6.1 Kommunal- og regionaldepartementets regnskap**

Riksrevisjonen er kritisk til at fakturaer med forfall i 2011 som gjelder ikke overførbar bevilgning, har blitt betalt i 2010. Riksrevisjonen vil peke på at departementet ikke har reagert på at forfallsdatoene for de aktuelle fakturaene er endret og at departementet ikke kan redegjøre for hvem som har foretatt endringene.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har hatt en egen gjennomgang av kravene til attestasjonskontroll og godkjenning, og at det også vil iverksette tiltak for å sikre at fakturahåndtering rundt årsskiftet er i tråd med regelverket.

Riksrevisjonen finner det uheldig at leverandører av konsulenttjenester til departementet har fått anledning til å legge stipulert timeforbruk til grunn for gjennomføring av forskuddsfaktureringen. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil gjennomgå sine interne rutiner på dette området og forutsetter at departementet heretter fastsetter rutiner som er i samsvar med regelverket på området, og at disse følges.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet har anmodet om forskuddsfakturering og foretatt forskuddsbetalinger av fakturaer som gjelder kjøp av konsulenttjenester. Videre konstaterer Riksrevisjonen at det er svakheter ved departementets attestasjonskontroll ved kjøp av en konsulenttjeneste fra en leverandør tilknyttet E-valgsprosjektet.

## 6.2 Husbanken

Husbanken har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad knyttet til forvaltningen av Investerings-tilskuddet og beregning av merverdiavgift.

### 6.2.1 Investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Husbankens system for oppfølging og rapportering av investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser ikke synes godt nok til å kunne rapportere på fastsatte måltall. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det ut fra Husbankens rapportering, er vanskelig å se de reelle tallene for netto tilvekst av boenheter totalt, og heller ikke fordelingen av netto tilvekst på antall omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Riksrevisjonen finner det uheldig at det heller ikke er mulig å identifisere boliger som telles to ganger i den løpende rapporteringen til Helse- og omsorgsdepartementet og til Kommunal- og regionaldepartementet.

Riksrevisjonen konstaterer at Husbanken har gitt tilsagn til 948 boenheter og mener det er kritikkverdig at kun 33 prosent av tilsagnsrammen for 2010 er benyttet.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at bare 52 prosent av bevilgningen til Investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser er benyttet i 2010. Riksrevisjonen mener det er uheldig at utbetalingsprofilen som ble lagt til grunn ved beregningen av bevilgningen overvurderte andelen av prosjekter som vil være ferdigstilt og tatt i bruk i denne treårsperioden.

Riksrevisjonen vil peke på at Kommuneproposisjonen 2010 viser til at Omsorgsplan 2015 omfatter 12 000 nye omsorgsplasser, og at det står i departementets tildelingsbrev for 2010 til Husbanken at tilsagnsrammen skal bidra til etablering av 2500 nye plasser i 2010. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det ifølge KOSTRA-tallene er en reduksjon på 247 kommunale sykehjemsplasser for årene 2008–2010 og en økning på 645 beboere i kommunale omsorgsboliger med heldøgnsbemanning for perioden 2009–2010. Dette indikerer at måloppnåelsen er lavere enn planlagt. Riksrevisjonen har merket seg at departementet er av den oppfatning at KOSTRA-tallene kun viser det totale antall plasser i en kommune og at det ennå er for tidlig å vurdere effekten av tilskuddsordningen basert på KOSTRA-tall.

Riksrevisjonen har merket seg at tilskuddsordningen er endret for 2011, og forutsetter at departementet følger opp forvaltningen av ordningen i den løpende styringsdialogen med Husbanken.

Riksrevisjonen finner det uheldig at Husbanken ikke har foretatt en egen risikovurdering av forvaltningen av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjemsplasser, da det er betydelige beløp som forvaltes i ordningen. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil vurdere å innføre risikovurdering av forvaltningen av investeringstilskuddet i framtidig rapportering fra Husbanken.

### 6.2.2 Beregning og betaling av merverdiavgift

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Husbanken ikke har fulgt merverdiavgiftslovens bestemmelser om beregning og innbetaling av merverdiavgift på innkjøp av fjernleverbare tjenester fra utenlandske leverandører. Riksrevisjonen forutsetter at departementet i styringsdialogen følger opp at Husbanken sørger for nødvendig kompetanse og at Husbanken etablerer rutiner i tråd med regelverket.

## 6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Vedlikholdstilskudd

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Informasjonssikkerhet

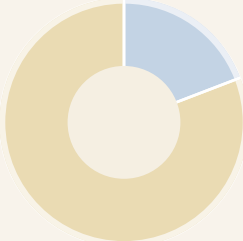
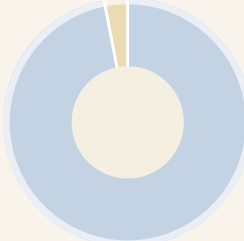
## 1 Kulturdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010

### 1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)\*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	90	7923	8013	7910	103
Inntekter		1069		1109	

Utgiftsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)		Inntektsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	
 <ul style="list-style-type: none"> <li>Statens egne driftsutgifter</li> <li>Nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer til andre</li> <li>Utlån, statsgjeld mv.</li> </ul>		 <ul style="list-style-type: none"> <li>Salg av varer og tjenester</li> <li>Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer fra andre</li> <li>Tilbakebetalinger mv.</li> </ul>	

Kulturdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt 16 avsluttende revisjonsbrev uten merknad.
13	virksomheter	
2	fond	
8	selskaper**	
1	særlovsselskap	

Kulturdepartementet har også ansvar for midler utenfor statsbudsjettet.

Norsk Tipping AS hadde i 2009 et årsresultat på 3 mrd. kroner, og selskapets investeringsfond ble redusert med 654 mill. kroner. Av årsresultatet og fondsmidlene fordelte departementet 3,4 mrd. kroner til idretts- og kulturformål, samt til samfunnsnyttige, humanitære og ideelle organisasjoner i 2010. Norsk Tipping AS overførte 232 mill. kroner til ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering.

Årsresultatet til Norsk Tipping AS for 2010 var 3,7 mrd. kroner.

\* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan. Grunnet endret departementsstruktur i 2010 avviker overført beløp fra 2009 noe fra "Overført til neste år" i tabellen i fjor.

\*\* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2011–2012).

## 1.2 Budsjett – regnskap

### 1.2.1 Tilskudd til kommuner

Tilskudd til kommuneforvaltningen skal bevilges på postene 60–69. Revisjonen viser at kapittel 314 post 76 *Den kulturelle spaserstokken* og kapittel 315 post 80 *Holmenkollen nasjonal-anlegg* har kommuner som målgruppe for tilskuddet. I 2010 er det bevilget henholdsvis 14,4 mill. kroner og 10 mill. kroner til de to formålene. Departementet opplyser at det i ettertid kan se at midlene burde vært bevilget på 60-poster. Konsekvensen er at statsbudsjettet ikke gir et presist bilde av statens totale overføringer til kommuneforvaltningen.

### 1.2.2 Realistisk budsjettering av inntekter

Revisjonen har stilt spørsmål ved om departementet har hatt en realistisk budsjettering av to bevilgninger i 2010. Revisjon av statsregnskapet viser at kapittel 3326 *Språk, litteratur- og bibliotekformål*, post 02 *Inntekter ved oppdrag* og kapittel 3334 *Film- og medieformål*, post 01 *Ymse inntekter* har mindreinntekter som utgjør henholdsvis 98,9 prosent (0,9 mill. kroner) og 19,4 prosent (2 mill. kroner) av budsjettert beløp. Departementet opplyser at bevilgningene skulle ha vært regulert i henhold til aktiviteten. Riksrevisjonen viser til at bevilgningene skal være basert på realistiske anslag over utgiftene og inntektene, jf. bevilgningsreglementet § 3.

Andre merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster er enten av mindre betydning eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

## 1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av Kulturdepartementets overordnede ansvar for tilskuddsforvaltning. Revisjonen har hatt særskilt oppmerksomhet på departementets rutiner for budsjettering av tilskudd og rutiner for rapportering av måloppnåelse. Riksrevisjonen har merknader til departementets oppfølging av Norsk film-institutt.

### 1.3.1 Etatsstyring av Norsk filminstitutt

Kulturdepartementet har et overordnet ansvar for at det gjennomføres kontroll med underliggende virksomheter og at virksomhetene har forsvarlig intern kontroll.<sup>1</sup>

1) Bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2008 med endringer senest 8. juni 2010, punkt 1.2 e.

Norsk filminstitutt er Kulturdepartementets sentrale virkemiddel i gjennomføringen av den norske filmpolitikken, og innførte i 2010 et nytt forskriftsverk på alle tilskuddsområdene til virksomheten. Norsk filminstitutt forvalter filmfondet som finansierer tilskuddsordninger regulert i forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner og forskrift om tilskudd til manuskriptutvikling og utdanningsrettede tiltak. Bevilgningen til filmfondet var 366,5 mill. kroner i 2010.

Kulturdepartementet har i tildelingsbrevet for 2010 gitt blant annet følgende føring: "Norsk filminstitutt skal i 2010 legge særlig vekt på at det nye regelverket innføres på en smidig og kvalitativt god måte, i nær dialog med bransjeorganisasjonene."

Riksrevisjonen har revidert Kulturdepartementets styring av underliggende virksomheter som forvalter tilskudd i 2010. Departementet har redegjort for rutiner som er etablert for å kvalitetssikre tilskuddsforvaltningen i underliggende virksomheter generelt og Norsk filminstitutt spesielt. Videre har departementet opplyst hvordan det gjennomfører kontroll av om tilskuddsforvalters internkontroll er tilfredsstillende og at resultatinformasjon fra tilskuddsforvalter er relevant og pålitelig.

Riksrevisjonen har også kontrollert Norsk filminstitutts forvaltning av tilskudd til audiovisuelle produksjoner og om regelverket for tilskuddsordningen etterleves for et utvalg av tilskuddsordninger. Revisjonen har omfattet tilskudd til prosjekter som enten forvaltes etter gammel forskrift eller nye forskrifter, og er utbetalt i 2009, 2010 eller begge årene.<sup>2</sup>

Revisjonen viser at Norsk filminstitutt har behov for å forbedre internkontrollen i tilskuddsforvaltningen. Kontroll av prosjektfinansiering og rapportering viser flere eksempler på at det ikke var innhentet eller journalført slik dokumentasjon som forskriftene krever. Kontrollen viser også svakheter i dokumentasjon av interne kontrolltiltak. Innstillingene om tilskudd dokumenterer i liten grad kontroller som er gjort av finansiell dokumentasjon søker har innsendt. Innstillingene mangler også en vurdering av om arbeidskreditter er gitt på markedsvilkår. Norsk filminstitutt har

2) Gammel forskrift: FOR 2007–08–08 nr. 979 forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner. Ny forskrift: FOR 2009–09–07 nr. 1168 forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner, jf. flere underforskrifter til denne.



ikke hatt skriftlige rutiner og maler til støtte for virksomhetens vurderinger i 2010.

Revisjonen viser også at Norsk filminstitutt har etablert en praksis for at tilskuddsmottakere som mottar flere tilskudd, som hver for seg er knyttet til en spesifikk fase i et prosjekt, ikke behøver å levere revisorbekreftet sluttregnskap mellom de forskjellige fasene. Praksisen samsvarer ikke med forskrift om tilskudd til utvikling og produksjon av kinofilm etter kunstnerisk vurdering.

Basert på revisjonen av Norsk filminstitutt har Riksrevisjonen bedt om departementets uttalelse til svakheter i den interne kontrollen og til at de interne kontrolltiltakene ikke var på plass da det nye forskriftsverket ble iverksatt 1. januar 2010.

Kulturdepartementet viser til at revisjonen av tilskuddsforvaltningen i Norsk filminstitutt har synliggjort svakheter i virksomhetens internkontroll og at virksomheten vil iverksette tiltak i 2011 for å forbedre interne kontrolltiltak. Departementet viser til at dette også var et tema på etatsstyringsmøtet våren 2009. Departementet uttaler at det gjennom styringsdialogen med virksomheten vil følge opp at de nødvendige interne kontrolltiltakene kommer på plass og følges i virksomheten. Dessuten vil departementet følge opp at virksomheten endrer praksis knyttet til levering av revisorbekreftet sluttregnskap, slik at praksis blir i samsvar med forskriften.

I revisjonen av Kulturdepartementets styring av underliggende virksomheter som forvalter tilskudd, har departementet opplyst at det i 2008 fastsatte nye styringsdokumenter for Norsk filminstitutt. Dette skjedde i sammenheng med at tre tidligere virksomheter på filmområdet ble slått sammen til nåværende Norsk filminstitutt. Økonomiinstruks, vedtekter, instruks for styret og instruks for virksomhetslederen gir føringer for styringen av virksomheten. Styringsdialogen med virksomheten er formalisert i en styringskalender, og det gjennomføres minst to etatsstyringsmøter i året. Norsk filminstitutts årsrapport er sentral for departementets vurdering av virksomhetens måloppnåelse.

### **1.3.2 Etterlevelse av anskaffelsesregelverket i Norsk Tipping AS**

Gjennom revisjonen av regnskapene for perioden 2006–2009 har Riksrevisjonen tatt opp med Norsk Tipping AS en rekke forhold som gjelder brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og mangelfull intern kontroll på anskaffelses-

området. Forhold knyttet til manglende etterlevelse av regelverket og til departementets oppfølging av selskapet på dette området er omtalt i Dokument 1 for årene 2006–2009.<sup>3</sup>

Revisjonen av regnskapet for 2010 viste fortsatt feil og mangelfull etterlevelse av anskaffelsesregelverket. En del avtaler inngått uten forutgående konkurranse for flere år siden var fortsatt i bruk, uten tilstrekkelig dokumentasjon på at unntaksbestemmelsene i anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse. Dette gjelder blant annet en avtale som innebærer en årlig leveranse verdt rundt 100 mill. kroner fra Buypass AS, der Norsk Tipping AS har en eierandel på 50 prosent.

Ved behandling av Riksrevisjonens rapportering til Stortinget for regnskapsåret 2006 uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at den så særlig alvorlig på at det var avdekket flere brudd på regelverket for offentlige anskaffelser på Kulturdepartementets ansvarsområde.<sup>4</sup> For regnskapsåret 2007 gjentok komiteen at den så særlig alvorlig på at det nok en gang var avdekket brudd på anskaffelsesregelverket i virksomheter under Kulturdepartementet.<sup>5</sup> Komiteen la til grunn at statsråden ville ivareta sitt ansvar for aktivt å gjennomføre tiltak for å sikre at anskaffelsesregelverket etterleves.

På Norsk Tipping AS sin generalforsamling i april 2008 understreket eier at selskapet er pålagt å følge statens anskaffelsesreglement. Overfor Riksrevisjonen opplyste Kulturdepartementet i mai 2008 at det i tiden framover ville ha særlig fokus på selskapets oppfølging av tiltak for å etterleve regelverket. I mai 2010 opplyste departementet at det vil påse at selskapet ivaretar forhold vedrørende anskaffelser som var tatt opp ved revisjon av regnskapet for 2009.

Kulturdepartementet opplyser at det har fulgt opp etterlevelsen av anskaffelsesregelverket i Norsk Tipping AS som en del av oppfølgingen av Riksrevisjonens utvidede revisjon.<sup>6</sup> Departementet viser til at det er gjort rede for selskapets oppfølging av saken i Prop. 98 L (2010–2011) *Endringer i pengespilloven*. Departementet opplyser også at det i eierstyringsdialogen fortsatt vil følge opp at etterlevelse av anskaffelsesregelverket gis høy prioritet i selskapet.

3) Dokument nr. 1 (2007–2008) og (2008–2009) og Dokument 1 (2009–2010) og (2010–2011).

4) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

5) Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

6) Dokument nr. 3:14 (2008–2009) *Riksrevisjonens utvidede undersøkelse av Norsk Tipping AS* og Innst. 340 S (2009–2010).

### 1.3.3 Norsk Tipping AS og forholdet til datterselskaper og tilknyttede selskaper

Riksrevisjonen har ved flere anledninger tatt opp forhold knyttet til mulig ulovlig subsidiering/krysssubsidiering av Norsk Tipping AS' datterselskaper og tilknyttede selskaper. Saken er omtalt i Dokument 1 for årene 2003, 2004, 2005, 2008, 2009 og i Dokument nr. 3:14 (2008–2009) *Riksrevisjonens utvidede revisjon av Norsk Tipping AS*.

Riksrevisjonen orienterte om Kulturdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold i Dokument 1 for regnskapsåret 2009.<sup>7</sup> Det ble vist til at departementet hadde bedt styret i Norsk Tipping AS om å redegjøre for morselskapets fokus på tiltak for å unngå ulovlig subsidiering. Selskapet hadde informert om at styret hadde besluttet å etablere transparente ordninger for budsjettering og virksomhetsrapportering. Ordningene skal sikre at ulovlig subsidiering og krysssubsidiering ikke forekommer. Revisjonen for 2009 viste at Norsk Tipping AS hadde startet arbeidet med å utvikle slike ordninger.

I mars 2010 ble styret i Norsk Tipping AS orientert om at det i løpet av 2010 skulle etableres tiltak og rutiner som dokumenterer at subsidiering og krysssubsidiering ikke skjer. Revisjonen viste at systemet likevel ikke kom på plass i 2010. Riksrevisjonen stilte derfor i mars 2011 spørsmål til selskapet om status og framdrift. Norsk Tipping AS uttalte at det beste selskapet kan gjøre for å sikre at subsidiering/krysssubsidiering ikke finner sted, er å gjennomføre offentlige anskaffelser. Dermed skapes reell konkurranse om tjenestene selskapet mottar fra Buypass AS, der Norsk Tipping AS har en eierandel på 50 prosent. Selskapet har reforhandlet rammebetingelser og priser i avtalen med Buypass AS og vedtatt helt eller delvis salg av det heleide datterselskapet Fabelaktiv AS.

Kulturdepartementet viser til selskapets uttalelse og til instruks for styret, hvor det framgår at subsidiering fra enerettsområdet til tjenester som ikke faller inn under kjerneområdet, ikke er tillatt. Etter departementets vurdering er det styrets ansvar å sørge for at dette etterfølges, noe departementet forutsetter at styret gjør. Departementet har ikke gitt ytterligere svar på Riksrevisjonens spørsmål om hvordan det vil følge opp at Norsk Tipping AS etablerer et system for

å kunne dokumentere at ulovlig subsidiering/krysssubsidiering ikke forekommer.

Ved behandlingen av Riksrevisjonens rapport om utvidet revisjon av Norsk Tipping AS uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at den hadde merket seg de avdekkede svakheter ved departementets eierstyring.<sup>8</sup> Komiteen understreket at eierrollen ikke bare innebærer kontroll med spillpolitikken, men også med styringen av selskapets forretningsdrift. Videre uttalte komiteen at den forventet at departementet følger opp med tydeligere kontroll som eier.

---

## 2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke avgitt avsluttende revisjonsbrev med merknad til virksomheter på Kulturdepartementets ansvarsområde.

---

## 3 Kulturdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

### 3.1 Nasjonalt opplevelsessenter for pop og rock – Rockheim

Revisjonen av regnskapet for 2009 viste at departementet hadde disponert 940 000 kroner ekstra til en markering knyttet til Rockheim. Riksrevisjonen var kritisk til departementets begrunnelse for bruken av midlene sett i lys av at

- prosjektet var forsinket
- behovet for investeringsmidler hadde økt
- den utvidede markeringen ikke var budsjettert

Riksrevisjonen mente at departementets oppfølging av Rockheim-prosjektets framdrift og økonomistyring ikke hadde vært tilstrekkelig. Departementet opplyste at det vurderte å gjennomgå Rockheim-prosjektet og de kontroll- og styringsmekanismer som var benyttet.

Flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen delte Riksrevisjonens syn på departementets disponering av budsjettet til en før-åpning av Rockheim ett år før bygget var ferdig. Komiteen understreket i likhet med Riksrevisjonen viktigheten av at departementet har en styring basert på risiko og vesentlighet. Komiteen var glad for at Kulturdepartementet ville gjennomgå Rockheim-prosjektet og forutsatte at departementet fulgte opp saken og sikret en tilfredsstillende framdrift og økonomistyring av prosjektet.

7) Dokument 1 (2010–2011).

8) Dokument nr. 3:14 (2008–2009) og Innst. 340 S (2009–2010).

Saken er fulgt opp av Riksrevisjonen i 2010. Kulturdepartementet har opplyst at Museene i Sør-Trøndelag AS, som Rockheim er en avdeling av, skal ferdigstille en sluttrapport om Rockheimprosjektet innen 1. april 2011. Departementet vil gå gjennom rapporten og sammenholde den mot dokumentasjon departementet selv besitter. Behovet for en eventuell ytterligere analyse vil bli vurdert i forbindelse med denne gjennomgangen. Departementet tar sikte på å slutføre arbeidet medio oktober 2011.

Revisjonen for 2010 viser at Kulturdepartementet har iverksatt tiltak for å følge opp Rockheimprosjektet. Departementet ventes å vurdere behovet for ytterligere tiltak når saken følges opp i 2011.

Saken avsluttes.

#### 4 Riksrevisjonens bemerkninger

##### 4.1 Etatsstyring av Norsk filminstitutt

Kulturdepartementet har fastsatt rammeverket for styringen av Norsk filminstitutt som også inkluderer styret. Departementet har ikke synliggjort at det gjennomfører tiltak for å kontrollere at virksomheten har forsvarlig internkontroll. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Kulturdepartementet i tilstrekkelig grad har ivaretatt det overordnede kontrollansvaret overfor Norsk filminstitutt som følger av økonomireglementet.

Tildelingsbrevet for 2010 ga føringer om at Norsk filminstitutt skulle innføre det nye forskriftsverket på en smidig og kvalitativt god måte. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementets føringer i tildelingsbrevet var tilfredsstillende, og om departementet i tilstrekkelig grad medvirket til å få de interne kontrolltiltakene på plass i 2010.

##### 4.2 Etterlevelse av anskaffelsesregelverket i Norsk Tipping AS

Kulturdepartementet viser til at etterlevelse av anskaffelsesregelverket har inngått som en del av oppfølgingen av den utvidede revisjonen av Norsk Tipping AS,<sup>9</sup> og at det er redegjort for dette i Prop. 98 L (2010–2011) *Endringer i pengespillloven*. Riksrevisjonen kan ikke se at det er dokumentert i lovendringsforslaget eller i styringsdialogen med selskapet i 2010 at departementet har gitt signaler til styret eller administrasjonen i selskapet om etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

9) Dokument nr. 3:14 (2008–2009) og Innst. 340 S (2009–2010).

Ved revisjonen av Norsk Tipping AS er det gjennom en rekke år påvist feil og mangler vedrørende anvendelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Kulturdepartementet har ved flere anledninger gitt uttrykk for at det vil følge opp dette overfor selskapet. Til tross for tidligere års påpekninger gjør Norsk Tipping AS fortsatt bruk av en del avtaler inngått uten konkurranse. Ifølge selskapet skal planen for videre arbeid med eldre kontrakter være klar innen utløpet av 2011. Dette innebærer at terminering og konkurranseutsetting av noen avtaler først vil skje i 2012 eller senere. Saken viser at departementets oppfølging ikke har gitt tilfredsstillende resultat. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om framdriften for konkurranseutsetting anses som tilstrekkelig og om departementet vil iverksette andre tiltak for å sikre at Norsk Tipping AS følger regelverket for offentlige anskaffelser.

##### 4.3 Norsk Tipping AS og forholdet til datterselskaper og tilknyttede selskaper

Forholdet mellom Norsk Tipping AS og datterselskaper og tilknyttede selskaper har vært i fokus i ulike sammenhenger. Det er tidligere foretatt disposisjoner som kan ha medført et lavere overskudd til fordeling.<sup>10</sup> Riksrevisjonen er enig med Kulturdepartementet i at det er styret i Norsk Tipping AS som har ansvaret for å følge opp driften av selskapene som Norsk Tipping AS eier. Departementet som eier har likevel et overordnet ansvar for å se til at selskapet innretter seg etter rammebetingelsene og gitte styringssignaler.

Av departementets uttalelse kan det se ut til at Norsk Tipping AS likevel ikke vil etablere et system som skal dokumentere at ulovlig subsidiering/krysssubsidiering ikke forekommer, slik departementet tidligere har varslet.<sup>11</sup> Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om anskaffelser som er gjort etter regelverket for offentlige anskaffelser, alene er tilstrekkelig for å hindre subsidiering og krysssubsidiering. Dessuten stilles det spørsmål om hvordan dette i så fall kan dokumenteres. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål om hvordan departementet vil ivareta sitt overordnede ansvar for å sikre at Norsk Tipping AS ikke direkte eller indirekte subsidierer virksomhet i datterselskaper mv. som ligger utenfor selskapets kjerneområde.

10) Se blant annet Innst. S. nr. 145 (2004–2005) hvor kontroll- og konstitusjonskomiteen pekte på at Norsk Tipping AS' engasjement i Fabelaktiv AS førte til at spilleoverskuddet ble redusert med 40 mill. kroner.

11) Dokument 1 (2010–2011).

## 5 Svar fra Kulturdepartementet

Saken har vært forelagt Kulturdepartementet, og statsråden har i brev av 29. september 2011 svart:

### "1.3.1 Etatsstyring av Norsk filminstitutt (NFI)

I 6. avsnitt under dette punktet omtaler RR mangelfull dokumentasjon av internkontroll i NFI og konkluderer med at NFI ikke har hatt skriftlige rutiner og maler til støtte for virksomhetens vurderinger i 2010.

KUD vil påpeke at NFI i sitt brev til RR av 13. april 2011 presiserer at det på flere områder er utviklet og implementert nye rutiner og maler. Imidlertid har NFI også tidligere hatt noen rutiner og maler, og departementet synes derfor at konklusjonen ovenfor er noe bastant. Vi ber om at det tas inn et "tilstrekkelig" i setningen, slik at denne blir som følger: *"Norsk filminstitutt har ikke hatt tilstrekkelige skriftlige rutiner og maler til støtte for virksomhetens vurderinger i 2010."* En slik nyansering er etter departementets vurdering mer i samsvar med virkeligheten.

Ut over dette har KUD ikke merknader til kap. 1. i RRs dokumentutkast.

KUD har følgende merknader til punkt 4 (RRs bemerkninger):

#### 4.1 Etatsstyring av Norsk filminstitutt

RR bemerker at KUD ikke har synliggjort at departementet har gjennomført tiltak for å kontrollere at virksomheten har tilstrekkelig internkontroll, og stiller spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har ivaretatt det overordnede kontrollansvaret overfor NFI. RR stiller videre spørsmål ved om departementets føringer i tildelingsbrevet til NFI for 2010 var tilfredsstillende, og om vi i tilstrekkelig grad medvirket til å få de interne kontrolltiltakene på plass i løpet av dette året. Bakgrunnen er at NFI i 2010 skulle innføre og implementere nye forskrifter for tilskudd til filmformål. KUD la i tildelingsbrevet til grunn at NFI skal legge særlig vekt på at det nye regelverket innføres på en smidig og kvalitativt god måte, i nær dialog med bransjen.

Departementet viser til at filmpolitikken gjennom de siste 15-20 årene har vært gjenstand for store og gjennomgående evalueringer, med påfølgende omlegging av virkemidlene, både tilskuddsordninger og organisering av forvaltningsapparatet. Som følge av Stortingets behandling av St.meld.

nr. 22 (2006-2007) *Veiviseren*, ble forvaltningsapparatet omorganisert, alle tilskuddsordningene gjennomgått og nye forskrifter utarbeidet. De nye forskriftene er notifisert til og godkjent av ESA – en prosess som har dokumentert at ordningene tilfredsstillende ESAs statsstøtteregulering. De nye forskriftene omfatter også utfyllende bestemmelser om kontroll, og NFI har ansvaret for å ivareta disse kontrollbestemmelsene.

Videre ble i 2008 de tre tidligere virksomhetene på filmområdet slått sammen til en ny virksomhet. I denne sammenheng ble alle styringsdokumenter gjennomgått og fastsatt på nytt. De nye styringsdokumentene – Økonomiinstruks for NFI, instruks for styret og instruks for direktøren, samt vedtekter for virksomheten – gir alle klare retningslinjer for hvilke funksjoner og nivåer som har ansvar for de ulike delene av økonomistyringen, herunder hvem som har ansvar for ulike kontrollfunksjoner. Etter departementets oppfatning er således kravene i økonomiregelverket vedrørende overordnede styringsdokumenter ivaretatt.

KUD gjennomfører årlig en relativt omfattende styringsdialog med virksomheten, hvor bl.a. foreløpig og endelig tildelingsbrev samt to årlige etatsstyringsmøter er sentrale elementer. KUDs etatsstyring er basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger av virksomhetens konkrete utfordringer. Både ved etableringen av det nye NFI, og ved utforming og fastsetting av nye forskrifter for tilskuddsordningene, hadde departementet et sterkt fokus på ulike risikomomenter. Departementet ser i etterkant at det burde vært lagt enda mer vekt på oppfølging av at den nye virksomheten skulle få på plass god nok internkontroll, og synliggjøring av dette i de skriftlige dokumentene. Risikostyring har vært fast punkt på etatsstyringsmøtene med NFI siden 2009, og har også tidligere vært tema i drøftingene departementet har hatt med virksomheten.

Vektleggingen av at det nye regelverket skulle innføres på en smidig og kvalitativt god måte, var en særskilt føring for 2010. Dette kommer således i tillegg til, ikke i stedet for, de overordnede, langsiktige mål, prinsipper, forutsetninger og regler som er lagt til grunn i de overordnede styringsdokumentene og i forskriftene. Kontroll og oppfølging av de enkelte tilskudd skal gjennomføres i samsvar med økonomiregelverkets bestemmelser og foreliggende styringsdokumenter.

Departementet tar RRs merknader til etterretning, og vil i etatsstyringen av NFI i fremtiden prioritere en enda tettere oppfølging av NFIs internkontrollrutiner for å sikre at dette blir ivare tatt på en tilfredsstillende måte. Vi vil også påse at dette i større grad synliggjøres i de skriftlige delene av styringsdialogen fremover. Departementet vil også vurdere hvordan krav til internkontroll tydeligere kan gjenspeiles i de årlige tildelingsbrevene til NFI, for å styrke disse sidene av forvaltningen av NFIs fonds- og tilskuddsmidler.

#### **4.2 Etterlevelse av anskaffelsesregelverket i Norsk Tipping AS**

RR påpeker at man gjennom flere år har funnet feil og mangler i Norsk Tipping AS' etterlevelse av anskaffelsesregelverket, og stiller spørsmål ved om departementet er tilfreds med den fremdrift som har vært i Norsk Tipping AS arbeid med å rette opp i disse gamle avtalene og sikre konkurranseutsetting av kjøp og investeringer. RR stiller spørsmål ved om departementet vil iverksette andre tiltak for å sikre at Norsk Tipping AS følger regelverket for offentlige anskaffelser.

KUD har hatt en løpende dialog med Norsk Tipping AS om arbeidet med konkurranseutsetting og påpekt at selskapet må sikre en tilfredsstillende fremdrift i dette arbeidet. Selskapet har gjennomført flere tiltak i løpet av 2010 og 2011. I tillegg har ytterligere tiltak som ventes å være fullført i løpet av 2012, blitt iverksatt. Av gjennomførte tiltak kan nevnes at selskapet selger seg vesentlig ned i Fabelaktiv AS og at Norsk Tipping AS' avtale med Buypass AS har blitt reforhandlet. Departementets vurdering er at de tiltak som har blitt gjennomført, iverksatt og planlagt er formålstjenelige, men ser også at prosessene har tatt lang tid. Departementet vil følge opp dette på kommende eierskapsmøter med sikte på å bedre fremdriften på dette området ytterligere.

Norsk Tipping AS gjennomførte i 2010 en ekstern kvalitetsrevisjon av anskaffelsesprosessene i selskapet, og tiltakene som er beskrevet i revisjonsrapporten følges opp fortløpende av selskapet. Selskapet har også gjennomført ytterligere interne prosesser for å øke bevisstheten rundt regelverket for offentlige anskaffelser og sikre at dette regelverket følges ved anskaffelser. Styret har et klart ansvar for å sikre at slike regelverk følges. KUD forventer at Norsk Tipping AS fortsatt har fokus på etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Den innsats som har blitt gjort på

anskaffelsesområdet de siste to år, viser at selskapet har en utvikling i riktig retning, men departementet vil fortsatt vektlegge dette i styringsdialogen med selskapet.

#### **4.3 Norsk Tipping AS og forholdet til datterselskaper og tilknyttede selskaper**

RR bemerker at departementet som eier har et overordnet ansvar for å påse at selskapet innretter seg etter rammebetingelser og gitte styrings signaler. RR stiller spørsmål ved om selskapet har gjennomført tilstrekkelige tiltak for å hindre subsidiering og krysssubsidiering, hvordan dette i så fall kan dokumenteres, og hvordan departementet vil ivareta sitt overordnede ansvar for å sikre at Norsk Tipping AS ikke direkte eller indirekte subsidierer virksomheten i datterselskaper mv.

Det er styret i Norsk Tipping AS som har det direkte ansvar for å sørge for at forbudet mot subsidiering fra enerettsområdet til tjenester som ikke faller inn under kjerneområdet, etterfølges. De tiltak som har blitt iverksatt frem til nå, indikerer at styret tar dette ansvaret på alvor. Blant annet er en prosess for å selge Norsk Tipping AS' aksjer i Fabelaktiv AS blitt igangsatt. Videre har flere nye avtaler blitt gjennomført av eksterne rådgivere for å sikre uavhengighet i prosessen. Norsk Tipping AS har også, i samarbeid med ErgoGroup AS, utarbeidet retningslinjer for egenkapital og utbytte i Buypass AS. Dette skal bidra til å sikre forutsigbarhet og etterlevelse av markedsinvestorprinsippet. Departementet vil i eierstyringen følge opp framdriften av konkurranseutsettingen.

Videre antar KUD at en streng etterlevelse av anskaffelsesregelverket, med de krav til transparens og etterrettelighet som følger av en slik prosess, i kombinasjon med kontinuerlig fokus i Norsk Tipping AS for å utarbeide og etterleve interne rutiner på området, er gode virkemidler for å hindre subsidiering og krysssubsidiering. Departementet vil stille krav om at Norsk Tipping AS dokumenterer de tiltak som blir gjort og at interne prosesser blir iverksatt for å dokumentere at det ikke foreligger subsidiering og krysssubsidiering. Videre vil departementet i forbindelse med ny revisorordning for selskapet, be revisor utarbeide en årlig rapport om dette. En slik ordning vil sikre en ekstern vurdering av forhold knyttet til subsidiering og krysssubsidiering.

KUD vil fortsette å ansvarliggjøre styret i disse spørsmålene og forutsetter at styret viderefører de

gode rutinene som er igangsatt og innarbeidet. Dette er tema som vil bli behandlet på eierstyringsmøtene fremover.

Departementet vil også sikre at det foreligger en felles forståelse mellom departement og selskap når det gjelder anskaffelsesreglement og forholdet til datterselskap og tilknyttede selskaper."

## 6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 16 avsluttende revisjonsbrev uten merknad.

Statsråden har i svaret knyttet en kommentar til Riksrevisjonens opplysninger i punkt 1.3.1. Riksrevisjonen slutter seg til dette.

### 6.1 Etatsstyring av Norsk filminstitutt

Riksrevisjonen viser til at Norsk filminstitutt ble etablert som ny virksomhet i 2008 og at virksomheten skulle innføre et omfattende nytt forskriftsverk for tilskuddsforvaltningen i 2010. Nye skriftlige rutiner og maler skulle utvikles til støtte for virksomhetens forvaltning av forskriftsverket.

Revisjonen har vist svakheter ved Kulturdepartementets oppfølging av Norsk filminstitutt knyttet til den interne kontrollen i virksomhetens tilskuddsforvaltning. Etatsstyringsmøter og tildelingsbrev har ikke vært tilstrekkelig for å ivareta departementets overordnede kontrollansvar.

Riksrevisjonen understreker viktigheten av at tildelingsbrevet gir tydelige føringer for virksomhetene. Kulturdepartementets tildelingsbrev til Norsk filminstitutt ga ikke styringssignaler som bidro til at virksomheten i tilstrekkelig grad fikk utviklet og implementert nye saksbehandlingsrutiner i 2010. Riksrevisjonen ser at konsekvensen for tilskuddsforvaltningen i Norsk filminstitutt kan være svak sporbarhet og etterprøvbarehet og risiko for ulik behandling av søkerne.

Riksrevisjonen har merket seg at Kulturdepartementet i etterkant ser at det burde vært lagt mer vekt på oppfølging av at den nye virksomheten skulle få på plass god nok internkontroll. Departementet vil prioritere en tettere oppfølging av internkontrollen i etatsstyringen av Norsk filminstitutt og påse at dette synliggjøres i den framtidige styringsdialogen. Departementet vil også vurdere hvordan krav til internkontroll

tydeligere kan gjenspeiles i tildelingsbrevene til virksomheten.

Riksrevisjonen peker på at departementet aktivt må gjennomføre tilleggskontroller knyttet til styringsdialogen når det er nødvendig. Ifølge økonomiregelverket skal behovet for eventuelle tilleggskontroller vurderes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet samt virksomhetens interne kontroll.<sup>12</sup> Tilleggskontroller er særlig aktuelt i situasjoner der virksomhetene skal gjennomføre store endringer eller der risiko- og vesentlighetsvurderinger viser et saksforhold det er viktig å følge opp.

Riksrevisjonen er kritisk til at Kulturdepartementet ikke fant behov for å iverksette tilleggskontroller da Norsk filminstitutt innførte et omfattende nytt forskriftsverk i tilskuddsforvaltningen. Riksrevisjonen forutsetter at departementet gjennomfører de tiltak som er nødvendig for å ivareta det overordnede kontrollansvaret overfor virksomheten.

### 6.2 Etterlevelse av anskaffelsesregelverket i Norsk Tipping AS

Norsk Tipping AS har ikke fullt ut innrettet seg etter sentrale bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Selskapets bruk av eldre avtaler som er inngått uten forutgående konkurranse er i strid med regelverket. Det har medført høyere kostnader for selskapet enn det gjennomgående bruk av konkurranseutsatte avtaler ville gjort. Det har også ført til brudd på anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav om konkurranse og likebehandling av potensielle leverandører. Ifølge selskapets planer vil terminering og konkurranseutsetting av noen av disse avtalene først skje i 2012 eller senere.

Kulturdepartementet viser til at departementet har hatt en løpende dialog med Norsk Tipping AS om arbeidet med konkurranseutsetting og vurderer selskapets tiltak som formålstjenlige. Departementet ser imidlertid at prosessene har tatt lang tid og vil følge opp framdriften på kommende eierskapsmøter. Det vises til at styret har et klart ansvar for å sikre at slike regelverk følges. Forholdet vil fortsatt bli vektlagt i styringsdialogen med selskapet.

Riksrevisjonen understreker eiers overordnede ansvar for å se til at selskapet innretter seg etter rammebetingelsene og gir styringssignaler.

12) Bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010, punkt 1.2 e og 1.5.2.

Riksrevisjonen viser til at forhold som gjelder etterlevelse av anskaffelsesregelverket ikke kan ses dokumentert i styringsdialogen med selskapet i 2010.

Departementets oppfølging av manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket i Norsk Tipping AS er omtalt i Dokument 1 for årene 2006–2009. Ved behandling av Riksrevisjonens rapportering til Stortinget for regnskapsårene 2006 og 2007 uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at den så særlig alvorlig på at det var avdekket brudd på anskaffelsesregelverket i virksomheter under Kulturdepartementet. Komiteen la til grunn at statsråden ville ivareta sitt ansvar for aktivt å gjennomføre tiltak for å sikre at anskaffelsesregelverket etterlevs på Kulturdepartementets område.<sup>13</sup>

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at Kulturdepartementet som eier ikke har gjennomført tilstrekkelige tiltak for å sikre at Norsk Tipping AS fullt ut innretter seg i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

### **6.3 Norsk Tipping AS og forholdet til datterselskaper og tilknyttede selskaper**

Norsk Tipping AS har ennå ikke gjennomført tiltak som dokumenterer at det ikke forekommer ulovlig subsidiering/kryssubsidiering i datterselskaper og tilknyttede selskaper, til tross for at slike tiltak ble vedtatt av styret i mai 2009.<sup>14</sup> Riksrevisjonen vil peke på at dette kan ha bidratt til at Norsk Tipping AS har betalt mer enn nødvendig for ytelser fra disse selskapene. Det er dessuten risiko for at forbudet mot offentlig støtte til næringslivet kan være brutt.<sup>15</sup>

Kulturdepartementet har som eier det overordnede ansvaret for selskapet. Departementet viser til at det er styret i Norsk Tipping AS som har direkte ansvar for at forbudet mot subsidiering etterlevs, og at selskapet har gjennomført tiltak som indikerer at styret tar ansvaret på alvor. Riksrevisjonen merker seg at departementet nå vil stille krav om at Norsk Tipping AS dokumenterer tiltak som blir gjort, og at interne prosesser blir iverksatt for å dokumentere at det ikke foreligger subsidiering og kryssubsidiering. I forbindelse med ny revisorordning for selskapet vil departementet be revisor utarbeide en årlig rapport om dette. Departementet opplyser at disse spørsmålene vil bli behandlet på eierstyrings-

møtene framover. Videre vil departementet sikre at det foreligger en felles forståelse mellom departement og selskap når det gjelder anskaffelsesreglement og forholdet til datterselskaper og tilknyttede selskaper.

Forhold knyttet til mulig ulovlig subsidiering/kryssubsidiering er omtalt i Riksrevisjonens rapportering til Stortinget ved flere anledninger helt siden 2003.<sup>16</sup> Ved behandling av rapporten for regnskapsåret 2003 pekte kontroll- og konstitusjonskomiteen på at Norsk Tipping AS' engasjement i datterselskaper hadde ført til at spilleoverskuddet var redusert med ca. 40 mill. kroner.<sup>17</sup> Da komiteen i 2010 behandlet Riksrevisjonens rapport om utvidet revisjon av Norsk Tipping AS, uttalte komiteen at den hadde merket seg de avdekkede svakheter ved departementets eierstyring. Komiteen forventet at departementet følger opp med tydeligere kontroll som eier.<sup>18</sup>

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kulturdepartementet ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp at Norsk Tipping AS har iverksatt tiltak som dokumenterer at det ikke forekommer ulovlig subsidiering/kryssubsidiering i datterselskaper og tilknyttede selskaper. Riksrevisjonen forutsetter at departementet nå sikrer at de tiltak som er skissert blir gjennomført.

### **6.4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold**

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- mangelfull oppfølging av framdrift og økonomistyring av prosjektet Nasjonalt opplevelsessenter for pop og rock – Rockheim

13) Innst. S. nr. 172 (2007–2008) og Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

14) Dokument 1 (2010–2011).

15) EØS-avtalen artikkel 61 (1).

16) Dokument 1 for årene 2003, 2004, 2005, 2008, 2009 og i Dokument nr. 3:14 (2008–2009) Riksrevisjonens utvidede revisjon av Norsk Tipping AS.

17) Innst. S. nr. 145 (2004–2005).

18) Dokument nr. 3:14 (2008–2009) og Innst. 340 S (2009–2010).

# Kunnskapsdepartementet

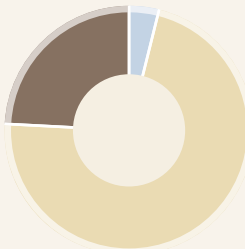
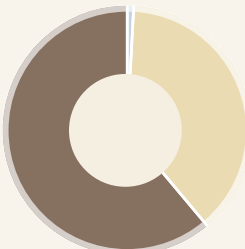
## 1 Kunnskapsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010

### 1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)\*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	355	94 124	94 479	94 299	324
Inntekter		19 183		19 456	

Utgiftsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> <li>Statens egne driftsutgifter</li> <li>Nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer til andre</li> <li>Utlån, statsgjeld mv.</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Salg av varer og tjenester</li> <li>Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer fra andre</li> <li>Tilbakebetalinger mv.</li> </ul>

Kunnskapsdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt 45 avsluttende revisjonsbrev uten merknad og fire avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
49	virksomheter	Samisk høyskole
17	fond	Universitetet for miljø- og biovitenskap
30	selskaper**	Høgskolen Stord/Haugesund
26	særlovsselskaper**	Senter for IKT i utdanningen

\* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

\*\* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2011–2012).



## 1.2 Budsjett – regnskap

I overkant av 136 mill. kroner av bevilgningen på over 406 mill. kroner på kapittel 270 post 75 til bygging av studentboliger er ubenyttet per 31.12.2010. Departementet oppgir i forklaringene til statsregnskapet at årsak til mindreforbruket er forsinkelser i forhold til planlagt framdrift.

Andre merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

## 1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

### 1.3.1 Tilskuddsforvaltning

#### Kunnskapsdepartementet

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av Kunnskapsdepartementets overordnede ansvar for tilskuddsforvaltning. Revisjonen har hatt særskilt oppmerksomhet på departementets rutiner og budsjettering av tilskudd og rutiner for rapportering av måloppnåelse. Formålet med revisjonen har vært å kontrollere at departementet og underliggende virksomheter forvalter tilskuddsordninger i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger samt gjeldende regelverk.

Tilskudd er et viktig virkemiddel for å gjennomføre utdanningspolitikken. Det er etablert et stort antall tilskuddsordninger rettet mot ulike brukergrupper. Tilskuddene forvaltes delvis av departementet og delvis av underliggende virksomheter. De største tilskuddsforvalterne i tillegg til departementet er Utdanningsdirektoratet (Udir) og Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (Vox).

Revisjonen viser at tilskuddsordningene i det alt vesentlige er budsjettert og regnskapsført på riktige kapitler og poster.

Riksrevisjonen har kontrollert departementets rapportering til Stortinget på 55 tilskuddsordninger under programkategoriene *Grunnopplæring*, *Barnehager* og *Voksenopplæring*. Det er vurdert om departementet i sin budsjettproposisjon rapporterer om resultater som er oppnådd ved tilskuddsordninger i forhold til fastsatte mål. Etter Riksrevisjonens oppfatning er rapportering under programkategori *Barnehager* tilfredsstillende, mens rapporteringen under kategoriene *Grunnopplæring* og *Voksenopplæring* er mangelfulle.

Tilskuddsordningene som ligger under programkategori *Grunnopplæring* omfatter hovedsakelig tilskudd til særskilte opplæringstilbud, samt tilskudd til særskilte skoler og private skoler. Målene for tilskuddsordningene må sees i sammenheng med hovedmålene i grunnopplæring, som går hovedsakelig på kvalitetsutvikling, mestring av grunnleggende ferdigheter og inkludering. Kvalitative mål trenger kvalitativ rapportering. Kvantitativ rapportering på antall elever, skoler og gjennomførte kurs gir ingen informasjon om hvordan tilskuddsordningene bidrar til å oppnå hovedmålene i sektoren. I tillegg mangler det rapportering på to tilskuddsordninger under denne kategorien.

Tilskuddsordningene under programkategori *Voksenopplæring* omfatter tilskudd til folkehøgskoler, voksenopplæringsorganisasjoner, studieforbund og andre organisasjoner. Disse ordningene skal bidra til å nå hovedmålene i voksenopplæring og kompetanseutvikling, som er opplæring av voksne, kunnskap om samfunnets kompetansebehov, samt solid kunnskap om utdannings- og opplæringssektoren. Tilskuddene er av forskjellige art og dekker et relativt bredt spenn av formål og bevilgningsløp som bør gjenspeiles i rapporteringen. Kvantitativ rapportering hovedsakelig på antall deltakere og fullførte kurs synliggjør ikke hvordan tilskuddsordningene bidrar til å nå målene i voksenopplæring og kompetanseutvikling. I tillegg mangler det rapportering på tre tilskuddsordninger under denne kategorien.

Departementet opplyser at det er utarbeidet felles retningslinjer for arbeidet med budsjettproposisjonen som omhandler blant annet rapporteringen til Stortinget. I budsjettproposisjonen legges det til grunn at målet med bevilgningen skal omtales kort, eventuelle bevilgningsendringer skal omtales og det skal rapporteres på resultatene av bevilgningen i statsbudsjettet to år tidligere. Rapporteringen til Stortinget på disse ordningene er tilpasset bevilgningens formål og karakter. Etter departementets vurdering er rapporteringsrutinene i tråd med målsettingen for bevilgningene og de krav som stilles vedrørende rapporteringsplikt til Stortinget.

#### Tilskudd forvaltet av Utdanningsdirektoratet og Vox

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av Udir og Vox sin tilskuddsforvaltning. Revisjonen har hatt særskilt oppmerksomhet på virksomhetenes rutiner for regnskapsføring av tilskudd og rutiner

for rapportering, oppfølging og kontroll av måloppnåelse. Riksrevisjonen har kontrollert tilskuddene til privat grunnsopplæring, folkehøgskoler, forvaltet av Udir, og tilskudd til studieforbund og program for basiskompetanse, forvaltet av Vox. Det er også foretatt en vurdering av Kunnskapsdepartementets oppfølging av tilskuddsordningene. Formålet med revisjonen har vært å vurdere om tilskuddene blir brukt i tråd med intensjonene og om tilskuddsforvalterne utøver en aktiv og hensiktsmessig forvaltning av ordningene.

#### **Utdanningsdirektoratet**

Utdanningsdirektoratet er tillagt myndighetsutøvelsen i forvaltningssaker knyttet til *lov om private skolar med rett til statstilskot av 4. juli 2003, nr. 84* (privatskolelova). Myndighetsutøvelsen omfatter godkjenning av privatskoler med rett til statstilskudd, forvaltning av tilhørende regelverk og tilsyn.

For budsjettåret 2010 ble det i forbindelse med risikovurderingen av tilskuddene fra Utdanningsdirektoratet valgt å fokusere på tilskudd til private skoler i Norge. Tilskuddene utgjør ca. 2,5 mrd. kroner. Blant de godkjente skolene valgte Riksrevisjonen ut elleve grunnskoler, ti videregående skoler og fire folkehøgskoler som grunnlag for å kunne vurdere om de private skolene med rett til statstilskudd følger privatskolelova. Revisjonen av 25 private skoler har vist følgende svakheter:

- Ved ti skoler ble ikke statstilskudd og skolepenger benyttet i henhold til regelverk
- Ved 15 skoler ble overføring av driftstilskudd fra ett år til neste ikke gjennomført etter regelverket
- Ved flere skoler ble deler av statstilskuddet videreutlånt. Tilskuddet er også i flere tilfeller brukt som sikkerhet ved opptak av lån
- Krysseierskap, leveranser fra firmaer med samme eiere og uheldige dobbeltroller
- Manglende formalkompetanse hos undervisningspersonalet ved enkelte skoler
- Læreplan som avviker vesentlig fra Kunnskapsløftet

Flere av de private skolene er organisert som grupper av skoler. Den største av disse, Akademietgruppen, driver utstrakt handel med nærstående selskaper og har en kompleks eier- og organisasjonsstruktur. I 2008 ble det avdekket at en gruppe private skoler organisert i de såkalte John Bauer-skolene, ikke oppfylte kravet om at tilskuddet skulle komme elevene til gode. Dette ble i stor grad muliggjort på grunn av organisasjonsstrukturen i disse skolene. Udir har i svært liten grad ført tilsyn med skolegrupper som har

fellestrekk med de forannevnte skolene. Kun én skole i én av skoleorganisasjonene er kontrollert.

Revisjonen har vist at det ikke har vært foretatt kontroller ved skolene med denne organisasjonsstrukturen, om en slik organisering er i tråd med gjeldende regelverk og hva departementet har gjort for å sikre seg at statstilskuddet kommer elevene til gode.

Private skoler følger per i dag ikke *lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999, nr. 69 og forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006, nr. 402* (lov og forskrift om offentlige anskaffelser). Med bakgrunn i at minimum 85 prosent av de private skolenes inntekter er tilskudd fra staten, og at skolene utfører viktige samfunnsmessige oppgaver har Riksrevisjonen reist spørsmål ved om disse skolene bør komme inn under lov om offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen har bedt Kunnskapsdepartementet ta opp saken med regelverksforvalter som er Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.

Udir har etablert en tilsynsenhet for tilskudd til private skoler. Enheten innhentet i 2010 de private skolenes regnskap for 2009, og kontrollerte om den pålagte dokumentasjonen ble innsendt. Det er i løpet av 2010 gjennomført enkelte tilsyn som ifølge de opplysninger Riksrevisjonen har mottatt fokuserer på det faglige innholdet ved de private skolene. I 2008 kritiserte Riksrevisjonen at kontrollen da viste at det gikk 10–12 år mellom hvert tilsyn.<sup>1</sup> Med den tilsynsvirksomheten som Udir nå har lagt opp til vil det gå enda lengre tid mellom hvert tilsyn. Den etablerte tilsynsvirksomheten tar etter Riksrevisjonens oppfatning ikke tilstrekkelig hensyn til økonomiske og regnskapsmessige forhold i tillegg til faglige vurderinger av undervisning og drift. Etter Kunnskapsdepartementets oppfatning har Utdanningsdirektoratet opprettet et forsvarlig system for tilsynsvirksomheten med private skoler.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreker at direktorater driver myndighetsutøvelse på fullmakt.<sup>2</sup> Komiteen mente det var svært bekymringsfullt og kritikkverdigg at Udir ikke følger regelverket som virksomheten skal forholde seg til, og viste til Riksrevisjonens kritikk av direktoratets forvaltning av tilskuddet til norske private skoler i utlandet. Komiteen viste til at kontrollen og oppfølgingen med norske private skoler i utlandet hadde forbedringspotensial og la til

1) Dokument 1 (2009–2010).

2) Innst. 104 S (2009–2010).

grunn at departementet bidrar til å forbedre kontrollen med skolene. Komiteen mente at Kunnskapsdepartementet har et særlig ansvar for å sikre tilstrekkelige kontroll- og oppfølgingsrutiner overfor direktoratet.

### **Vox, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk**

Vox forvalter blant annet tilskudd til studieforbund, en ordning som i 2010 var budsjettert med 179 mill. kroner. Målsettingene for tilskudd til studieforbund er definert i *lov om voksenopplæring av 19. juni 2009, nr. 95* (voksenopplæringsloven), *forskrift om studieforbund og nettskoler av 18. desember 2009* og Prop. 1 S. Revisjonen viser at disse målsettingene i liten grad brytes ned til mål som er hensiktsmessige å rapportere på. Målene er kvalitative, men rapporteringen som mottas fra tilskuddsmottakerne er i sin utforming rent kvantitativ og sier lite om hvorvidt målsettingene oppnås. Kunnskapsdepartementet vil vurdere rapporteringen på bakgrunn av ny lov fra 2011, før det tas stilling til om det bør gjøres endringer.

Tilskudd til studieforbundene beregnes på bakgrunn av de to siste årenes aktivitet. I regnskapet for 2010 for et av studieforbundene, sto om lag 17 mill. kroner av en samlet tildeling på 68 mill. kroner ubrukt ved årsslutt. Riksrevisjonen reiste spørsmål om en slik disponering av mottatt tilskudd er i strid med prinsippet om at tilskudd ikke skal bidra til å bedre likviditeten til en virksomhet. Departementet har svart at slik ordningen i dag er utformet, baserer den seg på allerede gjennomført aktivitet, noe som reduserer risikoen for feilutbetalinger, mindre behov for endring av tilskuddet og mindre behov for å bruke ressurser til kontroll. Det presiseres også overfor studieforbundene at tilskuddet ikke kan inngå i et eventuelt overskudd i virksomhetene.

Enkelte av studieforbundene er organisert som selvstendige juridiske objekter med separate organisasjonsnumre under et sekretariat. Vox utbetaler tilskudd til sekretariatet som, etter egne fordelingsmodeller, videreformidler tilskuddet til hver enkelt medlemsorganisasjon. Det kan reises tvil om den sentrale enheten også opptrer som tilskuddsforvalter, uten at dette formelt er delegert. Etter departementets oppfatning representerer dette en annen og mer begrenset funksjon sammenlignet med tilskuddsforvalters oppgaver i henhold til de retningslinjer som gjelder for tilskuddsforvaltere.

Det er ingen bestemmelser i voksenopplæringsloven og forskrift om studieforbund og nettskoler

som legger begrensninger på aktiviteter studieforbundet kan utføre utenom de som er tilskuddsberettigede. Det er derfor vanlig at de har en annen kursvirksomhet. For kursene studieforbundene mottar tilskudd for, gis det anledning til å benytte offentlige bygg gratis i forbindelse med kursvirksomhet. I praksis viser revisjonen at studieforbundene også har fordel av gratis lokaler i forbindelse med kurs som ikke er tilskuddsberettiget. Riksrevisjonen reiste spørsmål om dette framstår som en indirekte subsidie av studieforbundenes generelle virksomhet. Departementet har svart at det er utleiers selvstendige ansvar å fastlegge vilkårene for utleie av egne lokaler så lenge utleier opptrer i samsvar med lovens vilkår. Det er utleiers ansvar blant annet å skille mellom ulike typer brukere og ulik type virksomhet/aktivitet som skal benytte lokalene.

I forbindelse med besøk ved et studieforbund ble det gjort funn som tyder på at studieforbundet ikke har benyttet tilskuddet i henhold til lov og forskrift. Vesentlig regnskapsdokumentasjon manglet. Årsrapporter og revisjonsbekreftede regnskap forelå ikke for årene 2007, 2008 og 2009.

Vox foretok tilsyn av studieforbundet i 2007 og konkluderte med at tildelte midler ikke var benyttet etter forutsetningene. Det ble i etterkant av tilsynet fattet vedtak om tilbakebetaling av deler av tilskuddet for året 2006. De ordinære utbetalingene av tilskudd til studieforbundet ble imidlertid ikke stanset før i 2009, da Vox vurderte det slik at det ikke var hjemmel for å stanse utbetalingen tidligere. Tilskuddet ble stanset på grunnlag av manglende rapportering fra forbundets side, men godkjenningen som studieforbund opphørte ikke før høsten 2010. Krav om tilbakebetaling av tilskuddet for årene 2007 og 2008 er ikke fremmet overfor forbundet. Kunnskapsdepartementet har ikke besvart spørsmålet om hvilken oppfølging det har hatt av saken i etterkant av tilsynet, og om andre statlige tilskuddsgivere burde vært varslet om tilsynet og tilsynsrapporten. Departementet har foreløpig heller ikke konkludert om eventuell videre oppfølging av saken.

### **1.3.2 Mål- og resultatstyring på universitets- og høyskolesektoren**

Riksrevisjonen har gjennomført revisjon av mål- og resultatstyring på universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren), med hovedfokus på sektormålet forskning. I den forbindelse er det foretatt kontroll av kunnskapsdepartementets rapportering i Prop. 1 S (2010–2011) for

programkategori *Høyere utdanning og fagskoleutdanning*. Gjennomgangen viser at rapporteringen i stor grad er aktivitetsbasert og det er derfor vanskelig å se i hvilken grad det er måloppnåelse på området. I flere tilfeller er det vanskelig å se samsvar mellom det som ble presentert som satsningsområder i St.prp.nr. 1 (2008–2009), og det som rapporteres i Prop. 1 S (2010–2011).

Riksrevisjonen har videre kontrollert om virksomhetene på UH-sektoren har etablert mål- og resultatstyringssystemer som sikrer at vedtatt forskningsstrategi følges, samt at Stortingets vedtak og forutsetninger på forskningsområdet ivaretas. Revisjonen ble gjennomført ved fire universiteter og tre høyskoler.

De kontrollerte virksomhetene har i hovedsak utarbeidet systemer som kan sikre en god planprosess både på kort og lang sikt. Revisjonen viser at det i ulik grad er implementert mål- og resultatstyring med integrert risikostyring ved virksomhetene. Selv om virksomhetenes årlige risikovurderinger i årsplanen i stor grad dokumenteres, framkommer det ikke hvilken risiko virksomhetene kan akseptere. Virksomhetene har i ulik grad dokumentert og synliggjort at det foregår en systematisk og løpende oppfølging av strategi og planer med integrert risikostyring.

Kontrollen av virksomhetenes rapportering av måloppnåelse for sektormålet forskning viser at de fleste kontrollerte virksomhetene har etablert rutiner for å sikre korrekt rapportering til departementet. Noen virksomheter mangler formaliserte rutinebeskrivelser for kvalitetssikring av dataene som inngår i rapporteringen.

Departementet uttaler at strukturen i Prop. 1 S er basert på et mål- og resultatstyringskonsept, og at det arbeides ytterligere med å utvikle rapporteringen blant annet gjennom mer vektlegging av resultatrapportering. Departementet understreker at det er utfordrende å måle resultater av forskning. Det er oppnevnt et ekspertutvalg for å få anbefalinger til hvordan regjeringens forskningspolitiske mål skal konkretiseres og måles. Videre påpeker departementet at risikostyring skal gjelde alle sektormålene og at det forutsettes at styret har vurdert risiko og muligheter i sammenheng med strategier og prioriteringer. Departementet presiserer at det ved flere anledninger, sist i tildelingsbrevene for 2011, er understreket at virksomhetene skal ha rutiner som sikrer kvalitetssikring av rapporterte data.

### **1.3.3 Departementets etatsstyring av Norsk utenrikspolitisk institutt, Meteorologisk institutt og Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring**

Riksrevisjonen har gjennom kontroll av regnskapsoppstillingen til Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI), Meteorologisk institutt (Met.no) og tidligere år også ved Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) sett svakheter knyttet til presentasjonen av regnskapet. Dette omfatter blant annet krav til regnskapsoppstilling og innhold i noter. Sentrale punkter for regnskapsavleggelsen blir ikke presentert virksomhetene i eget brev fra departementet, slik det gjøres til UH-sektoren. Det er derfor vanskelig å se hvordan departementet utøver sin etatsstyring når det gjelder å sikre at disse virksomhetene avlegger et korrekt regnskap i henhold til gjeldende regelverk.

### **1.3.4 Kompetanseheving av lærere**

*Kompetanse for kvalitet – strategi for videreutdanning av lærere (2009–2012)* ble etablert i et partnerskap mellom Kunnskapsdepartementet, Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiversorganisasjon (KS), lærer- og lederorganisasjonene og Universitets- og høyskolerådet. Et strategidokument gjeldende for perioden 2009–2012 ble undertegnet høsten 2008 og danner rammen for samarbeid om et varig system for videreutdanning. Målet er at videreutdanningen skal bidra til å styrke kvaliteten i skolen. Forutsetningen er at lærerne skal styrke sin kompetanse i form av videreutdanning med 30–60 studiepoeng i fag, og lærerne gis tid til studier i prioriterte fag.

Ordningen innebærer at den enkelte kommune må bidra med midler i tillegg til de statlige midlene fra Utdanningsdirektoratet. For 2010 var målet å videreutdanne 2500 lærere, men kun 1220 studieplasser ble benyttet. Revisjonen har vist at det i stor grad er de små kommunene som ikke har deltatt i videreutdanningen av lærere.

Utdanningsdirektoratet omdisponerte midler fra videreutdanning til etterutdanning både i 2009 og i 2010. Totalt ble 50 mill. kroner omdisponert etter avklaring med departementet. Departementet uttaler at det er viktig å se videreutdanning i sammenheng med etterutdanning av lærere. Departementet uttaler videre at etterutdanning og videreutdanning begge er tiltak for å utvikle kompetansen i opplæringssektoren, og at disse kan ses i sammenheng uten at det innebærer en overordnet målforskyvning.

### 1.3.5 Bierverv og roller i næringslivet

Riksrevisjonen har videreført kartleggingen fra 2009, hvor det er undersøkt om Kunnskapsdepartementets underliggende virksomheter har etablert systemer for å forebygge og avdekke misligheter. Anskaffelser, ansettelse og habilitet i forbindelse med handel med selskaper som har nære relasjoner til egne ansatte, anser virksomhetene som områder med størst mislighetsrisiko. Kartleggingen viser at det ikke er foretatt vurdering av mislighetsrisiko som del av de totale risikovurderingene i virksomhetene. Det er heller ikke etablert rutiner for omgående å varsle Riksrevisjonen ved mistanke om misligheter, eller rutiner som forplikter ansatte å gi arbeidsgiver opplysninger om bierverv som kan ha betydning for tjenesteutøvelsen.

Det ble gjennomført utvidet revisjon ved fem virksomheter. Resultatet av årets revisjon er i stor grad sammenfallende med de funn som ble gjort i 2009, blant annet manglende rutiner for tilstrekkelig åpenhet rundt ansattes bierverv. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at det er ønskelig at vitenskapelige ansatte i sektoren er engasjert i nærings- og samfunnsnivå utenfor virksomheten.<sup>3</sup> Dette forutsetter imidlertid at det er tilstrekkelig åpenhet rundt ansattes bierverv, slik at eventuelle rolle- og habilitetskonflikter blir avdekket. Videre er det i årets revisjon påvist nære relasjoner hvor virksomheter og egne ansattes selskaper driver innen samme forretningsområde, noe som kan medføre interessekonflikter.

For en av de kontrollerte virksomhetene, Norges handelshøyskole, ble det innhentet informasjon om biinntekter for et utvalg vitenskapelig ansatte. Undersøkelsene viser at flere ansatte med 100 prosent stillingsandel også har til dels betydelige personinntekter gjennom oppdrag for andre virksomheter. I flere tilfeller tilsvarte disse inntektene mer enn 50 prosent av de ansattes lønn hos hovedarbeidsgiver. Virksomheten opplyser at de ansattes oppdrag anses som formidling i henhold til vitenskapelig ansattes kjerneoppgaver og inngår i arbeidsplikten for arbeidsgiver. Følgelig kan oppdragene utføres som del av ordinær arbeidstid. Det ble også registrert ansatte med til dels betydelige næringsinntekter ved siden av arbeid for hovedarbeidsgiver.

Kunnskapsdepartementet uttaler at det ikke kan fastsettes en absolutt grense på omfanget av bierverv som kan tillates, og at det må være opp til lokal arbeidsgiver å vurdere om arbeidsplikten

overholdes. Departementet påpeker at kravene om bierverv og lignende ikke må hemme eller sinke vedkommendes ordinære arbeid eller innebære illojal konkurranse med arbeidsgiver. Departementet uttaler i tillegg at det må være ryddige forhold rundt slike engasjementer og at det legger til grunn at den enkelte virksomhet har rutiner for å håndtere eventuelle interessekonflikter.

### 1.3.6 Informasjonssikkerhet på universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen har gjennomført revisjon av informasjonssikkerhet ved Høgskolen i Oslo, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet og Universitetet i Stavanger. Omfanget av revisjonen er begrenset til virksomhetenes håndtering av personopplysninger i forskningsprosjekter. Kriteriene for revisjonen har vært *lov om behandling av personopplysninger av 14. april 2000* (personopplysningsloven) og *forskrift om behandling av personopplysninger 15. desember 2000* (personopplysningsforskriften). Viser i tillegg til oppfølgingssak omtalt under punkt 3.1 Informasjonssikkerhet i statsforvaltningen.

Regelverket stiller krav til at de som behandler personopplysninger skal, gjennom planlagte og systematiske tiltak, sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet i behandlingen. Ved de reviderte virksomhetene er det avdekket følgende svakheter:

- Systemer som behandler personopplysninger er i liten grad identifisert og klassifisert med tanke på beskyttelsesbehov
- Det er utarbeidet sikkerhetspolicyer, men disse er ikke implementert i organisasjonene og har dermed begrenset funksjon
- Det gjennomføres i liten grad risiko- og sårbarhetsanalyser for å kartlegge sannsynlighet for og konsekvens av sikkerhetsbrudd
- Det er avvik mellom etablerte rutiner for tilgangskontroll og faktisk etterlevelse
- Det foreligger ikke rutiner for rapportering og håndtering av informasjonssikkerhetsbrudd. Dette gjør det utfordrende for virksomhetene å oppdage hendelser i rett tid samt iverksette korrigerende tiltak

Revisjonen av et utvalg forskningsprosjekter viser at ledelsen ved virksomhetene har delegert fullmakter og ansvar til den enkelte prosjektleder uten at det er etablert tilfredsstillende internkontrollsystemer slik personopplysningsloven krever. Det eksisterer ikke systemer som fanger

3) Innst. 138 S (2010–2011).

opp tilfeller hvor mangelfull kunnskap og forståelse hos den enkelte prosjektansvarlig medfører brudd på personopplysningsloven og personopplysningsforskriften.

I tillegg til revisjonen av tilgangskontroller ved de tre nevnte virksomheter, er det ved enkelte andre virksomheter gjennomført kontroller som viser at ansatte med utvidede rettigheter i administrative systemer også har autorisasjonsmyndighet til virksomhetens bankkontoer. Det er også flere tilfeller hvor autorisasjon ikke tilbakekalles i rett tid når ansatte slutter eller endrer stilling. Ansatte med utvidede rettigheter har dermed en mulighet til å manipulere faste data og deretter godkjenne utbetalingen.

Departementet har svart at UNINETT AS er gitt i oppdrag å gjennomføre et forprosjekt om informasjonssikkerhet for statlige universiteter og høyskoler. Det skal lages en modell for en felles internkontroll for informasjonssikkerhet og hvordan arbeidet med å forvalte sikkerhetsprosessene kan organiseres, slik at virksomhetene behandler og forvalter informasjon og systemer på en tilfredsstillende måte.

### 1.3.7 Økonomistyring

Virksomhetene på UH-sektoren finansieres i hovedsak gjennom bevilgninger fra Kunnskapsdepartementet. I tillegg mottar de midler fra eksterne kilder, eksempelvis EU, Norges Forskningsråd og andre oppdragsgivere. Riksrevisjonen konstaterte i 2009 at flere av høyskolene hadde økonomiske utfordringer. Revisjonen ga den gang indikasjoner på at styret og ledelsen ved de aktuelle høyskolene ikke i stor nok grad hadde etablert gode systemer og rutiner for å kunne utøve nødvendig styring.

Revisjonen konstaterte i 2009 at spesielt Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo (AHO) og Norges musikkhøgskole (NMH) hadde betydelige økonomiske utfordringer, da de i flere år hadde brukt mer enn tildelte bevilgninger det enkelte budsjettår. Departementet svarte at slike forhold ville bli tatt opp i etatsstyringsmøtene eller i særskilte dialogmøter med virksomhetene. Ved utgangen av 2010 konstaterte Riksrevisjonen at situasjonen ser ut til å være noe bedret for NMH, mens AHO fortsatt har økonomiske utfordringer. Viser i tillegg til oppfølgingssak omtalt under punkt 3.4 Virksomheter som mottok revisjonsbrev med merknad i 2009.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ser alvorlig på at enkelte virksomheter på UH-sektoren har økonomiske utfordringer som følge av de over tid har brukt mer enn tildelte bevilgninger. Komiteen viser til at det er styret ved den enkelte virksomhet som har dette ansvaret, og legger til grunn at departementet i styringsdialogen klar- gjør forventningen om forsvarlig økonomisk disponering innenfor de rammene bevilgningene setter.<sup>4</sup>

Kunnskapsdepartementet understreker at den økonomiske stillingen tas opp med den enkelte virksomhet, enten i særskilte prosesser eller som en del av den ordinære etatsstyringen. Departementet har fulgt utviklingen ved NMH og AHO og konstaterer at NMH har redusert forbruket og at det er etablert et visst økonomisk handlingsrom. Ved AHO opplyser departementet at den økonomiske stillingen er noe forbedret, men at virksomheten er under særskilt oppfølging.

---

## 2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

### 2.1 Samisk høgskole

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Samisk høgskole. Merknadene er blant annet knyttet til bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet og til regnskaps- og årsavslutningen.

Høgskolen mottok avsluttende revisjonsbrev med merknad for 2009. Departementet opplyste da at det var etablert et opplegg for oppfølging i 2010. Samisk høgskole ble pålagt å organisere det videre forbedringsarbeidet som et eget prosjekt og å engasjere eksternt bistand i arbeidet med å rette opp de omtalte forhold. Departementet ville følge arbeidet gjennom rapporteringsmøter med høgskolen og den eksterne konsulenten. Høgskolen har i løpet av 2010 utarbeidet en tiltaksplan og satt i verk flere tiltak for å rette opp det som ble påpekt i 2009.

Årets revisjon viser imidlertid at flere forhold som ble tatt opp i forbindelse med regnskapet for 2009, fortsatt ikke er rettet opp. Dette gjelder blant annet merknadene knyttet til bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet. Noen av funnene tyder på at det fortsatt er utfordringer knyttet til internkontroll og økonomistyring. Det er videre noe etterslep ved tilpassing til nye regnskapsstandarder og regelverk samt mangelfull håndtering av eldre avvik i regnskapet.

4) Innst. 138 S (2010–2011).

### **Avsetning til statlig og bidragsfinansiert aktivitet**

Av regnskapet for 2010 framgår posten *avsetning til statlig og bidragsfinansiert aktivitet* med 20,7 mill. kroner. Det er knyttet usikkerhet til beløpets reelle størrelse. Tre omtvistede fakturaer fra Statsbygg på til sammen 2 mill. kroner er ikke tatt hensyn til ved avleggelsen av årsregnskapet for 2010. I tillegg er flere eldre prosjekter regnskapsmessig feilklassifisert, noe som overvurderer posten med til sammen 1,1 mill. kroner. Revisjonen er av den oppfatning at avvikene skyldes manglende intern styring samt manglende tilpassning til regelverket.

### **Årets resultat**

Av høgskolens totale virksomhetskapital på ca. kr 600 000, utgjør årets regnskapsmessige resultat fra oppdragsvirksomhet ca. kr 400 000. Resultatet er beheftet med usikkerhet grunnet forsinkelse i avslutningen av prosjekter, bidragsprosjekter som er blitt klassifisert som oppdragsprosjekter samt flere tilfeller med bruk av felles prosjektnummer.

### **Øvrige rapporterte forhold i 2010**

I tillegg har Riksrevisjonen tatt opp manglende avtalevilkår i et prosjekt som var tilskudsfinansiert av Utenriksdepartementet. Det ble avdekket at kontrakten med underleverandøren i prosjektet ikke dekket vesentlige forhold som sikrer høgskolen kontroll med framdrift, kvalitet og kostnader. Dette gjør at ansvarsforholdene i prosjektet framstår som uklare. Videre viste revisjonen at det er svakheter i høgskolens dokumentasjon ved utvelgelse av underleverandør.

### **2.2 Universitetet for miljø- og biovitenskap**

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB). Merknadene er knyttet til anskaffelser og bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet.

### **Anskaffelser**

Det er konstatert flere brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved UMB. Det mangler anskaffelsesprotokoller, skatteattester og HMS-egenerklæringer for om lag 50 prosent av de kontrollerte anskaffelsene. Det er for flere kjøp i 2010 handlet på avtaler eldre enn det regelverket tillater. Enkelte avtaler er inngått på 1990-tallet. Universitetet har på flere områder avtaler som fornyes årlig uten gjennomføring av konkurranse. Også en rekke andre kjøp i 2010, eksempelvis kjøp av konsulenttjenester, er gjennomført uten forutgående konkurranse. De påviste avvikene vedrører kjøp for betydelige millionbeløp. Det er

derfor vanskelig å verifisere at UMB etterlever krav om effektiv ressursbruk, konkurranse og likebehandling ved offentlige anskaffelser.

I revisjonen er det avdekket at en ansatt ved et av UMBs institutter bestilte tjenester fra et selskap hvor vedkommende selv er deleier. Instituttets ledelse godkjente kjøpene, uten at det foreligger skriftlig avtale eller annen dokumentasjon. Kontrollene viste at UMB var selskapets største kunde. Alle kjøp fra selskapet er nå avsluttet.

### **Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet**

Universitetet mangler dokumentert faglig begrunnelse for bruk av bevilgningsmidler i samtlige av de kontrollerte bidragsprosjektene. Revisjonen kan derfor ikke verifisere beslutningsgrunnlaget for bruk av midler fra grunnbevilgningen i slike prosjekter. UMBs praksis er i strid med gjeldende regelverk samt universitetets egne rutiner. Også på dette området oppfatter Riksrevisjonen universitetets internkontroll å være mangelfull.

Kunnskapsdepartementet viser til at UMB har utarbeidet en handlingsplan med tidsplan for det videre arbeidet. Videre har departementet pålagt UMB å rapportere skriftlig om gjennomføringen av planen når den er vedtatt av universitetets styre.

### **2.3 Høgskolen Stord/Haugesund**

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet for Høgskolen Stord/Haugesund (HSH). Merknadene er knyttet til interne retningslinjer, anskaffelser, håndtering av salg av simulatorvirksomhet og verdivurdering av aksjer.

### **Interne retningslinjer**

Revisjonen viser at HSH mangler tilpassede oppdaterte retningslinjer som bør være tilstede for å sikre en forsvarlig økonomiforvaltning og tilfredsstillende internkontroll. Dette gjelder blant annet interne hovedregler for økonomiforvaltningen, internt regelverk for bidrags- og oppdragsfinansiert virksomhet samt etiske retningslinjer. Riksrevisjonen har påpekt forholdet i flere år. Som følge av at HSH ikke har fått dette på plass, kan ikke revisjonen verifisere om dagens interne retningslinjer ved HSH er tilpasset et oppdatert risikobilde.

Departementet opplyser at det vil be om ny og oppdatert tiltaksplan fra HSH. HSH må rapportere skriftlig om framdriften i arbeidet, og departementet vil ut ifra dette vurdere ytterligere tiltak,

herunder spørsmål knyttet til inndragning av fullmakter.

#### **Anskaffelser**

Det er konstatert brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved HSH. HSH har ikke oversikt over gjeldende rammeavtaler, og for mange kjøp i 2010 er det handlet på avtaler som ikke lenger gjelder. Kjøpene har ikke vært konkurranseutsatt og kan heller ikke dokumenteres. Revisjonen viser at den mangelfulle gjennomføringen av disse kjøpene skyldes manglende interne rutiner for rammeavtaler og fornyelse av disse, i tillegg til manglende overordnet internkontroll og manglende etterlevelse av statens generelle regler om innkjøp.

Departementet svarer at kravet om ny og oppdatert tiltaksplan fra HSH også skal omfatte anskaffelsesområdet med tilsvarende skriftlig rapportering om framdriften i arbeidet.

#### **Salg av simulatorvirksomhet**

Revisjonen viser at HSH solgte simulatorutstyr med tilhørende kurspakker for 3,5 mill. kroner til et nyopprettet selskap. Salgsprisen for utstyret var satt tilnærmet lik bokført verdi, og prisen på kurspakkene tilsvarte utviklingskostnadene. HSH har ikke i forkant av salget innhentet eksternt verdigrundlag som synliggjør markedsmessig verdi. Revisjonen kan derfor ikke verifisere om HSH har sikret seg tilstrekkelig og markedsmessig forsvarlig pris på utstyr og kurspakker.

En tidligere ansatt ved HSH er nå daglig leder i det nyopprettede selskapet. I forhandlingsprosessen rundt salget var den ansatte sentral på vegne av HSH samtidig som vedkommende representerte HSH i styret i selskapet. Sammen med representanter for de øvrige eierne, undertegnet den ansatte avtalen på vegne av det nyopprettede selskapet der den endelige kjøpesummen ble fastsatt, mens vedkommende var ansatt ved HSH. Vedkommende har også etter overdragelsen jobbet på timebasis for det nyopprettede selskapet mens vedkommende fortsatt hadde 100 prosent stilling ved HSH. Det kan ikke utelukkes at vedkommende har hatt en uheldig dobbeltrolle.

#### **Verdivurdering av aksjer**

Fra det nyopprettede selskapet mottok HSH aksjer tilsvarende 10 prosent av aksjekapitalen i gave. Aksjene er pålydende kr 100, men i avtalen framgår det at ved salg har aksjonærene forkjøpsrett til aksjene for kr 1 per aksje. Revisjonen viser at aksjeposten i HSHs regnskap er bokført med

verdi 1 920 000 kroner, selv om framtidig salgspris ikke kan bli mer enn kr 19 200. Dette medfører at balanseposten og resultatet viser 1 900 800 kroner for mye.

Kunnskapsdepartementet svarer at utgangspunktet er at gaver skal resultatføres til virkelig verdi. Siden det er kort tid siden selskapet ble etablert, mener departementet det er naturlig å ta utgangspunkt i aksjepostens samlede pålydende verdi ved fastsettelse av gavens verdi. I tillegg svarer departementet at en eventuell tilbakeføring av aksjene til giverne utgjør en usikker forpliktelse siden oppgjørstidspunktet er ukjent, og henviser til at usikre forpliktelser ikke skal regnskapsføres. Departementet har derfor ingen merknader til verdifastsettelsen av aksjene gitt i gave i HSHs årsregnskap for 2010.

#### **2.4 Senter for IKT i utdanningen**

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Senter for IKT i utdanningen. Merknadene er knyttet til anskaffelser, direktørens habilitet, mangelfull internkontroll, overskridelse av budsjettrammen og posteringer i strid med kontantprinsippet.

#### **Anskaffelser**

Revisjonen har vist at det er flere alvorlige brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Senteret har ikke etablert tilfredsstillende rutiner for bruk av konkurranseprinsippet, gjennomføring og dokumentasjon av anskaffelsesprosessen og føring av anskaffelsesprotokoll. Senteret innrømmer at rutinene for bruk av konkurranseprinsippet og føring av anskaffelsesprotokoll ikke har vært tilfredsstillende, og at det fra høsten 2010 har vært arbeidet med å få på plass en intern økonomiinstruks og rutiner for anskaffelser.

#### **Direktørens habilitet**

Kontrollene har avdekket at direktøren i flere tilfeller har initiert, gjennomført og godkjent anskaffelser der leverandørene var tidligere arbeidsgiver og tidligere arbeidskollegaer. Spørsmålet om habilitet var ikke vurdert i forbindelse med anskaffelsene, og *lov om behandlingssaker av 10. februar 1967* (forvaltningsloven) sine krav til habilitet var ikke oppfylt. Ingen av disse anskaffelsene var dokumentert ved føring i protokoll. Direktøren er enig i at habiliteten ikke har vært tilfredsstillende ivaretatt og beklager sterkt at anskaffelsene ikke er utført i tråd med regelverket.



### **Internkontroll og økonomistyring**

Revisjonen har vist at internkontrollen og økonomistyringen i tilknytning til investeringer og innretningsarbeid har vært mangelfull. De samme manglene gjelder også:

- Senterets kjøp av konsulenttenester
- Ressursbruken i prosjektet *Digitalt praksisnettverk med rom for læring*
- Utbetaling av depositum på 3,7 mill. kroner uten tilfredsstillende dokumentasjon
- Feilaktig betaling av husleie
- Kjøp av inventar for over kr 200 000 som er plassert på lager
- Manglende rutiner for listeføring av inventar og utstyr

### **Statsregnskapet – merutgifter**

Senter for IKT i utdanningen har ifølge det avlagte regnskapet overskredet bevilget budsjett-ramme med om lag 0,9 mill. kroner. I tillegg har senteret gjennomgått fakturaer med bilagsdato i 2010 som var betalt i 2011, og funnet at fakturaer tilsvarende et beløp på 4,4 mill. kroner hadde forfallsdato i 2010 og skulle vært belastet regnskapet for 2010. Senteret opplyser også at deler av en faktura på 3,8 mill. kroner betalt i januar 2011 skulle vært belastet regnskapet for 2010.

Kunnskapsdepartementet har gjennomført en habilitetsvurdering av direktøren på bakgrunn av de foretatte innkjøp fra tidligere arbeidsgiver og tidligere kollegaer, og opplyser at direktøren har valgt å fratre sin stilling med virkning fra 1. juni 2011.

Departementet ble i mars 2011 klar over at på grunn av overheng på fakturaer fra 2010, har senteret betalt 12,9 mill. kroner i 2011 for aktivitet i 2010. Dette gir en reell reduksjon av senterets disponible ressurser for 2011 med tilsvarende beløp. Dette kommer i tillegg til innsparingen på kr 500 000 som departementet har pålagt senteret knyttet til merforbruk i 2010.

Departementet opplyser videre at det som følge av merforbruket i 2010 legges opp til en særlig tett oppfølging av senterets økonomistyring i 2011. Departementet er i ferd med å gjennomføre en anskaffelse av konsulentbistand med formål å sikre at senteret etablerer gode økonomirutiner, har kontroll og oversikt over ressursdisponeringen og evner å planlegge aktiviteten på en måte som sikrer måloppnåelse innenfor tildelte rammer. Konsulentoppdraget skal etter planen avsluttes innen utgangen av september 2011. Departementet opplyser at Stortinget er orientert om de

økonomiske problemene ved senteret, og at dette vil få konsekvenser for senterets aktiviteter og måloppnåelse i 2011 i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett.

---

## **3 Kunnskapsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold**

### **3.1 Aktivering av eiendommer og andre eiendeler på universitets- og høyskolesektoren**

I 2008-revisjonen stilte Riksrevisjonen spørsmål til grunnlagsdokumentasjonen og hvordan prosessen rundt aktivering av eiendommer og andre eiendeler var håndtert ved enkelte virksomheter på UH-sektoren. Departementet svarte at i de aktuelle tilfellene ville kvaliteten på det innsendte materialet bli vurdert. Da Riksrevisjonen i forbindelse med 2009-revisjonen ba departementet om status i arbeidet opplyste departementet at av ulike årsaker måtte det meste av arbeidet utsettes til høsten 2010.

Departementet opplyser at etter en nærmere vurdering bør det foretas en gjennomgang av kvaliteten på det innsendte materialet etter at samtlige virksomheter har presentert åpningsbalansene.

Videre oppfølging av saken rapporteres særskilt til neste år.

### **3.2 Informasjonssikkerhet i statsforvaltningen**

Riksrevisjonen hadde i 2009 merknader til enkelte forhold rundt arbeidet med informasjonssikkerhet ved departementet og tre underliggende virksomheter.

Merknadene på virksomhetsnivå gikk i hovedsak på

- manglende identifisering av aktiva
- manglende klassifisert informasjon og informasjonssystemer
- manglende risikoanalyser av samfunns- og virksomhetskritisk ikt-infrastruktur

Kunnskapsdepartementet hadde for det meste stilt tilstrekkelige krav til informasjonssikkerhet overfor virksomhetene, men unnlatt å følge opp at kravene ble gjennomført.

Kunnskapsdepartementet uttaler at for å bidra til en systematisk og god oppfølging av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder informasjonssikkerhet, har departementet utarbeidet et overordnet styringsdokument.

Dokumentet skal gi en oversikt over ansvarsforhold, grunnleggende tiltak, departementets oppfølging og aktuelle tema innen arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap. Departementet legger særlig vekt på at lovpålagte krav i personopplysningsloven og *lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger av 18. mai 2001* (helseregisterloven) etterleves.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.3 Regnskapskvaliteten på universitets- og høyskolesektoren

Års- og tertialregnskap skal i henhold til styrings signaler fra Kunnskapsdepartementet avlegges av virksomhetens øverste organ. Riksrevisjonen har de senere årene hatt merknader til at avlagte regnskaper ikke har vært korrekt og rettidig behandlet av styret før oversendelse til Riksrevisjonen, samt til kvaliteten på dokumentet Ledelseskommentarer. Videre har manglende kongruens medført at enkelte virksomheter har vist for høyt driftsresultat. For 2010-regnskapene er dette i all hovedsak rettet opp, og Riksrevisjonen har ikke funnet noe vesentlig å bemerke til de nevnte punktene.

Videre er det de senere år registrert at flere av virksomhetene ikke har dokumentert tilfredsstillende kvalitet på avstemminger til det avlagte regnskapet. Svakheter gjelder blant annet manglende løpende avstemming av balansekontoaer gjennom året, manglende underdokumentasjon og svakheter ved avstemming av lønnsinnberetning mot regnskap. For 2010-regnskapene konstaterer Riksrevisjonen at det fortsatt finnes relativt mange virksomheter hvor dette ikke er tilfredsstillende. Revisjonen har i tillegg sett mangler ved periodisering av inntekter og kostnader samt svakheter ved avslutningsrutiner for bidrags- og oppdragsprosjekter.

Riksrevisjonen har flere ganger de senere år tatt opp at mange av virksomhetene ikke lukker regnskapsperiodene gjennom året. Revisjonen har sett eksempler på at regnskapsperioder kun lukkes midlertidig og at endelig lukking ikke foretas. Dette medfører en risiko for at virksomhetene kan foreta endringer i det avlagte regnskapet etter at regnskapet er revidert av Riksrevisjonen, samt øke risikoen for utilsiktede feil i regnskapene. Selv om det i 2010-regnskapene er registrert en viss bedring på dette punktet, er det fortsatt enkelte virksomheter som har rutinemessige utfordringer.

Departementet påpeker at det er opptatt av at både egen og virksomhetenes forvaltning blir bedre, og at det nå gjennomføres et utredningsprosjekt som skal vurdere tiltak som kan bidra til høyere kvalitet i økonomiforvaltningen. Departementet uttaler videre at det fører kontroll med regnskapskvaliteten i forbindelse med at virksomhetene avlegger delårs- og årsregnskaper gjennom både formal- og realitetskontroll av regnskapene.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.4 Lønn

Riksrevisjonen hadde i 2009 merknader til enkelte forhold knyttet til revisjon av lønn ved flere virksomheter på UH-sektoren. Det ble blant annet registrert følgende gjennomgående svakheter:

- Flere virksomheter hadde brutt *lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 17. juni 2005 nr. 62*, (arbeidsmiljøloven) sine begrensninger for hvor mye overtid det er lov til å jobbe over en bestemt periode
- Flere virksomheter hadde tilfeller av manglende internkontroll med grunnlag for utbetaling av overtid, samt tilfeller der utbetalinger var foretatt med feil sats og uten at grunnlaget var tilstrekkelig dokumentert
- Flere virksomheter manglet gode rutiner for å sikre at utbetaling til personer med egne firma er i henhold til gjeldende regelverk

Kontroll- og konstitusjonskomiteen mente det var kritikkverdig at flere av virksomhetene ikke forholdt seg til gjeldende regelverk.

Resultatet av revisjonen av 2010-regnskapene viser at merknadene i stor grad er sammenfallende med det Riksrevisjonen tok opp etter revisjonen av 2009-regnskapene.

Kunnskapsdepartementet har merket seg at revisjonen for 2010 viser at svakheter som ble registrert i 2009, fortsatt forekommer. Departementet vil presisere overfor virksomhetene viktigheten av å ha høy kvalitet i personal- og lønnsforvaltningen. Departementet opplyser at det vil bli foretatt en ny kartlegging av om virksomhetene har innført systemer som tilfredsstillende minimumskravene til utbetaling av overtid. Videre antar departementet at den positive utviklingen rundt utbetaling av overtid også vil få betydning for andre avvik på lønnsområdet.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.5 Anskaffelser

Riksrevisjonen har i flere år fulgt utviklingen i Kunnskapsdepartementets underliggende virksomheter når det gjelder internkontroll og etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser. Kontroll- og konstitusjonskomiteen kommenterte i sin behandling at det var kritikkverdig at det fortsatt forekom brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser.<sup>5</sup>

Følgende brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser ble registrert i 2009-revisjonen:

- Gjennomførte direkte kjøp over terskelverdiene var ikke tilfredsstillende begrunnet i henhold til regelverket
- Mangler ved anskaffelsesprotokoller
- Manglende innhenting av skatteattester og HMS-erklæringer
- Rammeavtaler var inngått for flere år enn det regelverket gir adgang til

Revisjonsfunnene for 2010 samsvarer i stor grad med tidligere års merknader.

Kunnskapsdepartementet uttaler at det ser alvorlig på at svakheter vedrørende internkontroll og regeletterlevelse på anskaffelsesområdet i stor grad er sammenfallende med merknader fra Riksrevisjonen for tidligere år. Departementet opplyser videre at anskaffelser fortsatt er tema i departementets dialogmøter med sektoren. For virksomhetene med betydelige avvik er det gjennomført dialogmøter og de er pålagt å utarbeide en tiltakspakke som forankres i de enkelte styrer.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.6 Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet

Riksrevisjonen har siden endringen av regelverket for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA) i 2007 gjennomført en årlig oppfølging av virksomhetenes etterlevelse av regelverket. For regnskapsåret 2009 hadde Riksrevisjonen følgende kommentarer:

- Mange prosjekter har ikke et prosjektbudsjett
- Prosjekter er ikke dokumentert med skriftlige avtaler
- Prosjekter er ikke riktig klassifisert, blant annet ved at like prosjekter klassifiseres ulikt internt i virksomhetene
- Vurderinger av om inngåtte prosjekter er av faglig interesse er ikke dokumentert
- Prosjekter uten aktiva i 2009 er ikke avsluttet
- Virksomhetene etterlever ikke egne interne retningslinjer

5) Innst. S 138 (2010–2011).

Kunnskapsdepartementet uttaler at for å bidra til en sikrere skjønnsutøvelse når det gjelder klassifisering av BOA vil dette bli omtalt i departementets retningslinjer for presentasjon av delårsregnskapet for første tertial 2011. Departementet regner også med at arbeidet med å følge opp og utvikle internkontroll i UH-sektoren vil gi effekter i forvaltningskvaliteten på bidrags- og oppdragsområdet, og vil følge dette opp i dialogen med virksomhetene.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.7 Virksomheter som mottok revisjonsbrev med merknad i 2009

#### Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo

AHO fikk avsluttende revisjonsbrev med vesentlige merknader i 2009 blant annet for følgende forhold:

- Mangelfull budsjettering og prosjektoppfølgning av bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet
- Ledelseskommentarene gir ikke tilstrekkelig informasjon om den økonomiske situasjonen ved høgskolen
- Avstemming av lønns- og balansekonti tilfredsstiller ikke de krav som stilles i *bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 14. november 2006* (økonomibestemmelsene)
- Brudd på forskrift om offentlige anskaffelser og ikke tilfredsstillende sporbarhet på dokumentasjon som vedrører anskaffelser. Det var vanskelig å verifisere at konkurranseprinsippet som skal ligge til grunn for alle offentlige innkjøp var fulgt

Kontroll- og konstitusjonskomiteen mente det var kritikkverdig at AHO hadde fått avsluttende revisjonsbrev med merknad.<sup>6</sup> Komiteen understreker Kunnskapsdepartementets ansvar for å ha mål- og resultatstyring samt internkontrollrutiner ved underliggende virksomheter som avdekker svakheter i virksomhetens forvaltning så tidlig som mulig, slik at kursen i løpet av regnskapsåret kan korrigeres.

Revisjonen for 2010 viser at AHO har satt i verk tiltak for å følge opp og korrigere forholdene som ble påpekt. Det foreligger forbedringer ved de forhold som resulterte i avsluttende revisjonsbrev med merknad i fjor, men fremdeles er det svakheter som revisjonen vil følge opp i 2011. Dette gjelder spesielt prosjektbudsjettering og oppfølging, etterlevelse av anskaffelsesregelverket

6) Innst. 138 S (2010–2011).

og sporbarhet på dokumentasjon som vedrører anskaffelser. Dette inkluderer synliggjøring av at konkurranseprinsippet er lagt til grunn ved anskaffelser.

Departementet opplyser at AHO ble bedt om å legge fram en tiltakspakke hvor første fase ble avsluttet i desember 2010. Konklusjonen var at høyskolen hadde oppnådd forbedringer, men at det gjensto betydelige utfordringer. Det ble dermed etablert en tiltakspakke II for videre oppfølging i 2011. AHO ved styret er bedt om å rapportere tilbake til Kunnskapsdepartementet vedrørende gjennomføringen av tiltakspakke II.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

#### **Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring**

Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring (NOVA) fikk avsluttende revisjonsbrev med merknad i 2009 blant annet for følgende forhold:

- Manglende etterlevelse av *Statens regnskapsstandarder* (SRS) knyttet til oppstillingsplan for årsregnskap med noter
- Uhjemlet opprettelse av egenkapitalposter i balansen
- Feilklassifisering mellom egenkapital og gjeld
- Brudd på kongruensprinsippet med vesentlig feil i årsresultat som konsekvens

Kontroll- og konstitusjonskomiteen mentr det var kritikkverdigg at NOVA hadde fått avsluttende revisjonsbrev med merknad.<sup>7</sup> Komiteen understreker departementets ansvar for å ha mål- og resultatstyring, samt internkontrollrutiner ved underliggende virksomheter som avdekker svakheter ved virksomhetens forvaltning så tidlig som mulig, slik at kursen i løpet av regnskapsåret kan korrigeres.

Revisjonen for 2010 viser at NOVA har satt i verk tiltak for å følge opp og korrigere forholdene som ble påpekt, og det foreligger forbedringer ved de forhold som resulterte i avsluttende revisjonsbrev med merknad i fjor.

Kunnskapsdepartementet opplyser at det har merket seg at NOVA har rettet opp de forholdene som førte til avsluttende revisjonsbrev med merknad i 2009. Departementet registrerer imidlertid at det er svakheter når det gjelder regnskapsoppstilling av inntekter, bruk av prinsippnote og rutiner for terminering av regnskapsperioder.

7) Innst. 138 S (2010–2011).

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

## **4 Riksrevisjonens bemerkninger**

### **4.1 Tilskuddsforvaltning**

#### **Kunnskapsdepartementet**

Tilskudd er et viktig virkemiddel for å gjennomføre utdanningspolitikken. Det er etablert et stort antall tilskuddsordninger rettet mot ulike brukergrupper. Riksrevisjonen konstaterer svakheter i rapportering på flere tilskuddsordninger under programkategorier *Grunnopplæring* og *Voksenopplæring*. Det mangler opplysninger om oppnådde resultater i forhold til fastsatte mål. Kvantitativ rapportering på antall elever, skoler og gjennomførte kurs sikrer ikke tilstrekkelig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementets rapportering på tilskuddsordninger under programkategorier *Grunnopplæring* og *Voksenopplæring* er i samsvar med bestemmelsene.

#### **Utdanningsdirektoratet – tilskudd til private skoler**

Statlige tilskudd til private skoler utgjør årlig ca. 2,5 mrd. kroner. Riksrevisjonen har gjennomført revisjon ved 25 private skoler i 2010. Det ble blant annet avdekket at tilskudd ofte ikke er benyttet i henhold til gjeldende lov, tilskudd er benyttet til lån eller pant. Det er også tatt opp forhold knyttet til uheldige dobbeltroller. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet vil iverksette tiltak for å sikre at private skoler som mottar statlig tilskudd følger privatskolelova.

Riksrevisjonen viser til de omfattende statstilskudd som hvert år blir tildelt private skoler i Norge og i utlandet. Riksrevisjonen konstaterer at tilsynsvirksomheten som er etablert i Utdanningsdirektoratet, ikke vil medføre en hyppigere men faktisk en redusert tilsynsfrekvens ved de private skolene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det er etablert en tilsynsenhet som i tilstrekkelig grad vil være i stand til å utøve tilsyn som sikrer kontroll av økonomisk og faglig drift av de private skolene i årene som kommer.

#### **Vox – tilskudd til studieforbund**

Riksrevisjonen har merket seg at målsettingene som er nedfelt for tilskudd til studieforbund er kvalitative. Imidlertid er rapporteringen som kreves fra studieforbundene kun antall kurstimer og ikke rapportering på kursinnhold. Riksrevisjonen stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om Kunnskapsdepartementet har tilstrekkelig

grunnlag for å rapportere til Stortinget om måloppnåelse på ordningen.

Tilskuddsmidler skal ikke brukes til å bedre tilskuddsmottakerens likviditet. I regnskapet for 2010 for et av studieforbundene sto om lag 17 mill. kroner av en samlet tildeling på 68 mill. kroner, ubrukt ved årsslutt. Etter Riksrevisjonens oppfatning kan det reises spørsmål ved om den valgte tilskuddsmodellen er en vesentlig årsak til at tilskuddsmidler står ubenyttet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om modellen er et godt virkemiddel i den økonomiske styringen av ordningen.

Riksrevisjonen har merket seg at enkelte av studieforbundene framstår som paraplyorganisasjoner for flere selvstendige organisasjoner, der tilskuddet fordeles etter egne, interne fordelingsnøkler. Etter Riksrevisjonens oppfatning kan dette skape uklare ansvarsforhold med hensyn til hvordan tilskuddene styres og følges opp. Riksrevisjonen ber opplyst årsaken til at fordelingen av midler til den enkelte organisasjonen ikke foretas direkte av Vox.

Studieforbund har rett til å bruke offentlige bygg gratis til undervisning. I loven skilles det mellom tilskuddsberettiget virksomhet og virksomhet som ikke er tilskuddsberettiget. Dette skillet opprettholdes ikke i praksis når det gjelder bruk av offentlige bygg til undervisningsformål. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om en slik indirekte subsidie kan virke konkurransevridende og favorisere studieforbund som har omfattende aktivitet som ikke er tilskuddsberettiget.

Riksrevisjonen har merket seg at et studieforbund var godkjent som studieforbund fram til høsten 2010, til tross for at en tilsynsrapport fra Vox i 2007 fastslo at forbundet ikke oppfylte vilkårene for å motta tilskudd. Riksrevisjonen viser til at det ikke ble mottatt årsrapporter og revisjonsbekreftet regnskap for årene 2007 og 2008 og at krav om tilbakebetaling av tilskudd for disse årene ikke er fremmet overfor studieforbundet. Riksrevisjonen gjentar spørsmålet vedrørende hvilken oppfølging departementet har hatt av saken i etterkant av tilsynet og om andre statlige tilskuddsgivere burde vært varslet om tilsynet og tilsynsrapporten.

#### **4.2 Mål- og resultatstyring på universitets- og høyskolesektoren**

Riksrevisjonen har kontrollert departementets rapportering i Prop. 1 S for programkategori *Høyere utdanning og fagskoleutdanning*.

Departementets rapportering under tilstandsvurderingen og rapporteringsavsnittet omtaler i liten grad om Universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) har nådd de mål Stortinget har satt. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet på en tilstrekkelig måte har informert Stortinget om UH-sektorens måloppnåelse innen programkategori høyere utdanning.

Kunnskapsdepartementet har stilt krav til virksomhetene om implementering av risikostyring, noe de fleste virksomhetene har gjort på strategisk nivå. Revisjonen viser likevel at virksomhetene i ulik grad har dokumentert og synliggjort en systematisk og løpende oppfølging av vedtatte planer der risikostyring er implementert i den interne styringsdialogen. Dette kan blant annet medføre at virksomhetens ledelse ikke setter i verk korrigerende tiltak hvis det oppstår forhold som forhindrer gjennomføring av opprinnelige planer og dermed truer måloppnåelsen. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan departementet sikrer seg at virksomhetene implementerer de definerte risikofaktorene i den løpende mål- og resultatstyringen gjennom året.

#### **4.3 Kompetanseheving av lærere**

Videreutdanning skal bidra til å styrke kvaliteten i skolen. Målet for 2010 har vært å videreutdanne 2500 lærere. Resultatet viser at bare rundt halvparten av studieplassene er benyttet. Ifølge departementet er en av årsakene at små kommuner som skoleeiere ikke har økonomi til å dekke egenandelen som ordningen krever. Riksrevisjonen ber opplyst hvilke tiltak departementet vil iverksette for å få flere lærere til å gjennomføre videreutdanning, og sikre at lærere i små kommuner i større grad får mulighet til å delta i videreutdanningen.

#### **4.4 Bierverv og roller i næringslivet**

For de fleste av Kunnskapsdepartementets underliggende virksomheter er det ikke foretatt en overordnet risikovurdering knyttet til misligheter. De fleste virksomhetene har heller ikke rutiner for omgående å varsle Riksrevisjonen ved mistanke om misligheter internt. Riksrevisjonen påpekte tilsvarende forhold også i 2009, og ber opplyst om departementet selv mener at oppfølgingen på området er tilfredsstillende.

Også i 2010 viser revisjonen at flere vitenskapelig ansatte innehar ett eller flere bierverv og roller i næringslivet. Revisjonen viser videre at det ikke er en klar grense mellom arbeid som utføres av de ansattes private selskaper og arbeid den ansatte

utfører for arbeidsgiver. De private selskapene opererer innen samme område som den ansattes fagområde hos arbeidsgiver. Virksomhetene har ikke etablert rutiner for å sikre åpenhet rundt, og håndtering av, slike bierverv og roller. Ifølge Kontroll- og konstitusjonskomiteen er det ønskelig at vitenskapelig ansatte har roller i nærings- og samfunnsliv utenfor virksomheten, men komiteen påpeker at det er viktig med rutiner som bidrar til å hindre eventuelle rolle- og habilitetskonflikter.<sup>8</sup> Riksrevisjonen ber opplyst hvilke tiltak departementet vil iverksette for å sikre at det blir etablert tilfredsstillende rutiner på området.

Riksrevisjonen har videre avdekket tilfeller der vitenskapelig ansatte utfører private oppdrag mot betaling innenfor ordinær arbeidstid. Arbeidsgiver betrakter oppdragene som en del av den generelle formidlingsplikten til vitenskapelig ansatte. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at departementet aksepterer at vitenskapelig ansatte genererer inntekter fra private oppdrag innenfor ordinær arbeidstid, samtidig som oppdragene anses å være en del av den ansattes formidlingsplikt.

#### **4.5 Informasjonssikkerhet på universitets- og høyskolesektoren**

Virksomhetene på UH-sektoren behandler en stor mengde personopplysninger blant annet gjennom sin bidrags- og oppdragsfinansierte aktivitet. Revisjon ved tre virksomheter viser at virksomhetene i liten grad har identifisert og klassifisert systemene som behandler personopplysninger. Det gjennomføres også i liten grad risiko- og sårbarhetsanalyser på et strategisk nivå i virksomhetene. Ledelsen ved de tre virksomhetene har delegert fullmakter og ansvar til de enkelte prosjektledere uten at det er etablert tilfredsstillende internkontrollsystemer slik personopplysningsloven krever. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har sikret seg at personopplysningene som virksomhetene innhenter og benytter, behandles på en tilfredsstillende måte.

Riksrevisjonen registrerer at det er tidvis store avvik mellom hva som anses som god tilgangskontroll og den reelle situasjonen ved virksomhetene. Det er en utbredt praksis at brukere med utvidede rettigheter i administrative systemer også har autorisasjonsmyndighet til virksomhetens bankkontoer, samt at slik autorisasjon ikke tilbakekalles i rett tid når ansatte slutter eller endrer stilling. Riksrevisjonen ber opplyst om departementet synes arbeidsdelingen ved disse virksomhetene er tilfredsstillende.

8) Innst. 138 S (2010–2011).

#### **4.6 Økonomistyring**

Riksrevisjonen viser til at Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo (AHO) og Norges musikkhøgskole (NMH) for 2009 hadde betydelige økonomiske utfordringer da de i flere år hadde brukt mer enn tildelte bevilgninger for det enkelte budsjettår. Ved utgangen av 2010 konstaterer Riksrevisjonen at situasjonen ser ut til å være noe bedret for NMH, mens AHO fortsatt har økonomiske utfordringer. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvilke konsekvenser de økonomiske utfordringene får for aktivitetsnivået og likviditeten på både kort og lang sikt.

#### **4.7 Avsluttende revisjonsbrev med merknad**

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Samisk høyskole, Senter for IKT i utdanningen, Universitetet for miljø- og biovitenskap og Høgskolen Stord/Haugesund har mottatt revisjonsbrev med merknad.

Det Riksrevisjonen har påpekt overfor virksomhetene som mottar avsluttende revisjonsbrev med merknad er i stor grad i samsvar med det som har vært påpekt gjennom flere år. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets oppfølging og bruk av virkemidler vedrørende kvaliteten på de omtalte virksomhetenes regnskaper.

Riksrevisjonen ber spesielt om departementets kommentar til forholdene ved Samisk høyskole, som også mottok revisjonsbrev med merknad for regnskapsåret 2009. I tillegg bes departementet om å kommentere det som er avdekket ved Senter for IKT i utdanningen sett i lys av at denne virksomheten var nyopprettet fra 2010. Departementet bes også om å kommentere forholdet knyttet til HSHs manglende innhenting av ekstern verdivurdering av simulatorutstyr og kurspakker forut for salget til et privat selskap. Riksrevisjonen reiser samtidig spørsmål ved om aksjene HSH mottok i gave fra samme private selskap er å anse som en del av vederlaget for utstyr og kurspakker.

---

### **5 Svar fra Kunnskapsdepartementet**

Saken har vært forelagt Kunnskapsdepartementet, og statsrådene har i brev av 28. september svart:

"Departementet tar i denne uttalelsen utgangspunkt i Riksrevisjonens bemerkninger i punkt 4. Videre viser departementet til punkt 1-3 i rapporten hvor Riksrevisjonen oppsummerer resultatet av den årlige revisjon og kontroll, og sammenfatter de tilsvar Kunnskapsdepartementet har gitt

i brev av 18. mai 2011 om departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010.

## **Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet**

### **Ad 4.1 Tilskuddsforvaltning**

#### *Kunnskapsdepartementet*

Riksrevisjonens uttalte formål med revisjonen har vært å kontrollere at departementets og tilskuddsforvalters forvaltning av tilskuddsordninger er i samsvar med gjeldende regelverk, og at Stortingets vedtak og forutsetninger er ivaretatt i denne forvaltningen. Riksrevisjonens konklusjon gjelder *departementets rapportering* til Stortinget og det stilles spørsmål ved om departementets rapportering på tilskuddsordninger under programkategorier *Grunnopplæring* og *Voksenopplæring* er i samsvar med bestemmelsene. Departementet kan ikke se at Riksrevisjonen har dokumentert at departementets rapportering er i strid med bestemmelsene eller Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet vurderer det slik at rapporteringen har vært i tråd med målsettingen for bevilgningene og de krav som gjelder i forhold til rapporteringsplikt til Stortinget. Departementet har imidlertid løpende oppmerksomhet mot hvordan det kan gjøres forbedringer i forvaltningen av tilskuddsordninger. Ett element er hvordan tilskuddsordninger skal omtales i den årlige budsjettproposisjonen, herunder innholdet i rapporteringen til Stortinget om bruken av og resultater av gitte bevilgninger til tilskuddsformål. Riksrevisjonens merknader gir innspill til dette arbeidet.

Departementet viser til redegjørelsen som ble gitt i brev av 18. mai 2011, og gjentar deler her:

#### Ad Grunnopplæring:

*"Når det gjelder den særskilte rapporteringen på ovennevnte programkategorier er tilskuddspostene under programkategori 07.20 hovedsakelig knyttet til kapittel 225, kapittel 227 og kapittel 228. Ordningene som er lagt på kapittel 225 Tiltak i grunnopplæringen omfatter tilskudd til særskilte opplæringstilbud som ikke omfattes av rammefinansiering til kommunene. Enkelte andre poster gir tilskudd til drift eller prosjektstøtte til diverse organisasjoner/institusjoner. Rapporteringen til Stortinget på slike ordninger er tilpasset bevilgningens formål og karakter. Kapittel 227 omfatter tilskudd til særskilte skoler hvor det rapporteres på hvor mange elever som benytter seg av skolene i et skoleår. Kapittel 228 gjelder tilskudd til private skoler hvor tilskudd*

*tildeles i henhold til privatskoleloven. Rapporteringen i forhold til antall skoler og elever er på kapittel 228 lagt til kapittelomtalen. Departementet vurderer disse rapporteringsrutinene til å være i tråd med målsettingen for bevilgningene og de krav som stilles i forhold til rapporteringsplikt til Stortinget."*

Departementet vil som utgangspunkt vise til at styring av grunnopplæringen gjennom tilskuddsordninger bare er en avgrenset del av de styringsvirkemidler som benyttes. Styring av grunnopplæringen skjer i stor grad gjennom lover og forskrifter, som også er det generelle grunnlaget for styring av kommunesektoren. Lover og forskrifter sikrer rettigheter og plikter for elever og skoleeier/skoler, og er sentralt for å sikre god kvalitet i grunnopplæringen. Etersom grunnopplæringen finansieres hovedsakelig gjennom kommunesektorens frie inntekter, og skoleeiere selv må foreta de nødvendige ressursmessige disponeringer, må helheten i virkemiddelbruken ses i sammenheng for å vurdere måloppnåelsen i grunnopplæringen.

I St.meld. nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen er de overordnede målene for grunnopplæringen trukket opp. Disse sektormålene gjengis i de årlige budsjettproposisjonene i kategoriinnledningen for grunnopplæringen sammen med statusrapporter for hvert av målene (tilstandsvurdering). Statusrapportene baseres bl.a. på ulike indikatorer med innsatsfaktorer fra ulike internasjonale undersøkelser (PISA, PIRLS, TIMSS etc), nasjonale prøver og nasjonal statistikk.

De ulike tilskuddsordningene under programkategorien for grunnopplæringen er først og fremst etablert for å medvirke til å finansiere tiltak for enkelte grupper med særskilte rettigheter, eller sikre finansiering av politisk prioriterte tiltak hvor rammefinansiering eller regulering ikke er vurdert som tilstrekkelige virkemidler. Det vises spesielt til kap. 225 Tiltak i grunnopplæringen, kap. 227 Tilskudd til særskilte skoler og kap. 228 Tilskudd til private skoler. Disse tilskuddsordningene ble etablert lenge før sektormålene første gang ble presentert, og er ikke primært etablert for å gjennomføre hovedlinjene i utdanningspolitikken slik som sektormålene i kategoriinnledningen beskriver. Det er derfor utarbeidet egne mål for hver tilskuddsordning. Rapporteringen på disse ordningene er knyttet opp mot tilskuddenes mål, bl.a. i form av antall elever, lærere, kurs etc. I tillegg evalueres

tilskuddsordningene jevnlig blant annet for å vurdere hensiktsmessig innretning og måloppnåelse av ordningene. Det vises til at evalueringer i en del tilfeller kan erstatte deler av den årlige rapporteringen, jf. Finansdepartementets veileder om tilskuddsforvaltning kap. 2.4. Stortinget orienteres gjennom Prop. 1 S om resultatene av disse evalueringene. Under kap. 226 er bevilgningene i større grad knyttet opp mot hovedmålene for sektoren. Det vises her spesielt til bevilgningene til for eksempel kompetanseutvikling, Ny GIV (gjennomføring i videregående opplæring), læreplanutvikling og ulike nasjonale tiltak som skal understøtte skoleeierens ansvar for drift og skoleutvikling.

På grunnlag av dette mener departementet at helheten i virkemiddelbruken må legges til grunn. Det blir etter departementets oppfatning ikke riktig kun å se på rapporteringen på tilskuddsordningene i direkte sammenheng med hovedmålene for grunnopplæringen. Etter departementets syn er rapporteringen på tilskuddsordningene under denne kategorien på dette punkt i samsvar med bestemmelsene.

#### Ad Voksenopplæring

Departementet viser til redegjørelsen som ble gitt i brev av 18. mai 2011:

*"Under programkategori 07.50 Voksenopplæring har departementet tilskuddsordninger under kapittel 252, kapittel 253, kapittel 254 og kapittel 255. Ordningene under programkategori 07.50 dekker et relativt bredt spenn av formål og bevilgningsbeløp. Rapporteringen i budsjettproposisjonen er tilpasset de ulike ordningenes karakter og formål. Kapittel 255 post 76 var ny i Prop. 1 S (2010-2011), og har derfor ingen rapportering. Når det gjelder kapittel 254 post 70 Tilskudd til studieforbund, skal studieforbundene fra 2011 rapportere på formål. Dette vil påvirke rapporteringen i budsjettproposisjonen fra 2013."*

Programkategori 07.50 omfatter blant annet særskilte bevilgninger til voksenopplæring. Programkategorien endret navn i forbindelse med statsbudsjettet for 2011 til Voksenopplæring med mer (Voksenopplæring m.m.). Kategorien omfatter blant annet Norges kontingent til EUs program for livslang læring, som gjelder mobilitet i hele utdanningssektoren, tilskudd til freds- og menneskerettssentre samt midler til analyse-, statistikk, utredninger og utdanningsforskning.

I likhet med tilskuddsordningene under grunnopplæringen er tilskuddsordningene under

programkategori 07.50 Voksenopplæring m.m bare en avgrenset del av departementets styringsvirkemidler. Tilskuddsordningene under nevnte programkategori er etablert for å bidra til å sikre blant annet finansiering av tiltak for livslang læring på ulike arenaer, og for å sikre finansiering av politisk prioriterte tiltak. Lov om voksenopplæring (voksenopplæringsloven) legger rammer for tilskuddsordningen under kap. 254 Tilskudd til voksenopplæring. Videre er det utviklet mål for de ulike tilskuddsordningene. Rapporteringen på disse målene i departementets budsjettproposisjon er knyttet opp mot målet med den enkelte tilskuddsordning. I en del tilfeller kan evalueringer erstatte deler av den årlige rapporteringen, jf. Finansdepartementets veileder om tilskuddsforvaltning kap. 2.4. Departementet orienterer Stortinget gjennom Prop. 1 S om resultatene av disse evalueringene. Målsettingene for programkategorien slik disse er fremstilt i budsjettproposisjonen er ment å reflektere formålene for bevilgningene under programkategorien.

#### Utdanningsdirektoratet – tilskudd til private skoler

Departementet vurderer det slik at Utdanningsdirektoratet, siden overtagelsen av tilsynet med private skoler fra fylkesmannen 1. august 2009, har arbeidet målrettet for å utvikle et forsvarlig system for hvordan gjennomføre tilsynsvirkosomheten med private skoler. Formålet med overføringen av tilsynsansvaret var å effektivisere tilsynet med de private skolene og gi direktoratet helhetlig styring med forvaltningsoppgavene på privatskolefeltet. For å styrke tilsynsvirkosomheten har direktoratet allerede gjennomført en rekke utviklingstiltak. Det er utviklet en helhetlig strategi, plan og metode for planlegging og gjennomføring av tilsyn med de private skolene, som blant annet inkluderer en årlig gjennomgang av alle private skolars årsregnskaper. Overføringen av tilsynsansvaret har dermed allerede medført betydelige fremskritt, i tråd med formålet. Siden høsten 2010 er det åpnet 19 tilsyn med økonomitema, herunder tilsyn med alle skolene i den konsernorganiserte Noroffstrukturen. Det stemmer dermed ikke, slik Riksrevisjonen skriver i sin rapport, at kun én skole av denne typen er kontrollert.

Departementet stiller spørsmål ved Riksrevisjonens beskrivelse når det gjelder tilsynsfrekvens, og vil påpeke at det ikke er grunnlag for å konstatere en generell redusert tilsynsfrekvens for alle de private skolene. En relevant



sammenligning av tilsynsfrekvens må etter departementets oppfatning ta hensyn til størrelsen og tematikken på den enkelte kontroll, samt anvendt metodikk. Departementet vil samtidig understreke at direktoratet i tilsynsvirksomheten skal gjøre prioriteringer både med hensyn til tema for tilsynets undersøkelser, hvilke skoler som til enhver tid skal undersøkes samt framgangsmåten undersøkelsene skjer etter. Privatskolelovens forarbeider (Ot.prp. nr. 37 (2006-2007)) peker også på at tilsyn med private skoler skal bygge på stikkprøvekontroll gjennom et system som utføres forsvarlig. Videre er departementet, både av hensyn til elevene og tilskuddsforvaltningen, helt avhengig av å ha tillit til de private skolene.

Departementet vil i tillegg påpeke at det ikke er slik at skolenes virksomhet kun kontrolleres i tilfeller der det åpnes regulært tilsyn. Skolene blir kontrollert allerede på etableringstidspunktet gjennom Utdanningsdirektoratets godkjenningssystem, herunder kravet om driftstillatelse. Den årlige gjennomgangen av årsregnskaper utgjør en kartlegging og kontroll basert på dokumentasjon samt alle skoler er forpliktet til å sende direktoratet. Kombinasjonen av rutiner for utbetaling av tilskudd, gjennomgangen av årsregnskaper samt den regulære tilsynsvirksomheten, gjør at skolene er underlagt omfattende kontroll.

Det fremstår som uklart om Riksrevisjonens spørsmål ved direktoratets tilsynsenhet innebærer at revisjonen først og fremst stiller spørsmål ved om det er for lite tilgjengelige ressurser til privatskoletilsyn i Utdanningsdirektoratet, eller om revisjonen stiller spørsmål ved direktoratets tilsynsmetodikk. Når det gjelder tilgjengelige ressurser i direktoratet, viser departementet til at Stortinget i forbindelse med overføringen av tilsynsoppgaven til Utdanningsdirektoratet bevilget 5 mill. kroner for at direktoratet skulle styrke tilsynet med grunnopplæringen gjennom en landsdekkende enhet i direktoratet for tilsyn med private skoler. Direktoratet jobber kontinuerlig med å effektivisere kontrollaktiviteten innenfor nåværende rammer. Når det gjelder tilsynsmetodikk viser departementet til at direktoratet har, som nevnt over, dokumentert at de har utviklet et forsvarlig system for planlegging og gjennomføring av tilsyn med de private skolene.

Departementet og Utdanningsdirektoratet arbeider kontinuerlig for å forbedre tilsyn og kontroll med privatskolenes virksomhet med grunnlag i erfaringene fra den løpende forvaltningen og tilsynsvirksomheten.

#### Vox, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk-tilskudd til studieforbund

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Kunnskapsdepartementet har tilstrekkelig grunnlag for å rapportere til Stortinget om måloppnåelse for tilskudd til studieforbund når kun antall kurstimer kreves rapportert, og ikke kursinnhold.

Kunnskapsdepartementet viser til brev av 4. mai 2011 til Riksrevisjonen hvor departementet spesielt omtalte rapporteringen vedrørende tilskudd til studieforbund. Det ble i brevet vist til den nye voksenopplæringsloven som trådte i kraft 1. januar 2010, formålet med loven og de overordnede målene til studieforbundene omtalt i loven. Fra 2011 skal studieforbundene rapportere på målene for året 2010. Departementet vil vurdere erfaringene med rapporteringen for 2010 før det tas stilling til om det bør gjøres endringer i rapporteringen. Departementet anser at den praksis som det legges opp til i 2011, er i samsvar med reglementet for økonomistyring i staten.

Departementet vil for øvrig bemerke at kvantitativ rapportering gir etter departementets syn grunnlag for vurdering av tilskuddet til studieforbundene. Et av hovedmålene i programkategorien 07.50 er at voksne som trenger det, får opplæring. For å nå dette målet gir departementet bl.a. støtte til studieforbund og fjernundervisning som et supplement og alternativ til den læringen som finner sted gjennom det ordinære utdanningssystemet og i arbeidslivet. Etter departementets vurdering gir en rapportering på antall kurs, deltakere og timer et verdifullt grunnlag for å vurdere bevilgningen til studieforbund. Det vises også til forskrift av 18. desember 2009 nr. 1661 om studieforbund og nettskoler § 9 hvor kravene til rapportering er opplistet.

#### *Ekstra likviditet hos tilskuddsmottaker ved årsslutt*

Et av studieforbundene hadde om lag 17 mill. kroner ubrukt ved årets slutt. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om tilskuddsmodellen er et godt virkemiddel i den økonomiske styringen av ordningen. Etter departementets syn er en fordel med dagens tilskuddsordning til studieforbund at tilskuddet baseres på allerede gjennomført aktivitet, og ikke planlagt aktivitet. Dette gir forklaringer når det gjelder forvaltning av ordningen. Ordningen kan imidlertid medføre at tilskuddets størrelse for det enkelte studieforbund ikke samsvarer fullt ut med aktiviteten for det enkelte år, siden tilskuddet baserer seg på allerede

gjennomført aktivitet. På den annen side vil dette bli jevnet ut når tilskuddet og aktiviteten vurderes over flere år. For øvrig presiserer Vox overfor studieforbundene at tilskuddet ikke kan inngå i et eventuelt overskudd. I tillegg utbetales tilskuddet kvartalsvis for å redusere mulighetene for renteinntekter. Videre vil hyppigere utbetalinger generere svært mye merarbeid på alle nivåer.

#### *Studieforbunds viderefordeling av tilskudd til sine medlemsorganisasjoner*

Riksrevisjonen hevder at enkelte av studieforbundene framstår som paraplyorganisasjoner for flere selvstendige organisasjoner, der tilskuddet fordeles etter egne, interne fordelingsnøkler.

Departementet viser til lov av 19. juni 2009 om voksenopplæring (voksenopplæringsloven) og definisjonen av et studieforbund i § 3 bokstav a). Et studieforbund er en ideell og demokratisk organisasjon som er godkjent etter lovens § 5, som utfører oppgaver innenfor voksenopplæring og som har flere medlemsorganisasjoner. I samme bestemmelse bokstav c) er medlemsorganisasjon i studieforbund definert. Videre vises det til lovens § 5 annet ledd bokstav f) hvor det fremgår at et studieforbund må ha et minimum antall medlemsorganisasjoner. I forskrift om studieforbund er dette minimumet satt til to medlemsorganisasjoner. Det er unntak for samiske studieforbund. Etter § 9 kan betegnelse studieforbund kun benyttes som navn av organisasjoner som er godkjent som studieforbund etter loven, jf § 5 i nevnte lov. Tilskuddet til studieforbund er etter loven forbeholdt godkjente studieforbund. Opptak av medlemsorganisasjoner i studieforbund er det enkelte studieforbunds eget ansvar. Vox følger således lovens ordlyd når bevilgningen fordeles til studieforbund og ikke den enkelte organisasjon. Videre er departementet av den oppfatning at det vil det være uhensiktsmessig og meget ressurskrevende å fordele midlene til den enkelte organisasjon og ikke til studieforbundene. Det er et betydelig antall medlemsorganisasjoner i studieforbundene. I følge Voksenopplæringsforbundet er det 458 medlemsorganisasjoner. En eventuell tilskuddsfordeling direkte til den enkelte medlemsorganisasjon vil etter departementets vurdering kreve lovendring.

Departementet har utarbeidet retningslinjer for tilskudd til studieforbundene, sist revidert 19. februar 2010. I retningslinjene er det sagt at tilskuddet skal medvirke til at studieforbundene og deres medlemsorganisasjoner kan tilby opplæring for voksne. Det er satt kriterier for måloppnåelse

og tildeling. Videre krav til oppfølging og kontroll fra Vox. Etter retningslinjene er det studieforbundene som skal sende inn søknad om tilskudd. Disse reglene er i samsvar med økonomireglementet, Bestemmelsene pkt. 6.3.

Departementet vil også nevne at etter voksenopplæringsloven § 11 skal departementet føre tilsyn og kontroll med virksomheter som hører inn under kapittelet i loven, dvs. både studieforbund og deres medlemsorganisasjoner. Dette er delegert videre til Vox og bl.a. nevnes det i det årlige tildelingsbrevet til Vox. Ordningen er i samsvar med Økonomireglementets pkt. 6.3.8 Oppfølging og kontroll. Vox fører tilsyn med utvalgte studieforbund og medlemsorganisasjoner, for å kontrollere at bevilgningen blir benyttet i samsvar med regelverket. Det er de enkelte studieforbund og medlemsorganisasjoner som skal sørge for å tilfredsstille lovens krav.

I forbindelse med utarbeidelsen av reglene for tilskudd til studieforbund og forslag til ny voksenopplæringslov ble det vurdert at studieforbundene er tilskuddsmottakere, jf. Økonomireglementet, Bestemmelsene pkt. 6.2.2.4.

Departementet er av den oppfatning at ordningen i voksenopplæringsloven og studieforbundenes viderefordeling av tilskudd til sine medlemsorganisasjoner er i samsvar med Økonomireglementet for staten, Bestemmelsene samt Finansdepartementets veileder om tilskuddsforvaltning.

#### *Vederlagsfri bruk av offentlige undervisningslokaler til voksenopplæring*

Riksrevisjonen viser til at studieforbund har rett til å benytte offentlige bygg gratis til (tilskuddsberettiget) undervisning. Det stilles spørsmål ved om en slik indirekte subsidie kan virke konkurransevridende og favorisere studieforbund som har omfattende aktivitet som ikke er tilskuddsberettiget. Vox opplyser at de ikke har fått innrapportert tilfeller der spørsmålet om konkurransevridning har vært stilt, for eksempel fra andre opplæringstilbydere.

Departementet viser til brev av 4. mai 2011 til Riksrevisjonen hvor ordningen ble beskrevet nærmere. Videre vil departementet vise til at prinsippet om vederlagsfri bruk av offentlige undervisningslokaler til voksenopplæring har vært gjeldende rett siden 1976. Fra 1996 ble loven endret slik at offentlige undervisningslokaler skal stilles til rådighet uten utgifter for

arrangørene ved opplæring med tilskudd etter loven. Som presisert i departementets brev av 4. mai 2011, er det kun tilskuddsberettiget kursvirksomhet som kan gi rett til vederlagsfri bruk av offentlige undervisningslokaler. Kursvirksomhet som ikke omfattes av loven gir ingen rett til vederlagsfri bruk av offentlige undervisningslokaler. Etter loven må studieforbundene søke om å få benytte lokalene. Uansett må det være utleiers selvstendige ansvar å fastlegge vilkårene for utleie av egne lokaler, så lenge utleier opptrer i samsvar med lovens vilkår. Departementet er av den oppfatning at dersom regelverket følges av utleier vil det ikke oppstå en slik eventuelt konkurransevridende effekt. Departementet sendte 10. juni 2011 (vedlagt) et brev til alle landets kommuner og fylkeskommuner hvor sider ved ordningen med gratis lån av lokaler til studieforbund ble omtalt.

#### *Ikke tilskuddsberettiget studieforbund*

Riksrevisjonen viser til et studieforbund hvor Vox i 2007 hadde avdekket at studieforbundet ikke oppfylte vilkårene for å motta tilskudd. Det stilles spørsmål ved departementets videre oppfølging av saken.

Følgende sammenfatning kan gis av utbetalinger og tilbakebetaling fra studieforbundet: 2006: kr 35 950, 2007: kr 109 349, 2008: kr 153 416, 2009: Ingen utbetaling, 2010: Ingen utbetaling, 2011: Ingen utbetaling. Krav om tilbakebetaling av kr 43 041 (kr 38 144 for mye utbetalt tilskudd for 2008 og kr 4 897 i renter) ble fattet da kursrapporteringen for 2006 ikke var i tråd med lov og forskrift, og dette påvirket beregningsgrunnlaget for tilskudd for 2008. Beløpet ble betalt tilbake innen fristen Vox hadde satt.

Tilsynet i september 2007 gjaldt virksomheten i 2006. Tilsynet avdekket feil i kursrapporter fra 2006. Slik tilskuddsordningen var på det tidspunktet, inngikk disse rapportene i beregningsgrunnlaget for tildeling i 2008, 2009 og 2010.

Videre fattet Vox vedtak om bortfall av tilskuddet for 2009 som følge av manglende rapportering. I september 2010 fattet Vox vedtak om bortfall av tilskuddet for 2010 på grunn av manglende rapportering.

Studieforbundet har ikke mottatt støtte fra og med 2009. Vox mottok ingen rapport fra studieforbundet i 2007, 2008 og 2009. Vox har av den grunn ingen informasjon om eventuelle andre tilskuddsgivere. Videre opplyser Vox at de har

mottatt henvendelser om tilsynsrapporten. Rapporten er offentlig og de som begjærer innsyn har fått oversendt rapporten. Mottakerne har fattet egne beslutninger som Vox har blitt informert om i etterkant. Dette har for øvrig Vox opplyst om i brev av 20. januar 2011 til Riksrevisjonen.

Departementet har delegert oppgavene med utbetaling av tilskudd og å føre tilsyn med studieforbundene til Vox. KD hadde i 2010 tilsyn med tilskuddsforvaltningen til Vox, hvor blant annet Vox' generelle oppfølging av studieforbundene har vært tema.

Kunnskapsdepartementet har hatt dialog med Vox under oppfølgingen av tilsynet med studieforbundet. Vox skriver i brev til departementet 4. august 2011 at saken anses avsluttet fra deres side. Tatt i betraktning spørsmål om vesentlighet og at dette gjelder relativt små tilskuddsbeløp, ser departementet det ikke som hensiktsmessig å gå ytterligere tilbake i tid enn det som er behandlet i tilsynsrapporten.

Departementet støtter vurderingene til Vox og har avsluttet saken om tilsyn ved det aktuelle studieforbundet med brev av 23. september 2011 til Vox. Kopi av brevet er sendt til Riksrevisjonen.

#### **Ad 4.2 Mål- og resultatstyring i universitets- og høyskolesektoren**

Riksrevisjonen har gjennomført en revisjon av mål- og resultatstyringen i universitets- og høyskolesektoren rettet mot sektormålet for forskning. Formålet har vært å vurdere om virksomhetene har etablert mål- og resultatstyringssystemer som sikrer at vedtatt forskningsstrategi blir fulgt samt at Stortingets vedtak og forutsetninger på forskningsområdet ivaretas. Vi legger til grunn at det er denne revisjonen som er utgangspunktet når Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet på en tilstrekkelig måte har informert Stortinget om universitets- og høyskolesektorens (UH-sektorens) måloppnåelse innen *Programkategori 07.60 Høgre utdanning og fagskoleutdanning*.

Riksrevisjonen har pekt på at rapporteringen i stor grad er aktivitetsorientert og at det derfor er vanskelig å se i hvilken grad målene er nådd. Videre hevder Riksrevisjonen at det i flere tilfeller er lite samsvar mellom det som beskrives som satsingsområder og det som rapporteres to år senere. Det etterlyses også en mer helhetlig

vurdering av måloppnåelse for sektormålet forskning for 2009.

De overordnede målene for høyere utdanning og fagskoleutdanning omfatter, foruten forskning av høy internasjonal kvalitet, også høyere utdanning av høy internasjonal kvalitet, formidling, innovasjon og verdiskapning, institusjonenes samfunnsoppdrag, mål for universitetsmuseene og for fagskoleutdanningen, og må forstås på systemnivå. Måloppnåelsen på de enkelte sektormålene må derfor vurderes ut fra at de er overordnede mål som gjelder for sektoren som helhet, og de må ses på som utviklingsmål og ramme for den samlede virksomheten ved institusjonene i sektoren.

Departementet har i kategoriomtalen i Prop. 1 S (2010-2011) gitt en omfattende tilstandsvurdering som er basert på resultatene på de områdene som nevnt over. Tilstandsvurderingen inneholder også en helhetlig vurdering av sektormålene, og er plassert i kategoriinnledningen for å unngå unødvendige gjentakelser. I tillegg inneholder proposisjonen en rapport for 2009 som er strukturert etter de overordnede målene for universitetene og høyskolene. Rapporten må for det første ses i sammenheng med tilstandsvurderingen, men også i sammenheng med rapporteringen under de respektive budsjettkapitlene og i vedlegg 3 til proposisjonen hvor det er tatt inn kvantitative opplysninger om resultatene på en rekke virksomhetsområder.

Universitetene og høyskolene er akademiske virksomheter med lovfestet institusjonell faglig autonomi og individuell akademisk frihet for de vitenskapelige ansatte. Universiteter og høyskoler kan ikke gis pålegg eller instruksjoner om læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske utviklingsarbeidet. Universitetene og høyskolene skal fremme og verne akademisk frihet, og tilstrebe at den faglige virksomheten holder høy faglig kvalitet. Virksomhetenes faglige frihet er ansett som en grunnleggende forutsetning for å sikre fri og uavhengig forskning og undervisning. Universitetene og høyskolene skal utføre forskning og utviklingsarbeid på en måte som garanterer at kunnskapssamfunnet har en uavhengig kunnskapsbase og en velfungerende kunnskapsallmenning. Departementet viser her også til de forutsetninger som er lagt til grunn i blant annet Stortingets behandling av endringer i universitets- og høyskoleloven knyttet til akademisk frihet, jf. Ot.prp. nr. 67 (2006-2007).

Departementets rapportering i budsjettproposisjonene og styring av den faglige virksomheten ved norske universiteter og høyskoler må tilpasses og reflektere utdanningsvirksomhetenes spesielle institusjonelle stilling og utdannings-, forsknings- og formidlingsvirksomhetens egenart. Etter Kunnskapsdepartementets mening gir tilstandsvurderingen sammenholdt med de ulike rapportelementene i Prop. 1 S (2010-2011) et dekkende bilde av de resultatene som virksomhetene i sektoren har oppnådd i det budsjettåret rapporten omfatter.

Resultatene av virksomheten ved universitetene og høyskolene må sees i et langsiktig perspektiv. Det tar lang tid å bygge gode miljøer og oppnå gode resultater. Etatsstyringen av institusjonene er bl.a. basert på de kvantitative styringsparametrene for måloppnåelsen, men også bredere kvalitative aspekter trekkes inn i departementets vurderinger. I tildelingsbrevet stilles det krav om at institusjonene skal fastsette egne resultatmål for styringsparametrene. Når parametrene analyseres som grunnlag for departementets tilbakemelding til institusjonene i forbindelse med de årlige etatsstyringsmøtene, ser departementet utviklingen over flere år i sammenheng. Spesielt ved mindre institusjoner kan det være situasjonsbestemte variasjoner i resultatene fra det ene året til det andre, noe som gjør det ekstra viktig å legge den langsiktige trenden til grunn for vurdering av resultater og måloppnåelse. Det er etter departementets mening uhensiktsmessig å etablere et styringskonsept der resultatmålinger periodevis gjennom året brukes som grunnlag for styret til å iverksette eventuelle korrigerende tiltak. Spesielt forskningsvirksomheten ved universitetene og høyskolene må vurderes i et langsiktig perspektiv, gjerne med en tidshorison på flere år.

Riksrevisjonen peker videre på at Kunnskapsdepartementet har stilt krav til virksomhetene om innføring av risikostyring, noe de fleste virksomhetene etter Riksrevisjonens mening har gjort på strategisk nivå. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan departementet sikrer seg at virksomhetene implementerer de definerte risikofaktorene i den løpende mål- og resultatstyringen gjennom året.

Riksrevisjonen påpeker at de fleste kontrollerte virksomhetene ikke hadde et oppdatert og fullstendig rammeverk for risikostyring. Det påpekes at virksomhetene i varierende grad har omtalt og vurdert sannsynlighet og konsekvens. Videre blir

det hevdet at virksomhetene ikke kan synliggjøre hvilken risiko som kan aksepteres, kan ikke synliggjøre eller dokumentere at oppfølgingen skjer systematisk og er integrert i styringssystemet gjennom året og oppdateres ved endring.

Kunnskapsdepartementet vil peke på at institusjonenes system for risikostyring må dekke hele virksomheten, og må reflekteres i institusjonenes strategier og planer. Den årlige rapporteringen til departementet gjennom dokumentet *Rapport og planer* er også ment å skulle være et sentralt verktøy for styret, og representere styrets overordnede vurdering av utviklingen ved institusjonen samt styrets strategier, planer og mål som følge av denne vurderingen. Departementet har formidlet dette senest i tildelingsbrevet for 2011.

Departementet har i styringsdialogen lagt vekt på at risikostyring skal gjelde alle sektormålene, og at sannsynlighet og konsekvens skal legges til grunn i vurderingene. Departementet forutsetter at styret har vurdert risiko og muligheter i sammenheng med årlige strategier og prioriteringer. Hvordan styret arbeider med risikovurderinger og om dette er en integrert del av styringssystemet, har vært tatt opp i styringsdialogen også i 2011.

#### **Ad 4.3 Kompetanseheving av lærere**

Skoleeier har ansvar for å tilsette kvalifisert personell i skolene, og for å sikre skoleutvikling, etter- og videreutdanning for sine ansatte, jf. opplæringsloven § 10. Det er likevel bred politisk enighet om at staten skal bidra til kompetanseutvikling for lærere innenfor særlig prioriterte områder.

Ett av disse prioriterte områdene er finansiering av studieplasser i prioriterte fag. Studieåret 2009/2010 deltok 1 438 lærere på de statlig finansierte videreutdanningstilbudene og i 2010/2011 deltok ca. 1 575 lærere. Studieåret 2011/2012 er deltakelsen 1 540 lærere. Om lag 300 skoleeiere har hatt lærere med i ordningen hvert år, hvorav ca. 260 er offentlige skoleeiere.

Før søknadsprosessen for studieåret 2011/2012 har Kunnskapsdepartementet sammen med partene gjort en del endringer for å øke antall søkere. Det er utarbeidet en egen studiekatalog som er sendt alle skoler og et eget informasjonshefte til skoleeierne. I tillegg er det utviklet nettbasert informasjon.

Det er også utarbeidet et nytt, nettbasert søkesystem, basert på erfaringene fra Samordna

opptak. Systemet er beregnet til å være ferdig utviklet innen 2012, men allerede i inneværende år er søknadsprosedyrene lagt om. Nytt søkesystem gjør at departementet i 2011 for første gang vet hvor mange lærere som er interessert i denne formen for videreutdanning. Det betyr imidlertid at det ikke er mulig å sammenligne årets søkertall på 4 000 lærere med tidligere år.

Kunnskapsdepartementet satt i 2010 i gang en egen evaluering av strategien *Kompetanse for kvalitet* som gjennomføres av Danmark Pedagogiske Universitet (DPU) og Oxford Research (OR) hvor formålet er å undersøke i hvilken grad strategien bidrar til at skolesektoren får dekket sitt behov for lærerkompetanse, om lærerne som deltar oppnår ønsket kompetanse og om videreutdanningen styrker lærernes som profesjonsutøvere. Første rapport om lærerkompetanse vil foreligge 1. desember 2011. Sluttrapport vil foreligge 30. juni 2012.

Kunnskapsdepartementet har også satt i gang et arbeid for å styrke samarbeidet i de regionale lærerutdanningsregionene om etter- og videreutdanning. Samarbeidet skal sikre at regionen samlet gir tilbud innenfor de prioriterte områdene.

Kunnskapsdepartementet har i tillegg hatt flere møter denne våren med partene for å diskutere hvilke tiltak som kan iverksettes for å få flere søkere. På møtet departementet hadde med partene i juni 2011, ble det satt ned en egen arbeidsgruppe hvor partene deltar og som vil bli ledet av Kunnskapsdepartementet. Arbeidsgruppen har som mandat i løpet av september 2011 å fremme ulike forslag til en ny innretning av strategien for perioden 2012 -2015, slik at flere kommuner kan delta i ordningen.

#### **Ad 4.4 Bierverv og roller i næringslivet**

Riksrevisjonen anfører at det ved de fleste av virksomhetene under Kunnskapsdepartementet ikke er foretatt en overordnet risikovurdering knyttet til misligheter, og at de fleste virksomhetene heller ikke har rutiner for omgående å varsle Riksrevisjonen ved mistanke om misligheter internt. Riksrevisjonen ber opplyst om departementet mener at oppfølgingen på området er tilfredsstillende.

Kunnskapsdepartementet har i tildelingsbrevet for 2011 understreket betydningen av at styret blant annet sørger for at institusjonen har de nødvendige internkontroll- og risikovurderingssystemer

og generelt sørger for at lover og regler overholdes. Departementet har samme sted henvist til revisjonskommunikasjonen og har forutsatt at institusjonene følger opp og lukker avvikene på de administrative områdene der det er påvist kvalitetsutfordringer og gjennomføring av de ulike forvaltningsoppgavene. Departementet forventer og har i ulike sammenhenger understreket at styrene må følge opp det ansvaret som er fastsatt i hovedinstruksen for universiteter og høyskoler, og sørger for at de administrative oppgavene blir løst i henhold til gjeldende regelverk, herunder at Riksrevisjonen varsles når det foreligger mistanke om misligheter. Dette innebærer at styret må sørge for tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, og at organiseringen av de administrative funksjonene er skriftlig dokumentert i tråd med regelverket, også når det gjelder det forhold Riksrevisjonen særskilt peker på.

Riksrevisjonen peker på at også i 2010 viser revisjonen at flere vitenskapelige ansatte har ett eller flere bierverv og roller i næringslivet, og anfører videre at revisjonen viser at det ikke er en klar grense mellom arbeid som utføres av de ansattes private selskaper og arbeid den ansatte utfører for arbeidsgiver. Riksrevisjonen ber opplyst hvilke tiltak departementet vil iverksette for å sikre at det blir etablert tilfredsstillende rutiner på området.

Slik departementet tidligere har gitt til kjenne, legger Kunnskapsdepartementet til grunn at universitetene og høyskolene følger bestemmelsene i hovedavtalen om at ansatte ikke kan "inneha bistillinger, bierverv, styreverv eller andre lønnede oppdrag som kan hemme eller sinke deres ordinære arbeid med mindre det foreligger særskilt pålegg eller tillatelse". Videre tilsier lojalitetsplikten at tilsatte ikke tar på seg oppdrag i konkurranse med aktivitet som institusjonen ønsker og har kapasitet til å utøve i egen regi.

Kunnskapsdepartementet ser det som viktig at det er full åpenhet om bierverv og lignende som kan komme i konflikt med arbeidet i hovedstillingen. Enkelte institusjoner har etablert egne retningslinjer for denne typen virksomhet og egne registre over sidegjøremål. Kunnskapsdepartementet ser på etiske retningslinjer som et velegnet instrument for å motvirke uønsket adferd og situasjoner hvor det kan reises spørsmål om den enkelte \_ ansattes lojalitet i statstjenesten. Departementet har pålagt institusjonene å utarbeide etiske retningslinjer, og har senest i tildelingsbrevet for

2011 forutsatt at slike retningslinjer skal foreligge lett tilgjengelig innen 1. mars 2011. Dette er fulgt opp i etatsstyringsrunden våren 2011. Departementet har i tildelingsbrevet for 2011 bedt institusjonene i sektoren om å utarbeide strategier for å motvirke brudd på de etiske retningslinjene.

Riksrevisjonen peker på at man har avdekket tilfeller der vitenskapelige ansatte utfører private oppdrag mot betaling innenfor ordinær arbeidstid, og at vedkommende arbeidsgiver betrakter slike oppdrag som en del av den ordinære formidlingsplikten. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at departementet aksepterer at vitenskapelig ansatte generer inntekter fra private oppdrag innenfor ordinær arbeidstid, samtidig som oppdragene anses å være en del av den ansattes formidlingsplikt.

Departementet ser det som positivt og tjenlig for samfunnet at ansatte i vitenskapelige stillinger ved universitetene og høyskolene driver formidling utover det den enkelte arbeidstaker er pålagt og finner rom for innenfor arbeidstiden, så lenge dette ikke hemmer eller sinker vedkommendes ordinære arbeid eller på andre måter kommer i konflikt med institusjonens interesser. Etter departementets mening er det generelle ramme- og regelverk på dette området tilstrekkelig og dekkende, men departementet vil samtidig understreke at det er viktig at det er et ryddig forhold rundt disse relasjonene ved den enkelte institusjon.

En tilsvarende problemstilling ble tatt opp i Dokument 1 (2010-2011) og behandlet i kontroll- og konstitusjonskomiteen, jf. Innst. 138 S (2010-2011) der komiteen uttaler:

*"Komiteen viser til at Riksrevisjonen har funnet at mange vitenskapelige ansatte i universitets- og høyskolesektoren har en rekke bierverv, og at det ifølge Riksrevisjonen kan medføre at arbeidet for hovedoppdragsgiver blir skadelidende. Departementet mener det er ønskelig at vitenskapelige ansatte i sektoren er engasjert i nærings- og samfunnsliv utenfor virksomheten. Komiteen deler departementets syn, men poengterer at det er viktig at det er etablert rutiner som bidrar til å hindre eventuelle rolle- og habilitetskonflikter."*

Departementet er kjent med at universitetene og høyskolene fortsatt finner det tjenlig å gi arbeidstakerne adgang til å påta seg ekstraarbeid og inneha bistilling/bierverv inntil 20 prosent

innenfor ordinær arbeidstid, når dette arbeidet er til gagn for utførelsen av arbeidet for virksomheten. Det er en forutsetning at arbeidet i ordinær stilling tas igjen til andre tider, eller at det avtales redusert arbeidstid og avkorting av lønn.

Under henvisning til dette mener Kunnskapsdepartementet at Riksrevisjonens formulering om at departementet skal ha akseptert at ansatte i vitenskapelig stilling genererer inntekter fra private oppdrag innenfor ordinær arbeidstid er upresis og ufullstendig. Kunnskapsdepartementet vil understreke at det fra departementets side hele tiden har vært gjort klart at hvis vitenskapelige ansatte påtar seg bierverv, er det en forutsetning at det ikke hindrer eller hemmer deres ordinære arbeid eller på annen måte kommer i konflikt med institusjonens interesser. Departementet har i denne forbindelse i tillegg som nevnt forutsatt at dersom arbeidet utføres i ordinær arbeidstid, skal arbeidet i hovedstillingen tas igjen eller det skal avtales redusert arbeidstid og avkortet lønn.

#### **Ad 4.5 Informasjonssikkerhet i universitets- og høyskolesektoren**

Riksrevisjonen peker på at institusjonene i universitets- og høyskolesektoren forvalter en stor mengde personopplysninger, og stiller spørsmål ved om departementet har sikret seg at personopplysninger som virksomhetene innhenter og benytter, behandles på en tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen anfører at Kunnskapsdepartementet i hovedsak har stilt tilstrekkelige krav til informasjonssikkerhet overfor virksomhetene, men mener at departementet har unnlatt å følge opp at kravene blir gjennomført. Riksrevisjonen peker også på at det tidvis er store avvik mellom hva som anses som god tilgangskontroll og den reelle situasjonen ved virksomhetene, og ber i denne forbindelse opplyst om departementet synes arbeidsdelingen ved disse virksomhetene er tilfredsstillende.

Slik departementet har omtalt i brev av 18. mai 2011 til Riksrevisjonen, har departementet utformet et overordnet styringsdokument som henvider seg til alle nivåer og aktører i kunnskapssektoren hvor departementet gjør det klart at man forventer at arbeidet med informasjonssikkerhet gis høy prioritet i denne sektoren.

Som et ledd i arbeidet med ytterligere å forbedre informasjonssikkerheten i universitets- og høyskolesektoren ga departementet i januar i år, som omtalt i ovennevnte brev, Uninett AS i oppdrag å gjennomføre et forprosjekt om informasjons-

sikkerhet for de statlige universitetene og høyskolene. Formålet var å få utredet hvordan departementet best kan ivareta sitt overordnede ansvar på dette området og lage en modell for en felles internkontroll for informasjonssikkerhet. Uninett AS har nylig oversendt sin rapport datert 20. juni 2011 til Kunnskapsdepartementet.

Departementet vil vurdere forslagene i rapporten og det som er kommet frem i Riksrevisjonens undersøkelse i lys av departementets overordnede ansvar for informasjonssikkerheten i underliggende virksomheter. Departementet vil også vurdere behovet for ytterligere oppfølging av dette området som et ledd i styringsdialogen med institusjonene.

Kunnskapsdepartementet er opptatt av at bestemmelsene følges og finner det uheldig at det er avdekket tilfeller der tilsatte i sektoren både har utvidede rettigheter i administrative systemer og samtidig kan autorisere betalingsoppdrag. Departementet har ved flere anledninger understreket de sentrale bestemmelsene i økonomiregelverket og betydningen av å iakttas adskilte funksjoner i økonomiforvaltningen overfor institusjonene i sektoren. Selv om det tidvis avdekkes svakheter, mener departementet likevel at våre underliggende virksomheter gjennomgående har gode rutiner for administrasjon av tilgangsrettigheter. De kontrollrutinene som er etablert når det gjelder budsjett disponering, attestasjon, kontroll ved bokføring og attestasjon av utbetalingsoppdrag sikrer at det er flere sperrer som vil stoppe forsøk på misbruk av fullmakter. I lys av de funn Riksrevisjonen nå har gjort, vil Kunnskapsdepartementet på nytt ta opp disse problemstillingene i de fora der departementet møter sektoren.

#### **Ad 4.6 Økonomistyring**

Riksrevisjonen viser til at Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo og Norges musikkhøgskole i 2009 hadde betydelige økonomiske utfordringer, og stiller spørsmål ved hvilke konsekvenser de økonomiske utfordringene får for aktivitetsnivået og likviditeten på både kort og lang sikt.

Departementet kunne allerede ved årsavslutningen for 2009 konstatere at den økonomiske stillingen ved Arkitektur- og designhøgskolen og Norges musikkhøgskole utviklet seg ugunstig som følge av at både Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo og Norges musikkhøgskole i en periode hadde hatt en aktivitet som har påført institusjonene større kostnader enn det som er

dekning for innenfor de årlige bevilgningene. Departementet tok initiativ til dialogmøter med de to institusjonene som ble pålagt å utarbeide og gjennomføre tiltak for å rette opp situasjonen. Senere har departementet nøye fulgt opp den økonomiske utviklingen ved de to høyskolene. Selv om det ikke har ført til likviditetsproblemer, har det på den annen side medført at det økonomiske handlingsrommet gradvis er blitt redusert ved de to høyskolene.

Departementet ser det som en avgjørende forutsetning at aktiviteten i sektoren og ved den enkelte institusjoner er tilpasset de til enhver tid gjeldende økonomiske rammer, slik at institusjonene og sektoren som helhet kan ivareta sine oppgaver og utvikle og styrke sin faglige profil og faglige virksomhet, og forfølge sine strategiske planer. Departementets oppfølgingsprogram, som aktiveres når den økonomiske stillingen i det enkelte tilfellet tilsier det, har som målsetning å avdekke risiko for avvik og styringsutfordringer så tidlig som mulig, slik at effektive tiltak kan settes inn før konsekvensene blir alvorlige for institusjonens studenter, ansatte og øvrig faglig virksomhet. Oppfølgingsprogrammet inneholder blant annet særskilte møter og krav om tiltaksplaner. Så langt har departementet ikke registrert at de økonomiske problemene har ført til at den faglige virksomheten er blitt svekket, verken på kort eller lang sikt. Styrene ved Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo og Norges musikkhøgskole har tatt sitt ansvar for en forsvarlig drift alvorlig, og har gjennomført de tiltak som har vært påkrevet for å rette opp den økonomiske utviklingen ved begge høyskolene. Departementet følger den økonomiske utviklingen ved de to høyskolene nøye. Selv om den økonomiske stillingen ved Norges musikkhøgskole er blitt bedre i løpet av 2010, forventer departementet at styret sørger for å stabilisere den økonomiske utviklingen ved høyskolen i 2011. Tilsvarende forventer departementet at Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo viderefører tiltakene og gjenskaper et økonomisk handlingsrom i løpet av 2011.

#### **Ad 4.7 Avsluttende revisjonsbrev med merknader**

##### *Samisk høgskole*

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Samisk høgskoles regnskap for 2010. Departementet har merket seg at dette gjelder forhold som også ble tatt opp i forbindelse med regnskapet for 2009, men som ikke er rettet opp i løpet av 2010. Riksrevisjonen ber spesielt om

departementets kommentarer til forholdene ved Samisk høgskole.

Departementet viser til redegjørelsen i brevet av 18. mai 2011 om Samisk høgskole og departementets oppfølging, og vil her uttale følgende: I april 2010 tok departementet initiativ til et dialogmøte der Riksrevisjonens merknader til regnskapet for 2009 ble tatt opp med Samisk høgskole. Forholdet ble også tatt opp i etatsstyringsmøtet 28. april 2010, og i tilbakemeldingen gjorde departementet det klart at man forventer at høyskolen sørger for at forholdene bringes i orden og at man oppnår varig bedring når det gjelder økonomiforvaltning og rapportering. Departementet forutsatte at styret ga arbeidet på dette området høy prioritet og utarbeidet planer for gjennomføring av de nødvendige tiltakene. Nye dialogmøter ble holdt høsten 2010 og i mars 2011.

I etatsstyringsmøtet 6. juni 2011 tok departementet også opp de svakheter som Riksrevisjonen har påpekt i regnskapet for 2010. Samisk høgskole har hatt kapasitets- og kompetanseutfordringer i 2010, men departementet har i den skriftlige tilbakemeldingen fra etatsstyringsmøtet forutsatt at styret prioriterer å iverksette tiltak som sikrer at økonomiforvaltningen forbedres i 2011. Departementet legger vekt på og forventer av styret ved Samisk høgskole at de forhold Riksrevisjonen har tatt opp, blir fulgt opp og at avvikene blir lukket. Prosessene ved Samisk høgskole vil bli særskilt fulgt opp høsten 2011 fra departementets side.

##### *Universitetet for miljø- og biovitenskap*

Kunnskapsdepartementet ser alvorlig på de forhold Riksrevisjonen har avdekket på anskaffelsesområdet og når det gjelder behandlingen av bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet ved Universitetet for miljø- og biovitenskap. Departementet tok allerede i desember 2010 initiativ til et oppfølgingsmøte med universitetet som følge av revisjonsmerknadene. Universitetet har etter oppfølgingsmøtet i desember 2010 utarbeidet en tiltaksplan, og har fått pålegg om å rapportere skriftlig om gjennomføringen av tiltakene i planen. Forholdet ble også tatt opp i etatsstyringsmøtet 5. mai 2011.

##### *Høgskolen Stord/Haugesund*

Departementet har merket seg at Riksrevisjonen har merknader knyttet til interne retningslinjer, anskaffelser, håndtering av salg av simulatorvirksomhet og verdivurdering av aksjer.



Riksrevisjonen ber også om departementets kommentarer til det forhold at simulatorutstyr og kurspakker er avhendet til et privat selskap uten forutgående ekstern verdivurdering, og stiller spørsmål ved om aksjene som Høgskolen Stord/Haugesund (HSH) har mottatt i gave fra samme selskap er å anse som en del av vederlaget for utstyr og kurspakker.

Departementet ble kjent med transaksjonene Høgskolen Stord/Haugesund har foretatt overfor det private selskapet gjennom revisjonskommunikasjonen høsten 2010. Forholdet ble tatt opp i etatsstyringsmøtet 5. april 2011. I tilbakemeldingen har departementet konstatert at høyskolen har utfordringer når det gjelder selskapsforvaltning og økonomistyring. Høgskolen Stord/Haugesund ble pålagt å følge opp Riksrevisjonens merknader på området, og sørge for å få på plass en velfungerende intern kontroll med etterlevelsen av instruksjer og retningslinjer. Departementet har ytterligere fulgt opp høyskolens forhold når det gjelder selskapsforvaltning og økonomistyring i dialogmøte etter etatsstyringsmøtet.

Departementet finner det utilfredsstillende at høyskolen har solgt statlig eiendom til et privat selskap uten forutgående takst, og at høyskolen dermed ikke har iaktatt de regler og retningslinjer som gjelder etter EØS-regelverket for statsstøtte ved salg av eiendom til næringsvirksomhet.

Når det gjelder gavedisposisjonen angjeldende selskap har foretatt overfor Høgskolen Stord/Haugesund, har departementet gått gjennom høyskolens redegjørelse om omstendighetene rundt overføringen av aksjer i det private selskapet. Departementet har også gått gjennom avtalene om salg av simulatorutstyr og kurspakker og om overføring av 10 prosent av aksjekapitalen i selskapet til høyskolen, som begge ble undertegnet 16. juni 2010, men som formelt sett er uavhengig av hverandre. Departementet ser at det kan stilles spørsmål ved om overføringen av aksjer til Høgskolen Stord/Haugesund er å anse som en del av vederlaget for simulatorutstyr og kurspakker.

På grunn av disse forholdene har departementet funnet det riktig å trekke inn høyskolens fullmakt til å erverve og avhende aksjer. Departementet har understreket at Høgskolen Stord/Haugesund ikke kan påregne å få slik fullmakt for 2012, med mindre høyskolen innen 1. oktober 2011 kan godtgjøre at det er iverksatt nødvendige tiltak for

å håndtere slik fullmakt. Kunnskapsdepartementet vil holde Riksrevisjonen orientert om den videre oppfølging av denne saken.

#### *Senter for IKT i utdanningen*

Departementet viser til punkt 2.4 i Riksrevisjonens brev vedrørende Senter for IKT i utdanningen, hvor Riksrevisjonen gir vesentlige merknader knyttet til anskaffelser, direktørens habilitet, mangelfull internkontroll, overskridelse av budsjettammen og posteringer i strid med kontantprinsippet.

I forbindelse med etableringen og oppstart av Senter for IKT i utdanningen 1. januar 2010 ble senteret fulgt tett opp for å legge til rette for en hensiktsmessig etablering av senteret. Tildelingsbrev og hovedinstruks for økonomiforvaltningen for senteret var klare før oppstarten 1. januar 2010, og la hovedføringene for virksomheten ved senteret. Gjennom 2010 hadde departementet ikke grunn til å anta at det var økonomiske problemer ved senteret. Først i forbindelse med rapporteringen av regnskapet for 2010 varslet senteret departementet om at det var problemer knyttet til økonomiforvaltningen.

Departementet har foretatt egne undersøkelser av de ulike sidene ved økonomiforvaltningen ved Senter for IKT i utdanningen siden departementet ble kjent med at det var indikasjoner på at det forelå mangler ved senteret. Kunnskapsdepartementet kan på dette grunnlag være enig i Riksrevisjonens vurderinger av de kritikkverdige forholdene ved senteret.

Departementet har sørget for en særlig tett oppfølging av senteret siden disse forholdene ble kjent, og iverksatt en rekke tiltak for å sikre at de avdekkede manglene blir rettet og at senteret får en forsvarlig økonomiforvaltning. Departementet viser også til særskilt dialog med Riksrevisjonen i denne saken. Direktøren trakk seg med virkning fra 1. juni 2011. Departementet har engasjert et rekrutteringsfirma som bistår i prosessen med å ansette ny direktør i Senter for IKT i utdanningen.

Departementet har hatt konsulentbistand med det formål å sikre at det er etablert gode økonomi\_rutiner som etterleves i Senter for IKT i utdanningen slik at de har kontroll og oversikt over disponeringen av ressurser, og at senteret evner å planlegge aktivitet på en måte som sikrer måloppnåelse for dets virksomhet innenfor de tildelte rammer. Oppdraget har gått på å gjennomgå

økonomiforvaltningen og -systemet ved Senter for IKT i utdanningen fra etableringen 1. januar 2010 til i dag og å komme med forslag til forbedringer av dette. Anbefalingene i rapporten vurderes og vil bli fulgt opp.

Kunnskapsdepartementet følger senteret og dets ledergruppe tett knyttet til disse spørsmålene. Gitt senterets økonomiske situasjon er aktivitetsnivået i 2011 justert i tråd med disponible midler. Den økonomiske situasjonen og økonomirutiner er hovedtema i styringsdialogen med senteret. Målet er at senterets aktiviteter og måloppnåelse i 2012 igjen kan være i tråd med de forventninger som ble stilt ved etableringen av senteret.

#### *Generelt om regnskapskvalitet i universitets- og høyskolesektoren*

Riksrevisjonen uttaler generelt at det som har blitt påpekt overfor om virksomhetene som mottar avsluttende revisjonsbrev med merknad, i stor grad er i samsvar med det som har vært påpekt gjennom flere år. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets oppfølging og bruk av virkemidler vedrørende kvaliteten på de omtalte virksomhetenes regnskaper.

Departementet er generelt av den oppfatning at det følger opp underliggende virksomheter på en forsvarlig måte med bruk av de virkemidler som gjeldende lov- og regelverk legger til rette for. Videre etablerer departementet egen oppfølging med bruk av tilpassede tiltak overfor virksomheter som har særlige utfordringer i sin økonomiforvaltning.

Kunnskapsdepartementet vil bemerke at regnskapskvaliteten samlet sett er forbedret de seneste årene til tross for at det tidvis registreres avvik. Departementet fører kontroll med regnskapskvaliteten i tilslutning til at institusjonene avlegger delårs- og årsregnskaper gjennom både formal- og realitetskontroll av regnskapene. Resultatene av disse kontrollene kommuniseres med institusjonene i sektoren.

I tilslutning til delårs- og årsavslutningene utarbeider departementet et skriv til institusjonene i sektoren hvor aktuelle problemstillinger, både av formell og regnskapsteknisk art som berører flere institusjoner, tas opp.

I tillegg til den skriftlige kommunikasjonen har departementet videreført regionsseminarene i 2010, og veiledet enkeltinstitusjoner gjennom

direkte dialog. Departementet deltar også så vidt mulig i sektorens fellesfora på ulike områder.

Departementet har i tillegg til overvåkingen av institusjonenes økonomistyring og økonomiske stilling også etablert mekanismer for å fange opp avvik i regnskapskvaliteten. Som et ledd i den generelle oppfølgingen, og for å forsterke oppmerksomheten rundt regnskapskvaliteten i sektoren, blir resultatene av departementets kvalitets- og formalkontroll av delårsregnskap og årsregnskap sendt alle institusjonene til orientering. I tillegg gjennomfører departementet særskilt oppfølging av de institusjoner der det bedømmes å være nødvendig.

Departementet er opptatt av at både departementets og institusjonenes forvaltning blir bedre, og gjennomfører nå et utredningsprosjekt som skal vurdere tiltak som kan bidra til høyere kvalitet i økonomiforvaltningen. Både organisering av forvaltningsarbeidet og virkemiddelbruken skal utredes med mål om å finne bedre og mer effektive løsninger."

## **6 Riksrevisjonen uttaler**

Riksrevisjonen har avgitt 45 avsluttende revisjonsbrev uten merknad og fire avsluttende revisjonsbrev med merknad til henholdsvis Samisk høyskole, Senter for IKT i utdanningen, Universitetet for miljø- og biovitenskap og Høgskolen Stord/Haugesund.

### **6.1 Tilskuddsforvaltning Kunnskapsdepartementet**

Riksrevisjonen har kontrollert Kunnskapsdepartementets rapportering til Stortinget på tilskuddsforvaltningen. Det framkom at departementets kvalitative rapportering på oppnådde resultater i forhold til fastsatte mål for programkategoriene *Grunn-opplæring og Voksenopplæring* er mangelfull. Dette medfører at det blir vanskelig å vurdere graden av måloppnåelse for tilskuddsordningene. Riksrevisjonen er i tillegg kritisk til at departementet har unnlatt å rapportere på enkelte tilskuddsordninger under disse programkategoriene. Til sammenligning var rapporteringen på programkategori *Barnehager* tilfredsstillende.

Riksrevisjonen registrerer at departementet vil benytte revisjonens merknader som innspill til arbeidet med å forbedre omtalen av tilskuddsordningene i den årlige budsjettproposisjonen og rapporteringen til Stortinget.

### **Utdanningsdirektoratet – tilskudd til private skoler**

Statlige tilskudd til private skoler utgjør årlig ca. 2,5 mrd. kroner. Riksrevisjonen har gjennomført revisjon ved et utvalg på 25 av ca. 280 private skoler i 2010. Det ble blant annet avdekket at tilskudd ikke er benyttet i henhold til gjeldende regelverk ved at tilskudd er benyttet til lån eller pant. Det er også tatt opp forhold knyttet til uheldige dobbelroller der skoleeiere selger varer og tjenester til egne skoler.

Riksrevisjonen er kritisk til om tilsynsaktiviteten det nå er lagt opp til, er tilstrekkelig for å sikre at de private skolene følger privatskoleloven. En styrket gjennomføring av tilsynene med forbedret metodikk gir etter Riksrevisjonens oppfatning ikke et godt nok resultat dersom besøkshyppigheten er for lav. Videre tar tilsynene etter Riksrevisjonens oppfatning ikke tilstrekkelig hensyn til økonomiske og regnskapsmessige forhold.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet og Utdanningsdirektoratet arbeider kontinuerlig for å forbedre tilsyn og kontroll med privatskolenes virksomhet med grunnlag i erfaringene fra den løpende forvaltningen og tilsynsvirksomheten. Videre har Riksrevisjonen merket seg at Utdanningsdirektoratet har utvidet sin kontroll av skolene i Noroff-strukturen etter at revisjonen var avsluttet. Riksrevisjonen har også merket seg at forhold vedrørende Akademiet-skolene ikke er kommentert av departementet. I tillegg til drift av private skoler hvor det mottas statstilskudd eier flere av selskapene andre virksomheter og foretar anskaffelser av varer og tjenester til skolene fra disse virksomhetene.

Minimum 85 prosent av de private skolenes inntekter er tilskudd fra staten, og skolene utfører viktige samfunnsmessige oppgaver. Skolene følger i dag ikke lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen har på denne bakgrunn bedt Kunnskapsdepartementet avklare med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet om skolene faller inn under regelverket.

### **Vox – tilskudd til studieforbund**

Vox forvalter blant annet tilskudd til studieforbund, en ordning som i 2010 ble budsjettert med 179 mill. kroner. Riksrevisjonens gjennomgang av ordningen viser at det er svakheter knyttet til utbetaling, oppfølging og rapportering av tilskuddet.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det ikke i tilstrekkelig grad er lagt opp til en rapportering som tar hensyn til både kvalitative og kvantitative forhold i rapporteringen om måloppnåelse for tilskudd til studieforbund. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil vurdere erfaringene med rapporteringen for 2010 før det tas stilling til om det bør gjøres endringer.

Riksrevisjonen er kritisk til at regelverket for tilskudd til studieforbund har medført at statlige midler står ubenyttet ved årslutt. Ved et studieforbund sto 17 mill. kroner ubrukt per 31. desember. Dette utgjorde 25 prosent av samlet tildeling for forbundet i 2010. Riksrevisjonen har merket seg at departementet mener at dette vil jevne seg ut når tilskuddets størrelse og aktiviteten vurderes over flere år. Riksrevisjonen vil understreke at utbetaling av tilskudd til enhver tid må avpasses den enkelte tilskuddsmottakers behov for midler.

Riksrevisjonen er tilfreds med departementets presisering av at det kun er tilskuddsberettiget kursvirksomhet som omfattes av voksenopp-læringsloven som kan gi rett til vederlagsfri bruk av offentlige undervisningslokaler. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i juni 2011 sendte et brev til alle landets kommuner og fylkeskommuner hvor sider ved ordningen med gratis lån av lokaler til studieforbund ble omtalt.

Riksrevisjonen er kritisk til at det overfor et studieforbund ikke er fremmet krav om tilbakebetaling av tilskudd for årene 2007 og 2008. Dette med bakgrunn i at det ved et tilsynsbesøk i 2007 ble avdekket store svakheter i forbundets rapportering, og at rapporter for årene 2007 og 2008 ikke er mottatt. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at det er etablert oppfølgingsrutiner som hindrer at slike tilfeller oppstår igjen. Riksrevisjonen tar til etterretning at saken nå er avsluttet.

### **6.2 Mål og resultatstyring på universitets- og høyskolesektoren**

Riksrevisjonen har vurdert Kunnskapsdepartementets rapportering til Stortinget gjennom Prop. 1 S for programkategori *Høyere utdanning og fagskoleutdanning*, hovedmål forskning. Riksrevisjonen er av den oppfatning at rapporteringen ikke har vært tilstrekkelig. Riksrevisjonen merker seg at Kunnskapsdepartementet mener Stortinget mottar en tilfredsstillende rapportering selv om det rapporteres på tilstand og gjennomført aktivitet og i liten grad på måloppnåelse sett opp mot sektormålene.

Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er mange virksomheter på universitets- og høyskolesektoren som ikke har implementert et fullstendig rammeverk for risikostyring slik bestemmelsene krever. Et slikt rammeverk vil bidra til en bedre mål- og resultatstyring i de enkelte virksomhetene. Departementet henviser til at risikostyring senest i 2011 har vært omtalt i tildelingsbrev samt vært en del av styringsdialogen med virksomhetene. Riksrevisjonen er kritisk til at et fullstendig rammeverk for risikostyring fortsatt ikke er på plass.

### **6.3 Kompetanseheving for lærere**

Kunnskapsdepartementet etablerte i 2009 en ordning hvor målsetningen var å legge til rette for kompetanseheving for lærere i grunnskolen. Riksrevisjonen er kritisk til at innretningen av ordningen har medført at et stort antall lærere fra flere kommuner ikke er innvilget kompetanseheving. Årsaken er at kommunene ikke har hatt midler til å dekke sin andel av ordningen eller vikarer til å dekke undervisningen ved studiefraværet. Dette har medført at en vesentlig andel av de avsatte midler til kompetanseheving ikke er benyttet.

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke tidligere har iverksatt tilfredsstillende tiltak for å bedre situasjonen for lærere med videre- og etterutdanningsbehov i de kommuner som ikke bevilger midler for å innvilge opplæringen. Riksrevisjonen er videre kritisk til at departementet først i september 2011 nedsatte en arbeidsgruppe som skal fremme forslag til en ny innretning av strategien for perioden 2012–2015, slik at flere kommuner kan delta i ordningen.

### **6.4 Bierverv og roller i næringslivet**

Riksrevisjonen har videreført kartleggingen fra 2009 av blant annet åpenhet rundt ansattes bierverv og roller i næringslivet. Det er viktig og ønskelig at vitenskapelig tilsatte er engasjert i nærings- og samfunnsliv utenfor virksomheten, noe også kontroll- og konstitusjonskomiteen har understreket.<sup>9</sup> Komiteen påpeker at det må være rutiner for å sikre ryddighet rundt slike engasjement. Riksrevisjonen registrerer at flere vitenskapelige tilsatte fortsatt innehar en rekke bierverv og roller i offentlige og private virksomheter uten at det er etablert tilstrekkelige rutiner for håndtering av disse. Etter Riksrevisjonens vurdering eksisterer det derfor fortsatt stor risiko for at eventuelle interessekonflikter ikke blir avdekket. Departementet poengterer at det er ønskelig med

slike engasjement, men viser til at det må være åpenhet om bierverv og lignende som kan komme i konflikt med arbeidet i hovedstillingen. Riksrevisjonen har merket seg at departementet viser til etiske retningslinjer som et viktig verktøy i denne sammenheng, men er med bakgrunn i funn fra revisjonen for 2010 kritisk til om departementets oppfølging har vært tilstrekkelig.

Riksrevisjonen er også kritisk til at vitenskapelig tilsatte utfører private oppdrag mot betaling innenfor ordinær arbeidstid, uten at arbeidsgiver krever at arbeidet i hovedstillingen tas igjen på et senere tidspunkt eller at arbeidet medfører redusert arbeidstid eller avkortet lønn. Riksrevisjonen har merket seg at departementet forutsetter at slike krav legges til grunn ved utøvelse av bierverv i arbeidstiden. Riksrevisjonen forutsetter at departementet sørger for at gjeldende krav blir fulgt opp overfor virksomhetene.

### **6.5 Informasjonssikkerhet på universitets- og høyskolesektoren**

Riksrevisjonen ser alvorlig på de svakheter som er avdekket i forbindelse med informasjonssikkerhet knyttet til behandling av personopplysninger i universitets- og høyskolesektoren. Riksrevisjonen har merket seg at Uninett AS er engasjert til å kartlegge hvordan departementet på best mulig måte kan ivareta sitt overordnede ansvar.

Riksrevisjonen ser det som uheldig at en stor andel administrativt tilsatte i universitets- og høyskolesektoren har for omfattende rettigheter i ulike systemer. Departementet legger til grunn at internkontrollen generelt og andre kompenserende tiltak er såpass gode ved virksomhetene når det gjelder tilgangsrettigheter, at dette reduserer sannsynligheten for feil og avvik. Riksrevisjonen har merket seg at departementet på nytt vil ta opp problemstillingene overfor sektoren.

### **6.6 Økonomistyring**

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo og Norges musikkhøgskole har de seneste årene hatt betydelige økonomiske utfordringer. Riksrevisjonen ser positivt på at Kunnskapsdepartementet har iverksatt tiltak for å følge opp den økonomiske situasjonen ved de to virksomhetene. Riksrevisjonen merker seg at departementet ikke har registrert at de økonomiske problemene har ført til at den faglige virksomheten er blitt svekket, verken på kort eller lang sikt.

9) Innst. 138 S (2010–2011).

### 6.7 Avsluttende revisjonsbrev med merknad

Det er kritikkverdig at feil og mangler har medført at Samisk høgskole, Senter for IKT i utdanningen, Universitetet for miljø- og biovitenskap og Høgskolen Stord/Haugesund har mottatt revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen merker seg at departementet etablerer en egen oppfølging med bruk av tilpassede tiltak overfor virksomheter som har særlige utfordringer i sin økonomiforvaltning, og at det er igangsatt et utredningsprosjekt som skal vurdere tiltak som kan bidra til høyere kvalitet i økonomiforvaltningen.

#### Samisk høgskole

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Samisk høgskole i 2010-regnskapet ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp de forhold som ble tatt opp ved revisjonen av 2009-regnskapet. Det er blant annet påpekt svakheter med hensyn til avsetning til statlig og bidragsfinansiert aktivitet, usikkerhet knyttet til det regnskapsmessige resultat for oppdragsvirksomheten og manglende avtalevilkår i forbindelse med tilskuddsprosjekter. Riksrevisjonen har merket seg departementets forventning om at styret ved Samisk høgskole nå vil følge opp de forhold som er tatt opp, og at prosessene vil bli særskilt fulgt opp fra departementets side.

#### Senter for IKT i utdanningen

Riksrevisjonen er kritisk til at Senter for IKT i utdanningen i sitt første driftsår hadde store svakheter i økonomistyringen. Merknadene er knyttet til direktørens habilitet, disposisjoner i strid med anskaffelsesregelverket, overskridelser av budsjetttrammen, mangelfull internkontroll og posteringer i strid med kontantprinsippet. Riksrevisjonen har merket seg at Kunnskapsdepartementet er enig med Riksrevisjonens vurderinger av de kritikkverdige forholdene ved senteret, og at departementet vil følge senteret nøye.

#### Universitetet for miljø- og biovitenskap

Riksrevisjonen ser alvorlig på svak intern kontroll ved Universitetet for miljø- og biovitenskap. Dette framkommer gjennom en rekke brudd på anskaffelsesregelverket, herunder at universitetet benytter eldre avtaler enn det regelverket tillater, hvorav enkelte er inngått på 1990-tallet. Universitetet kan heller ikke dokumentere begrunnelser for bruk av bevilgningsmidler i prosjekter, noe som medfører at beslutningsgrunnlaget ikke kan verifiseres. Riksrevisjonen har merket seg Kunnskapsdepartementets oppfølging av forholdene og at universitetet har blitt pålagt å utarbeide tiltaksplaner på områdene.

### Høgskolen Stord/Haugesund

Riksrevisjonen er kritisk til at økonomiforvaltningen ved Høgskolen Stord/Haugesund ikke er tilfredsstillende. Dette har ført til vesentlige svakheter knyttet til håndtering av salg av simulatorvirksomhet, der kjøper var privat aktør og hvor simulatorutstyr og kurspakker ble solgt uten forutgående verdivurdering, avklaring av roller i forbindelse med salget, verdivurdering av aksjer, interne retningslinjer og anskaffelsesrutiner.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har inndratt høgskolens fullmakt til å erverve og avhende aksjer. Riksrevisjonen har også merket seg at Kunnskapsdepartementet har bedt om en ny og oppdatert tiltaksplan for høgskolen angående interne retningslinjer og anskaffelser, og at departementet ut fra dette vil vurdere ytterligere tiltak.

### 6.8 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- informasjonssikkerhet i statsforvaltningen
- regnskapskvaliteten på universitets- og høgskolesektoren
- lønn
- anskaffelser
- bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet
- Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo
- Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring

Av tidligere rapporterte forhold vil aktivering av eiendommer og andre eiendeler på universitets- og høgskolesektoren følges opp særskilt neste år.

### 6.9 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon vedrørende statlig forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høgskolesektoren.

# Landbruks- og matdepartementet

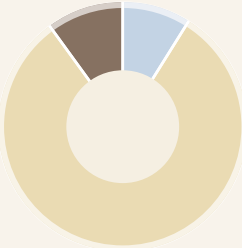
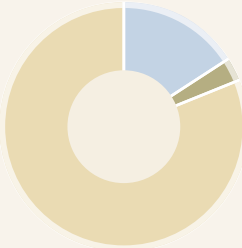
## 1 Landbruks- og matdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010

### 1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)\*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	275	17 418	17 693	17 438	240
Inntekter		960		1005	

Utgiftsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> <li>Statens egne driftsutgifter</li> <li>Nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer til andre</li> <li>Utlån, statsgjeld mv.</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Salg av varer og tjenester</li> <li>Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer fra andre</li> <li>Tilbakebetalinger mv.</li> </ul>

Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknad og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
7	virksomheter	Bioforsk
5	selskaper**	

\* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

\*\* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2011–2012).

## 1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter og mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

## 1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget.

---

## 2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

### 2.1 Bioforsk

Bioforsk har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad som er knyttet til følgende forhold:

#### 2.1.1 Regnskapsavlegget

I henhold til *bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010* (økonomibestemmelsene) punkt 3.2.3 kan en virksomhet i samråd med overordnet departement velge å føre virksomhetsregnskapet etter andre prinsipper enn kontantprinsippet, dersom ikke annet følger av standarder for budsjettering og regnskapsføring fastsatt av Finansdepartementet. Prinsippet som i tilfelle velges skal være dokumentert og konsistent over tid.

Bioforsk har i henhold til note 1 til årsregnskapet for virksomheten avlagt regnskapet etter regnskapsloven og dens prinsipper. I henhold til sammenstillingsprinsippet, jf. *Lov om årsregnskap mv. av 17. juli 1998* (regnskapsloven) § 4-1 nr. 3 skal utgifter og inntekter som er knyttet til samme transaksjon presenteres i det samme regnskapsåret. Revisjonen har avdekket at kostnader for ca. 3,2 mill. kroner som er ført i 2011 faktisk gjelder 2010. Bioforsk har i brev til Riksrevisjonen opplyst at de ikke følger prinsippet om periodisering.

Bioforsk fører verdipapirer som anleggsmidler i balansen, jf. note 1 til årsregnskapet. Det følger av regnskapsloven § 5-3 tredje ledd at anleggsmidler skal nedskrives til virkelig verdi ved verdifall som forventes å ikke være forbigående. Det foreligger med dette en nedskrivningsplikt. Aksjer i Bioparken AS står oppført i balansen med en verdi på kr 472 000. På ekstraordinær generalforsamling i Bioparken AS den 9. desember 2009 ble det besluttet å avvikle selskapet. I henhold til regnskapsloven og prinsippet for verdivurdering

av anleggsmidler som oppgitt i note 1 til årsregnskapet, skulle aksjeposten vært helt nedskrevet.

God regnskapsskikk og regnskapslovens oppstillingsplan krever at poster som ikke anses å inngå i den ordinære virksomheten skal skilles ut som ekstraordinære poster. Ifølge Norsk Regnskaps-Standard nr. 5 punkt 3.1 må en ekstraordinær post være uvanlig, uregelmessig og vesentlig. I praksis er dette meget strenge krav, slik at ekstraordinære transaksjoner sjelden forekommer.

I årsregnskapet for 2010 er det ført ekstraordinære kostnader på kr 6 228 000 og kr 699 000 i ekstraordinære inntekter. Kostnadene oppfyller ikke kravene til ekstraordinære poster. Regnskapet til Bioforsk viser samlet økonomisk resultat og finansiell stilling. Alle vesentlige interne transaksjoner og mellomværende mellom avdelingene er eliminert i henhold til note 1 til årsregnskapet for 2010. De interne inntektene er trukket ut av driftsinntektene i årsregnskapet med kr 37 216 188 og de interne kostnader er tilsvarende trukket ut med kr 38 945 798.

I henhold til god regnskapsskikk skal interne transaksjoner og mellomværende elimineres mot hverandre. Årsregnskapet for 2010 er belastet med ca. 1,7 mill. kroner i interne kostnader som ikke er reelle kostnader for Bioforsk. Bioforsk opplyser at årsaken til at interne transaksjoner ikke lar seg utligne, er at de ulike enhetene i virksomheten ikke er konsistente i sin behandling av interne transaksjoner. I noen enheter defineres slike transaksjoner som en intern transaksjon, mens det i andre enheter defineres som ekstern transaksjon.

#### 2.1.2 Inntekter

Bioforsk mottar årlig ca. 65 mill. kroner til kunnskapsutvikling fra kapittel 1112 post 51. I tillegg mottar Bioforsk ca. 70 mill. kroner årlig fra kapittel 1137 post 51 i såkalt grunnbevilgning. Disse midlene blir inntektsført i Bioforsk sitt regnskap. Det er i henhold til *Bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget 26. mai 2005* (bevilgningsreglementet) § 5 ikke anledning til å overskride eller bruke bevilgningene til andre formål enn forutsatt av Stortinget.

Midlene til kunnskapsutvikling skal for 2010 i henhold til tildelingsbrevet hovedsakelig gå til kunnskapsformidling innenfor jord-/vannfaglige spørsmål, miljø/forurensning og planteproduksjon i jord- og hagebruk. Grunnbevilgningen skal

benyttes til kompetansehevede tiltak, som omfatter publisering og nettverksbygging.

Bioforsk har redegjort for at de ved utgangen av 2010 har bygget opp en saldo av ubrukte, bevilgede midler på henholdsvis kr 25 169 498, som kommer fra bevilgningene til kunnskapsutvikling, og kr 8 594 800 fra grunnbevilgningen. Beløpene inngår i en balanseført forpliktelse i regnskapet.

I henhold til Finansdepartementets rundskriv R-106 punkt 10 beholder virksomheten disposisjonsretten til et positivt driftsresultat forutsatt at forpliktelsene knyttet til tilførte midler er oppfylt. Ut fra dette kan ikke nettobudsjetterte virksomheter etablere virksomhetskapital (egenkapital) innenfor den bevilgningsfinansierte virksomheten.

Riksrevisjonen har bedt Bioforsk dokumentere at beløpene innebærer en reell forpliktelse ved at midlene er bundet opp i prosjekter. Bioforsk har opplyst at de ubrukte midlene ikke er fordelt på enkeltprosjekter. Dermed kan ikke de ubenyttede bevilgningene knyttes opp mot de oppgavene de var ment å finansiere. Landbruks- og matdepartementet anser også at forpliktelsene er reelle selv om midlene ikke kan knyttes til det enkelte prosjekt. Departementet viser også til Finansdepartementets rundskriv R-106 og at Bioforsk som nettobudsjetterte virksomhet får overført resultatet fra årets drift til påfølgende budsjettår. Nettobudsjetterte virksomheter disponerer ifølge departementet et eventuelt positivt resultat, og har også ansvar for å dekke eventuelt negativt resultat. Departementet uttaler videre at de nettobudsjetterte virksomhetene vil ha et behov for en opparbeidet buffer for å dekke midlertidige likviditetsbehov og nødvendig kjøp av utstyr og investeringer.

### **3 Landbruks- og matdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold**

#### **3.1 Produksjon og tap i reindriften**

I Dokument 1 (2010–2011) hadde Riksrevisjonen merknader til at Landbruks- og matdepartementet påla Reindriftsforvaltningen å utbetale 2,54 mill. kroner til Direktoratet for naturforvaltning (DN) for prosjektet *Produksjon og tap i reindriften* uten dokumentasjon eller faktura. Prosjektet er et samarbeidsprosjekt mellom Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet. Reindriftsforvaltningen måtte selv etterspørre og opplyse om størrelsen på beløpet fakturaen skulle

lyde på. I tillegg viste det seg at beløpet departementet oppga var feil, slik at utbetalingen til DN ble kr 718 000 for høy.

Riksrevisjonen stilte spørsmål ved departementets styring og oppfølging av prosjektet, og forutsatte at departementet skulle følge opp ved å legge til rette for dialog og rutiner som sikrer dokumenterte og riktige utbetalinger.

I 2010 har Landbruks- og matdepartementet selv foretatt utbetaling og regnskapsføring, og belastet Reindriftsforvaltningens kapittel 1147 post 71 for beløpet som er utgiftsført til prosjektet Produksjon og tap i reindriften. Faktura og dokumentasjon som ligger til grunn for utbetalingen er arkivert i departementet. Dialogen med Reindriftsforvaltningen ser også ut til å være ivarettatt i og med Landbruks- og matdepartementets oppfølging i tildelingsbrevet for 2011.

Saken avsluttes.

#### **3.2 Bioforsk**

Revisjonen rapporterte for 2009 manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Brudd på anskaffelsesregelverket har vært tatt opp med Bioforsk siden 2007. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 138 S for (2010–2011) at "komiteen vil be om at departementet hurtig følger opp de kritikkverdige forhold i Bioforsk vedrørende anskaffelser i strid med regelverket og forutsetter også at departementet følger opp tiltakene Bioforsk har satt i gang for å bedre anskaffelsesprosedyrene."

Landbruks- og matdepartementet opplyser at de arbeider systematisk med å følge opp Bioforsk på anskaffelsesområdet. Departementet konkluderer med at full gjennomføring av planene vil redusere risikoen for avvik på anskaffelsesområdet vesentlig.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

#### **3.3 Statens landbruksforvaltning**

##### **3.3.1 Pålitelighet i rapporteringen**

I Dokument 1 (2010–2011) hadde Riksrevisjonen merknader til pålitelighet i rapporteringen. En stikkprøvekontroll gjennomført av revisjonen avdekket vesentlig avvik mellom framlagt underlagsdokumentasjon og tall vist i en figur i Statens landbruksforvaltnings årsrapport. Videre hadde revisjonen merket seg at virksomheten endret



flere dokumenter i årsrapporteringen for 2009 etter at disse var lagt fram.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at Statens landbruksforvaltning i et styringsmøte har orientert departementet om sitt arbeid med årsrapporteringen og redegjort for endrede rutiner som følge av merknadene.

Saken avsluttes.

### 3.3.2 Informasjonssikkerhet

For revisjonsåret 2009 pekte Riksrevisjonen på betydelige mangler knyttet til informasjonssikkerheten i Statens landbruksforvaltning. Det ble anmerket at virksomheten ikke hadde etablert systemer for å klassifisere informasjon og informasjonssystemer vedrørende viktighet og tilgjengelighetskrav. Videre ble det avdekket svakheter og mangler ved beskyttelse av infrastruktur, blant annet knyttet til driftsadministrasjon, vedlikehold, sikkerhetsmekanismer og administrative rutiner. Virksomheten manglet også opplærings- og bevisstgjøringsprogram for sine ansatte og andre brukere innen informasjonssikkerhetsområdet. På bakgrunn av disse funnene stilte Riksrevisjonen spørsmål om Statens landbruksforvaltning hadde tilfredsstillende rutiner og internkontroll på området.

Landbruks- og matdepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen at Statens landbruksforvaltning har satt i gang et omfattende arbeid for å følge opp Riksrevisjonens merknader til informasjonssikkerhet. Dette gjelder blant annet områdene beskyttelse, administrasjon av aktiva og informasjonssikkerhetsbrudd samt at det er gjennomført et opplærings- og bevisstgjøringsprogram for de ansatte. Videre opplyser departementet at det i tildelingsbrev til Statens landbruksforvaltning for 2011 har bedt om at virksomheten innen 31. august 2011 rapporterer om status på arbeidet med sikkerhet. Det skal også gis en vurdering av om dette er tilstrekkelig for etterlevelse av krav gitt i regelverk og vurdert i henhold til virksomhetens risikoprofil og egenart.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.4 Informasjonssikkerhet

I revisjonen for 2009 pekte Riksrevisjonen på mangler i departementets etatsstyring av informasjonssikkerheten og stilte spørsmål om denne hadde vært god nok. Det ble blant annet ikke stilt krav til underliggende virksomheter om identifisering og klassifisering av informasjon, ved-

rørende for eksempel viktighet eller tilgjengelighetskrav. Det var også manglende oppfølging og kontroll av om det ble gjennomført risikoanalyser av virksomhetskritisk ikt-infrastruktur. Departementet hadde heller ikke gjennomført særskilte kontroller og oppfølging av om virksomhetenes ikt-infrastruktur beskyttes, ei heller kontrollert og fulgt opp at eventuelle informasjonssikkerhetsbrudd i virksomheten ble rapportert.

Landbruks- og matdepartementet har gjort rede for iverksettelse av en rekke tiltak på informasjonssikkerhetsområdet gjennom tildelingsbrevene for 2011. Departementet har videre uttalt at oppfølgingen av dette vil bli gjort i den ordinære styringsdialogen med underliggende virksomheter.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

---

## 4 Riksrevisjonens bemerkninger

### 4.1 Bioforsk

#### 4.1.1 Regnskapsavlegget

Bioforsk har i henhold til note 1 til årsregnskapet valgt å avlegge sitt regnskap i tråd med regnskapsloven og dens prinsipper. Revisjonen for 2010 har avdekket flere feil i regnskapsavlegget. Det er avdekket manglende periodisering av kostnader på ca. 3,2 mill. kroner. Revisjonen har videre vist at Bioforsk ikke har avskrevet aksjeverdien på kr 472 000 i Bioparken AS som er avvirket. Riksrevisjonen har merket seg at det i regnskapet er ført ekstraordinære kostnader som ikke oppfyller kravene til ekstraordinære poster. Revisjonen har også påvist at regnskapet er belastet med interne kostnader på 1,7 mill. kroner som ikke er reelle kostnader for Bioforsk. Avdekkede feil og mangler er klare brudd på regnskapsloven. Konsekvensen av disse avvikene er at regnskapet ikke viser et korrekt bilde av Bioforsk sin virksomhet.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om Landbruks- og matdepartementet har fulgt opp at Bioforsk har ført sitt regnskap etter de valgte prinsipper og om det avlagte regnskapet kan legges til grunn for beslutninger og styring.

#### 4.1.2 Inntekter

I henhold til bevilgningsreglementet § 5 er det ikke anledning til å overskride eller bruke bevilgningene til andre formål enn forutsatt av Stortinget. Bioforsk har over tid bygget opp en betydelig saldo av ubrukte, bevilgede midler.

Bioforsk kan ikke dokumentere hva de oppsamlede bevilgede midlene er forutsatt benyttet til.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan Landbruks- og matdepartementet sikrer at bevilgede midler brukes til de formål de var tiltenkt og at de offentlige midlene ikke brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget.

#### 4.1.3 Oppfølging av Riksrevisjonens merknader

Bioforsk har også fått avsluttende revisjonsbrev med merknad for regnskapsårene 2007, 2008 og 2009 med påfølgende omtale i Dokument 1. Merknadene for disse årene har blant annet knyttet seg til brudd på regelverket om offentlige anskaffelser, og brudd på økonomireglementets og regnskapslovens bestemmelser vedrørende avstemminger og regnskapsføring. Landbruks- og matdepartementet har i sine svar i hovedsak vært enig i Riksrevisjonens merknader og har skissert ulike tiltak for å forbedre de kritikkverdige forholdene.

På bakgrunn av tidligere merknader og sett sammen med årets merknader, stiller Riksrevisjonen spørsmål om Bioforsk har evne og vilje til å iverksette og gjennomføre nødvendige tiltak, og om Landbruks- og matdepartementets overordnede oppfølging av Bioforsk er god nok.

## 5 Svar fra Landbruks- og matdepartementet

Saken har vært forelagt Landbruks- og matdepartementet, og statsråden har i brev av 27. september 2011 svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonens avsluttende revisjonsbrev med merknader vedrørende regnskapet til Bioforsk for 2010. Nedenfor følger mine kommentarer til de forhold Riksrevisjonen har tatt opp.

#### Ad 4.1.1. Regnskapsavlegget

Riksrevisjonen har avdekket feil og mangler ved avleggelsen av regnskapet og stiller spørsmål ved om departementet har fulgt opp at Bioforsk har ført sitt regnskap etter de valgte prinsipper og om det avlagte regnskapet kan legges til grunn for beslutninger og styring.

Bioforsk skal i henhold til departementets instruks til virksomheten avlegge sitt regnskap etter periodiseringsprinsippet. Jeg registrerer at Bioforsk har avlagt et regnskap hvor det er

avdekket forhold som ikke er i henhold til regnskapsloven.

Et korrekt regnskap er en viktig forutsetning for at departementet skal kunne ivareta sitt overordnede styrings- og kontrollansvar, og jeg forutsetter at regnskapene som Bioforsk avlegger er korrekte. Klare prinsipper og standarder for føring av regnskapene er etter departementets oppfatning nødvendig for å sikre at informasjonen i regnskapet er gyldig og pålitelig. Departementet erkjenner at det har vært utfordringer med instituttets regnskapsføring, noe som vi også tidligere har kommunisert til Riksrevisjonen i brev av 11.12.2009. Nye statlige regnskapsstandarder, som departementet har bedt alle underliggende institutter om å innføre, vil være viktig for en mer konsekvent og korrekt regnskapsføring. Departementet vil følge opp status for implementeringen av regnskapsstandardene i styringsmøtet med Bioforsk høsten 2011.

#### 4.1.2 Inntekter

Revisjonen viser til ubrukte midler på 25 mill. kroner til kunnskapsutvikling m.m. og 8,6 mill. kroner fra grunnbevilgningen som tildeles via Norges forskningsråd. De ubrukte midlene er ført på konto for forskudd fra kunder og inngår i de balanseførte forpliktelsene i regnskapet.

Som Riksrevisjonen påpeker skal midlene til kunnskapsutvikling og grunnbevilgning benyttes i henhold til formål og Stortingets vedtak. Departementet mener at forpliktelsene er reelle også uten at midlene til kunnskapsutvikling og grunnbevilgning er knyttet til det enkelte prosjekt.

Både departementet og Bioforsk legger til grunn at ubrukte midler til kunnskapsutvikling er bundet til de målsetninger som forutsettes oppnådd i de årlige tildelingsbrevene. Grunnbevilgningen vil på sin side bli benyttet i henhold til formålet med bevilgningen slik dette fremgår av vedtatte retningslinjer for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter.

Jeg vil også vise til at departementet tidligere i revisjonsprosessen har tatt opp det særskilte ansvar og de forpliktelser som tillegges Bioforsk som nettobudsjettert virksomhet, jf. Finansdepartementets rundskriv R-106. Bioforsk har blant annet ansvar for å dekke et negativt årsresultat og avsette tilstrekkelig med midler for å dekke det til en hver tid nødvendige likviditetsbehov. Dette innebærer at Bioforsk har behov for

likviditet for å kunne drive forsvarlig og effektivt som et forskningsinstitutt. Både departementet og Bioforsk deler Riksrevisjonens syn på at offentlige bevilgninger ikke skal etablere virksomhetskapital (egenkapital) innenfor den bevilgningsfinansierte virksomheten.

En grunnleggende forutsetning for departementets styring, oppfølging og kontroll av Bioforsk, innebærer at instituttet rapporterer vesentlige avvik som knyttes til forutsetningene for tildelt bevilgning. Departementet forholder seg til Bioforsks avlagte årsregnskap etter periodiseringsprinsippet hvor ubenyttede bevilgninger i henhold til kontantprinsippet ikke spesifikt fremkommer, da disse inngår som balanseførte forpliktelse. Departementet forutsetter at Bioforsk gjennom å ta i bruk de statlige regnskapsstandardene vil gi departementet den nødvendige styringsinformasjon knyttet til forbruk av tildelte midler for det enkelte budsjettår.

#### 4.1.3 Oppfølging av Riksrevisjonens merknader

På bakgrunn av tidligere og årets merknader stiller Riksrevisjonen spørsmål om Bioforsk har evne og vilje til å iverksette og gjennomføre nødvendige tiltak, og om Landbruks- og matdepartementets oppfølging av Bioforsk er god nok.

Innledningsvis vil jeg bekrefte at departementet i all hovedsak er enig i de merknader Riksrevisjonen har tatt opp. Jeg vil også vise til at Riksrevisjonen skriver at departementet har skissert ulike tiltak for å forbedre de feil og mangler Riksrevisjonen har identifisert.

Når Riksrevisjonen stiller spørsmål om Bioforsk har evne og vilje til å iverksette og gjennomføre nødvendige tiltak, ser jeg dette som meget alvorlig.

Jeg vil likevel gjøre oppmerksom på at tidligere merknader i stor grad har kommet som et resultat av svakheter i Bioforsks interne systemer og rutiner for offentlige anskaffelser. Dette er nå forbedret. En ekstern evaluering av offentlige anskaffelser i Bioforsk i perioden 1.10.2010 – 31.3.2011 konkluderer med at regelverket i alt vesentlig følges ved Bioforsks innkjøp og at instituttet samlet sett har lyktes godt i å implementere rutiner og retningslinjer som ivaretar korrekt etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.

Likevel viser revisjonen av regnskapet for 2010 at det fortsatt er behov for å følge Bioforsks virksomhet tett. For å understreke alvoret i saken innkalte jeg styret i Bioforsk til møte den 15.8.2011 hvor jeg understreket styrets kontrollansvar, og den klare forventningen om at all relevant informasjon formidles i årsrapporten til departementet.

Styret er enig med meg i at situasjonen er alvorlig, og har informert meg om at styret vil

- påse at instituttet tar i bruk de nye statlige regnskapsstandardene for å sikre et gyldig og pålitelig regnskap
- engasjere ekstern kompetanse for å sikre at Bioforsk oppfyller alle krav til regnskapsavleggelse
- videreutvikle og forbedre sitt system for intern kontroll og risikostyring

Jeg oppfordret også styret til å vurdere om det er behov for ytterligere tiltak.

Jeg mener at styrets respons og gjennomføring så langt er et klart signal om Bioforsk sin vilje og evne til å identifisere og gjennomføre nødvendige tiltak. Videre skal departementet og Bioforsk videreutvikle styringsdialogen i fellesskap."

## 6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknad og avsluttende revisjonsbrev med merknad til Bioforsk.

### 6.1 Bioforsk

#### 6.1.1 Regnskapsavlegget

Bioforsk har for 2010 avlagt sitt regnskap i henhold til regnskapsprinsippet uten at det er tatt noen forbehold. Riksrevisjonen har avdekket betydelige feil og mangler ved regnskapet fordi regnskapslovgivningen og dens prinsipper ikke er fulgt. Dette gjelder blant annet manglende periodisering av kostnader, manglende nedskrivning av aksjer til virkelige verdier og kostnadsføring av interne, ikke reelle kostnader. Konsekvensen er at regnskapet ikke er korrekt.

Riksrevisjonen har i flere år påpekt vesentlige feil og mangler ved regnskapet til Bioforsk. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at flere av prinsippene i regnskapsloven er fraveket uten at dette er dokumentert. Det er heller ikke dokumentert at avvikene er foretatt i samråd med Landbruks- og

matdepartementet, jf. punkt 3.2.3 i bestemmelser om økonomistyring i staten. Riksrevisjonen ser derfor svært alvorlig på at Bioforsk for 2010 har avlagt et regnskap som ikke er korrekt.

Riksrevisjonen merker seg at Landbruks- og matdepartementet forutsetter et korrekt avlagt regnskap for å kunne ivareta sitt overordnede styrings- og kontrollansvar. Riksrevisjonen vil understreke nødvendigheten av å følge standarder og prinsipper for føring av regnskapet for å sikre at det blir gyldig og pålitelig.

Riksrevisjonen kan med bakgrunn i dette ikke se at departementet har sørget for tilstrekkelig grunnlag for styring, oppfølging og kontroll av Bioforsk.

### 6.1.2 Inntekter

Bioforsk har over flere år bygget opp en betydelig saldo av ubrukte, bevilgede midler. De ubrukte midlene inngår som balanseførte forpliktelser i regnskapet for 2010.

Riksrevisjonen merker seg at departementet, for å kunne ivareta sitt overordnede styrings- og kontrollansvar forutsetter at Bioforsk rapporterer vesentlige avvik som knyttes til forutsetningene for tildelte bevilgninger.

Riksrevisjonen merker seg videre at departementet mener de balanseførte forpliktelsene av ubenyttede bevilgninger er reelle, selv om de ikke er forklart og dokumentert i regnskapet. Videre merker Riksrevisjonen seg at departementet mener at Bioforsk har ansvar for å avsette midler for å dekke negativt årsresultat og dekke det til enhver tid nødvendige likviditetsbehov. Riksrevisjonen vil understreke at det ikke er i samsvar med bevilgningsreglementet at ubrukte bevilgninger skal dekke negativt årsresultat. Riksrevisjonen vil også peke på at likviditetsbehovet er dekket ved at Bioforsk er omfattet av statens konsernkontoordning. Statens konsernkontoordning innebærer at alle statlige midler daglig blir samlet i Norges Bank og de skal dekke det statlige behovet for betalingstjenester og likviditetsforvaltning.

### 6.1.3 Oppfølging av Riksrevisjonens merknader

Bioforsk har også fått avsluttende revisjonsbrev med merknad for regnskapsårene 2007, 2008 og 2009 med påfølgende omtale i Dokument 1. Merknadene for disse årene har blant annet knyttet seg til brudd på regelverket om offentlige anskaffelser, og brudd på økonomireglementets

og regnskapslovens bestemmelser vedrørende avstemming og regnskapsføring.

Riksrevisjonen ser svært alvorlig på at det til tross for merknader flere år på rad, og Landbruks- og matdepartementets lovnader om å følge opp, fortsatt er så alvorlige mangler ved Bioforsk sitt regnskap, at det ikke gir et korrekt bilde av virksomheten. Riksrevisjonen merker seg at departementet og styret er enig i at situasjonen er alvorlig. Riksrevisjonen forutsetter at departementet gjennom styringsdialogen – og ikke bare ved årsrapporteringen, – følger opp gjennomføringen av tiltakene som skal iverksettes, og at tiltakene gir forventede effekter. Riksrevisjonen forutsetter videre at departementet vurderer om ytterligere tiltak bør iverksettes.

### 6.2 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Produksjon og tap i reindriften
- Statens landbruksforvaltning – pålitelighet i rapporteringen

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen

- Bioforsks etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser
- Statens landbruksforvaltning – informasjonssikkerhet
- Landbruks- og matdepartementets etatsstyring av informasjonssikkerheten

### 6.3 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon av Mattilsynet, en undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark og en undersøkelse om måloppnåelse og styring innen skogbruket.

# Miljøverndepartementet

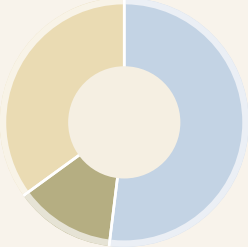
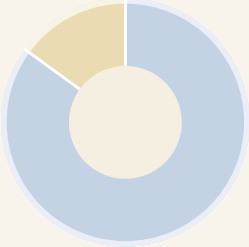
## 1 Miljøverndepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010

### 1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)\*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	276	4573	4849	4499	409
Inntekter		1339		1422	

Utgiftsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)		Inntektsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	
 <ul style="list-style-type: none"> <li>Statens egne driftsutgifter</li> <li>Nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer til andre</li> <li>Utlån, statsgjeld mv.</li> </ul>		 <ul style="list-style-type: none"> <li>Salg av varer og tjenester</li> <li>Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer fra andre</li> <li>Tilbakebetalinger mv.</li> </ul>	

Miljøverndepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt ni avsluttende revisjonsbrev uten merknad.
6	virksomheter	
4	fond	
1	selskap**	

\* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan. Grunnet endret departementsstruktur i 2010 avviker overført beløp fra 2009 noe fra "Overført til neste år" i tabellen i fjor.

\*\* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2011–2012).

## 1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

## 1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

### 1.3.1 Forvaltning av tilskuddsmidler

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av Miljøverndepartementets overordnede ansvar for tilskuddsforvaltning. Revisjonen har hatt særskilt oppmerksomhet på departementets rutiner for budsjettering av tilskudd og rutiner for rapportering av måloppnåelse.

### Budsjettering

*Bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget 26. mai 2005 (bevilgningsreglementet) og Bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 08. juni 2010 (økonomibestemmelsene)* fastslår at tilskudd skal være identifisert i statsbudsjettet på post 60–69 *Overføringer til kommuneforvaltningen* og post 70–85 *Andre overføringer*. Revisjonen viser at Miljøverndepartementet gjennom budsjettproposisjonen budsjetterer enkelte tilskudd rettet mot kommuner på post 30–39 og post 75–81. Et eksempel er kapittel 1400 post 75 som gjelder tilskudd til Oslo kommune vedrørende utvikling av Groruddalen.

Miljøverndepartementet opplyser at det anser miljøutviklingen i kommunene som en prioritert oppgave. Departementet opplyser videre at det i kommunene ofte er et nettverk av deltakere med både kommunale myndigheter, private selskaper, organisasjoner og statlige organer som deltar, gjennomfører tiltakene i praksis, og som dermed benytter midlene. Dette gjelder enten midlene kommer fra kommunen selv eller fra departementet. Dersom det skal opprettes en post for tilskudd til kommuner og en post for tilskudd til private som begge dekker samme formål, vil departementets budsjett bli delt opp i mange poster som vil gjøre budsjetteringen og økonomistyringen vanskelig. Miljøverndepartementet opplyser at det vil vurdere nærmere hvordan det skal håndtere tilskuddsbevilgninger til formål hvor både statlige, kommunale og private virksomheter kan være tilskuddsmottakere.

### Regnskapsføring

Finansdepartementets veileder *Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten*,

*september 2008* fastslår at anskaffelser ikke skal posteres på tilskuddsposter mens tilskudd ikke skal posteres på postene 01–29 eller 30–49. Revisjonen viser at departementet, Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren har bokført tilskuddsmidler på 21-poster og utgifter til anskaffelser/drift på tilskuddsposter i statsregnskapet. Miljøverndepartementet opplyser at det vil så langt som mulig unngå at det gis tilskudd fra bevilgninger over post 01 og post 21, og vil innskjerpe overfor etatene at budsjettforslagene så langt som mulig tar hensyn til dette. Departementet vil vurdere dette ved de årlige budsjettrevisjonene. Departementet opplyser videre at det er klar over problemstillingen, og vil i samråd med virksomhetene vurdere nærmere hvordan de skal unngå slike posteringer.

### Rapportering

Bevilgningsreglementet legger føringer for departementenes rapportering til Stortinget. Revisjonen viser at miljøverndepartementet i budsjettproposisjonen til Stortinget ikke synes å ha gitt noen rapportering om resultatene som er oppnådd for de enkelte tilskuddsordningene. Riksrevisjonen kan heller ikke se at departementet har satt krav til at underliggende virksomheter skal rapportere til departementet om resultatene av forvaltningen av tilskuddsmidler.

Miljøverndepartementet opplyser at de mål som det styres etter, presenteres i Prop. 1 S under omtalen av resultatområdene. Tilskudd er et av flere virkemidler for å nå målene. Departementet opplyser videre at det er svært vanskelig å gi en samlet vurdering av og rapport om effektene av disse tiltakene fra år til år.

---

## 2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke avgitt revisjonsbrev med merknad.

---

## 3 Miljøverndepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

### 3.1 Informasjonssikkerhet

I forbindelse med revisjonen av 2009-regnskapet var Riksrevisjonen kritisk til at departementet i styringsdialogen ikke hadde en tilfredsstillende oppfølging av at kravene til identifisering, klassifisering, risikoanalyser og beskyttelse av samfunns- og virksomhetskritisk ikt-infrastruktur var

gjennomført som forutsatt i tildelingsbrevene. Departementet har i tildelingsbrevene for 2010 understreket etatens ansvar for å følge opp arbeidet med de nasjonale retningslinjene for informasjonssikkerhet i egen etat og dokumentere resultatene overfor departementet.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### **3.2 Erstatningsordningen for beitedyr tatt av rovvilt**

Riksrevisjonen hadde i 2009 merknader til erstatningsordningen for beitedyr tatt av rovvilt. Revisjonen viste at fylkesmennene innenfor gjeldende retningslinjer ikke rekker å gjennomføre en tilfredsstillende individuell skjønnsmessig vurdering av den enkelte søknad eller gjennomføre nødvendige kontroller av søknadsdata. Revisjonen viste videre at det ikke var foretatt noen forsøk på kobling av søknadsdata fra erstatningsordningen mot data fra landbruksregistrene, for å kunne avdekke eventuelle uoverensstemmelser i oppgitte dyretall.

Departementet opplyser at det er nedsatt et ekspertutvalg for utredning av forslag til ny erstatningsordning.

Saken avsluttes.

---

## **4 Riksrevisjonens bemerkninger**

### **4.1 Forvaltningen av tilskuddsmidler**

Bevilgningsreglementet og økonomibestemmelsene fastslår at tilskudd til kommuneforvaltningen identifiseres på postene 60–69. Revisjonen viser at Miljøverndepartementet har budsjettert tilskudd til kommuner på post 30–39 og 75–81. Revisjonen viser videre at departementet, Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren i statsregnskapet har bokført tilskuddsmidler på post 21 og utgifter til anskaffelser/drift på tilskuddsposter. Bevilgningsreglementet og økonomiregelverket legger også føringer for departementenes rapportering til Stortinget. Revisjonen viser at departementet i budsjettproposisjonen til Stortinget ikke har gitt noen rapportering om de resultater som er oppnådd ved de enkelte tilskuddsordningene.

Riksrevisjonen konstaterer at departementets budsjetterings- og rapporteringspraksis ikke er i samsvar med bevilgningsreglementet.

---

## **5 Svar fra Miljøverndepartementet**

Saken har vært forelagt Miljøverndepartementet, og statsråden har i brev av 19. august 2011 svart:

"Det vises til Riksrevisjonens brev av 30. juni 2011 med resultatet av regnskapsrevisjonen for 2010. Departementets kommentarer tar utgangspunkt i de saker Riksrevisjonens tok opp i brev av 1.4.2011 som er grunnlaget for resultatet av Riksrevisjonens regnskapsrevisjon, jf. Miljøverndepartementets brev 27. mai d.å.

### **1. Tilskudd til kommuner fra kap. 1400 Miljøverndepartementet post 75 Miljøvennlig byutvikling og post 81 Tilskudd til lokalt miljøvern og bærekraftige lokalsamfunn**

Etter 2010 gjenstår Groruddalsatsingen (post 75) og Framtidens byer (post 81) som de eneste prosjektene departementet har rettet mot kommuner. Disse prosjektene er tidsavgrenset til henholdsvis 2016 og 2014. Miljøverndepartementet vil i samråd med Kommunal- og regionaldepartementet vurdere budsjetteringen til disse to prosjektene resten av prosjektperiodene.

### **2. Tilskudd til kommuner fra kap. 1427 Direktoratet for naturforvaltning post 30 Statlige erstatninger, båndlegging av friluftsområder og post 31 Tiltak i friluftsområder**

Bevilgningen under post 30 benyttes til å erverve friområder og inngå servituttavtaler med grunneiere slik at aktuelle eiendommer kun benyttes til friluftsmål. Servituttavtaler er kun inngått ved båndlegging til skjærgårdsparker og inngås mellom grunneier og staten med advokater som mellommenn.

Ved erverv av eiendommer er det staten ved Direktoratet for naturforvaltning som blir stående som hjemmelshaver. Det er altså staten som kjøper og eier områdene. Siden det ikke finnes noe statlig organ på kommunalt nivå, og fylkesmennene heller ikke har adekvat kompetanse på området, benyttes kommunene som operatører for staten overfor grunneiere. Kommunene benyttes som praktiske gjennomførere av ervervene på vegne av staten. Bevilgningen dekker også kommunenes utgifter ved erverv. Vi anser derfor dette som statlige anskaffelser etter avtale med kommunene. Miljøverndepartementet mener derfor at disse midlene fortsatt skal bevilges på en 30-post.

Bevilgningen under post 31 benyttes til tiltak i statlige ervervede områder eller områder staten

har inngått servituttavtaler om under post 30. Staten har ikke noe lokalt/regionalt organ som kan gjennomføre tiltak i statlig eide friluftsområder. Som ledd i regionreformen er fylkeskommunen fra 2010 gitt i oppgave å forestå tildeling av midler etter søknader fra aktuelle kommuner eller interkommunale friluftsråd som står for den praktiske gjennomføringen av tiltakene. Vi vil i samråd med Kommunal- og regionaldepartementet vurdere hvordan disse midlene skal posteres i framtiden.

### **3. Kap. 1441 Klima- og forurensningsdirektoratet post 39 Oppryddingstiltak**

Utbetalingene over kap. 1441 post 39 går til kommuner, kommunale/interkommunale selskap (selvstendige rettssubjekt) og private virksomheter. I noen grad benyttes bevilgningen også av statlige virksomheter. Dersom en skal følge rundskriv R-101 fullt ut, må det opprettes en 60-post og en 70-post i tillegg til 39-posten. Det vil m.a.o. bli tre poster som dekker samme formål. Miljøverndepartementet mener dette vil vanskeliggjøre økonomistyringen og anser dette som svært u hensiktsmessig.

### **4. Postering av tilskudd på kap.1400 Miljøverndepartementet post 21Spesielle driftsutgifter og kap.1427 Direktoratet for naturforvaltning post 21Spesielle driftsutgifter**

Departementet ønsker ikke å postere tilskudd på disse postene Vi vil innskjerpe overfor etatene at budsjettforslaget fra etatene må være tilpasset dette.

Forklaringen til at slike posteringer skjer, er at det er vanskelig å vite ved budsjettering om tiltak vil bli iverksatt av departementet eller Direktoratet for naturforvaltning, eller om tiltakene vil bli gjennomført av andre og i enkelte tilfeller bli ansett som tilskudd. Flexibiliteten i bevilgningsreglementet tar ikke tilstrekkelig høyde for denne type usikkerhet ved budsjetteringen.

### **5. Postering av tilskudd på kap. 1429 Riksantikvaren post 01 Driftsutgifter og post 21Spesielle driftsutgifter**

Departementet anser dette som rene feilposteringer som kan oppstå fra tid til annen. Det vises f. eks. til at post 21 har stikkordet "kan nyttes under postene 72 og 73". Det bør derfor være liten grunn til slike feilposteringer. Departementet vil ta saken opp med Riksantikvaren.

Dette gjelder også posteringer av utbetaling for å gjennomføre prosjekter i Russland, Øst-Europa

og tidligere sovjetrepublikker finansiert over UD's budsjett. Disse skal føres på post 75 Internasjonalt samarbeid. Det vises for øvrig til omtale under punkt 6 nedenfor angående kap. 1429 post 75.

### **6. Posteringer av driftsutgifter på kap. 1425 Vilt- og fisketiltak post 70**

Tilskudd til fiskeformål og 70, 73 Tilskudd til viltformål og kap. 1429 Riksantikvaren post 75 Internasjonalt samarbeid

Miljøverndepartementet vil innskjerpe overfor etatene at rene driftsutgifter for etatene ikke skal posteres på tilskuddsposter, og at budsjettforslag fra etatene følgelig må tilpasses dette.

Noen av de posteringene Riksrevisjonen mener er driftsutgifter for etatene, er etter departementets syn tilskudd. Departementet legger til grunn at tiltak som kan dekket under en tilskuddsbevilgning, kan bestå av gjennomføring av utredninger og andre oppdrag og nødvendige reiser m. m. for og av den virksomhet som mottar tilskuddet. I slike tilfeller kan en finne det mest rasjonelt at tilskuddsgiver betaler direkte til den som gjennomfører utredningen eller oppdraget eller foretar reisene. Alternativet er at tilskuddsmottaker får refusjon for utgiftene etter selv å ha dekket dem, eller at utgiftene inngår i en søknadssum fra tilskuddsmottaker som dekket av tilskuddet.

Under kap. 1429 post 75 dekker Riksantikvaren internasjonale oppgaver. Dette er internasjonale tiltak som ikke berører etatens virksomhet i Norge; bl. a. Det internasjonale trekurset som Riksantikvaren gjennomfører etter anmodning fra UNESCO, fordi Norge har unik kompetanse på området. I disse tilfellene bestiller Riksantikvaren kurslokaler, leier inn kursledere og foredragsholdere og i mange tilfeller betaler reise og opphold for kursdeltakerne. I slike tilfeller har Riksantikvaren betalt disse regningene selv i stedet for å be om refusjonskrav fra deltakerne. Vi legger til grunn at denne praksis er i samsvar med bevilgningsreglementet.

### **7. Rapportering til Stortinget**

Miljøverndepartementets mål som det styres etter, presenteres i Prop. 1 S under omtalen av resultatområdene (del III i Prop 1 S (2010-2011)). Sammen med målene presenteres indikatorer og rapporter. Målene følges opp ved overvåkingsprogrammer, innmeldinger fra direktoratene og ulike undersøkelser og analyser som ligger til grunn for rapporteringen i Prop. 1 S og



www.mirøstatus.no ("Miljøstatus"). Det arbeides kontinuerlig med å utvikle bedre indikatorer for å sikre at de angir status i forhold til målene, og slik at de kan ligge til grunn for en best mulig rapporteringen i Prop. 1 S og på "Miljøstatus".

Tilskudd er ett av flere virkemidler for å nå målene. Miljøverndepartementet og våre underliggende tilskuddsforvaltere innhenter rapporter fra de enkelte tilskuddsmottakere. Våre tilskuddsordninger er i stor grad tiltaksorienterte, noe som gjenspeiles i målsettingene og kriteriene for måloppnåelse for ordningene. Rapporter til Stortinget vil da i stor grad måtte være opplisting av antall tilskudd til ulike konkrete prosjekt og tiltak. Dersom Riksrevisjonen mener dette er interessant informasjon til Stortinget, vil Miljøverndepartementet rapportere på dette i budsjettproposisjonen. På de tilskuddposter det er mulig, vil vi gi mer virkningsrettede rapporter."

## 6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt ni avsluttende revisjonsbrev uten merknad.

### 6.1 Forvaltningen av tilskuddsmidler

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet budsjetterer enkelte tilskuddsmidler på feil post i forhold til kravene i bevilgningsreglementet og bestemmelsene om økonomistyring i staten. Det framgår av bevilgningsreglementet §§ 4 og 5 at utgiftsposter skal inndeles etter art og at utgiftsbevilgninger ikke kan brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil vurdere budsjetteringen av tilskuddsmidlene på kapittel 1400 post 75 og 81, og kapittel 1427 post 31 i framtiden.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet vurderer at budsjetteringen av tilskuddsmidlene på kapittel 1441 post 39 på flere poster vil gjøre økonomistyringen vanskelig. Riksrevisjonen vil påpeke at departementet på flere andre kapitler allerede har delt bruken av bevilgningen mellom 72–82 poster og 21–22 poster. Etter Riksrevisjonens vurdering bør departementet etablere en enhetlig praksis i samsvar med bevilgningsreglementet, og dermed tilrettelegge for at de alminnelige kravene til bruk av tilskuddsordninger etter økonomiregelverket kan følges opp.

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet og enkelte underliggende etater posterer utbetalte tilskuddsmidler på driftsposter, og driftsutgifter

på tilskuddsposter. Dette er ikke i samsvar med bestemmelsene om økonomistyring i staten punkt 6.1 og rundskriv 101 fra Finansdepartementet. Riksrevisjonen vil blant annet peke på at kontrollen med at anskaffelsesregelverket følges kan bli svekket dersom driftsanskaffelser belastes tilskuddsposter.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet ikke ønsker at tilskudd posteres på driftsposter eller driftsutgifter på tilskuddsposter, og at dette vil bli innskjerpet overfor etatene. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet begrunner enkelte av posteringene av driftsutgifter på en tilskuddspost med at tilskuddsgiver i enkelte tilfeller kan finne det mer rasjonelt å dekke tilskuddsmottakers utgifter direkte. Riksrevisjonen vil peke på at departementet for enkelte tilskuddsposter benytter stikkordet "kan nyttes under post 21" for å ivareta denne type posteringer. Utgifter på tilskuddsmottakers hånd som er nødvendig for gjennomføring av formålet med tilskuddet bør inngå i søknaden om tilskudd fra tilskuddsmottaker. Riksrevisjonen forutsetter at departementet etablerer en enhetlig praksis for denne type posteringer i samsvar med bevilgningsreglementet.

### 6.2 Rapportering til Stortinget

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke har rapportert i Prop. 1 S om de resultater som er oppnådd ved enkelte tilskuddsordninger. I henhold til bevilgningsreglementet skal departementene gi opplysninger i den årlige budsjettproposisjonen om oppnådde resultater i forhold til de fastsatte mål for de enkelte tilskuddsordningene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil gi mer virkningsrettede rapporter der det er mulig.

### 6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende sak avsluttet:

- Erstatningsordningen for beitedyr tatt av rovvilt

Følgende sak vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Informasjonssikkerhet

### 6.4 Forvaltningsrevisjon

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om farlig avfall.

# Nærings- og handelsdepartementet

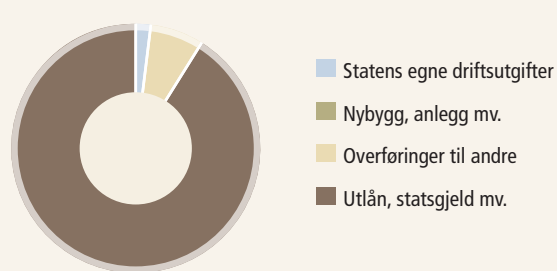
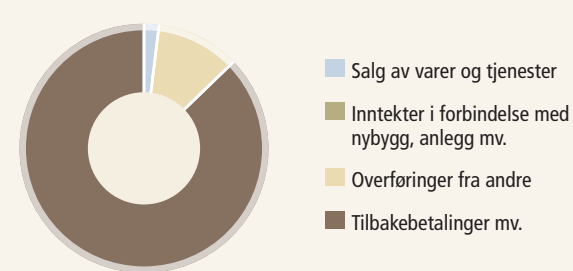
## 1 Nærings- og handelsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010

### 1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)\*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	758	89 522	90 280	69 641	669
Inntekter		53 231		53 335	

Utgiftsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> <li>Statens egne driftsutgifter</li> <li>Nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer til andre</li> <li>Utlån, statsgjeld mv.</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Salg av varer og tjenester</li> <li>Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer fra andre</li> <li>Tilbakebetalinger mv.</li> </ul>

Nærings- og handelsdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt ti avsluttende revisjonsbrev uten merknad.
10	virksomheter	
23	selskaper**	
1	særlovsselskap	

48 mrd. kroner av de budsjetterte utgiftene er knyttet til virksomheten i Innovasjon Norge. Av samlede budsjetterte inntekter er 46 mrd. kroner avdrag på lån.

\* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

\*\* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2011–2012).

## 1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

## 1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

### 1.3.1 Risikostyring i Nærings- og handelsdepartementet

I henhold til *Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8.juni 2010* (økonomireglementet) skal et departement og dets underliggende virksomheters systemer og rutiner være tilpasset risikovurderinger og vesentlighet. Departementet skal identifisere risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås og implementere tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse. Alle tiltak skal forankres på overordnet nivå for å sikre relevans og fullstendighet i risikobildet. Risikostyring er grunnlag for styring, oppfølging, kontroll og forvaltning i departementet og skal dokumenteres.

Riksrevisjonen har flere ganger tatt opp spørsmålet om dokumentasjon av risikostyringen i Nærings- og handelsdepartementet. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreker i sine generelle kommentarer at det fortsatt er behov for å fokusere på risikostyring som en integrert del av mål- og resultatstyringen i departementene og underliggende virksomheter.<sup>1</sup>

I forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2010 ba Riksrevisjonen om å få oversendt Nærings- og handelsdepartementets risikovurdering med underliggende dokumentasjon som viser hvilke risikoer som er gjennomgått og vurdert. Departementet har fortsatt ikke lagt fram noen dokumentasjon på hvilke risikovurderinger som er foretatt, og har kun kommentarer knyttet til virksomhetsstyringen. I møte mellom departementsledelsen og Riksrevisjonen ble det opplyst at det er gjennomført risikovurderinger som betraktes som interne dokumenter og som av den grunn ikke er framlagt for revisjonen.

Departementet mener å ha systemer og rutiner som gir tilfredsstillende grunnlag for å identifisere og redusere risiko i overensstemmelse med kravene i økonomireglementet. Departementet har utarbeidet en risikopolicy og foretatt risikovurderinger av underliggende etater for 2010.

1) Innst. 138 S (2010–2011).

Riksrevisjonen kan ikke se at risikopolicyen gir en framstilling av det valgte rammeverket for risikostyring eller klare føringer for hvordan risiko skal håndteres i Nærings- og handelsdepartementet.

Riksrevisjonen har mottatt en beskrivelse av departementets virksomhetsstyring. Det kommer her fram at det i tilknytning til virksomhetsplanen er utarbeidet en overordnet risikovurdering. Riksrevisjonen har mottatt et utdrag av denne som eksempel, men har fortsatt ikke mottatt oversikt over den totale overordnede risikovurderingen i departementet.

### 1.3.2 Altinn II-prosjektet

I 2002 gikk Brønnøysundregistrene, skatteetaten og Statistisk Sentralbyrå sammen for å lage en internettportal for offentlig innrapportering. Som et tiltak for å minske den offentlige rapporteringsbyrden, er overgang til elektronisk rapportering et satsingsområde innen offentlig nærings- og ikt-politikk. Portalen ble lansert i desember 2003 under navnet Altinn.

Altinn II-prosjektet ble startet i 2009 og fikk i oppgave å utvikle Altinn-løsningen for å dekke behovene til et stadig økende antall tjenesteeiere og konkretisere krav til framtidig elektronisk forvaltning i Norge, i tillegg til å inngå nye drifts- og utviklingsavtaler. Altinn II skal muliggjøre langt større grad av samordning i offentlig sektor og legge til rette for elektronisk dialog mellom offentlig sektor på den ene siden og næringsliv og borgere på den andre siden.

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse av Brønnøysundregistrenes Altinn II-prosjekt. Undersøkelsen har blant annet sett på framdrift, styring og rapportering av prosjektet. Nærings- og handelsdepartementet er oppdragsgiver for prosjektet og har et overordnet ansvar for Altinn II-satsingen.

I St.prp. nr. 1 (2008–2009) framgår det at prosjektet skal vare fra 2008 til 2013 og har samlede drifts- og investeringsutgifter på om lag 1 mrd. kroner. De første versjonene av Altinn II ble produksjonssatt i 2010.

Med produksjonssettingen av versjon 2.0 er store deler av Altinn II-prosjektet gjennomført i tråd med framdriftsplanen Stortinget fikk presentert i Prop. 1 S (2009–2010). Revisjonen har ikke avdekket vesentlige kostnadsoverskridelser så langt, når det gjelder utgifter som kan henføres til Brønnøysundsregistrene.

Nærings- og handelsdepartementet opplyser at det ved regjeringens tilslutning til Altinn II-prosjektet ble lagt opp til at om lag 75 prosent av totalutgiftene skulle sentralfinansieres over Brønnøysundregistrenes budsjett. Det resterende finansieres av over 30 virksomheter som er tjenesteeiere og framtidige brukere av Altinn. De totale utgiftene som lå til grunn for regjeringens tilslutning var på 1023 mill. kroner. I tillegg ble det i beslutningsgrunnlaget lagt til grunn en usikkerhetsavsetning på 115,7 mill. kroner.

Stortinget har for perioden 2008–2011 bevilget totalt 830 mill. kroner til arbeidet med Altinn II-prosjektet. Av disse er 570 mill. kroner bevilget over Brønnøysundregistrenes utgiftskapittel, og 260 mill. kroner til ulike tjenesteeiere gjennom deres respektive departementer. Riksrevisjonen har bedt Nærings- og handelsdepartementet om en samlet oversikt over totalkostnader til Altinn II-prosjektet.

Departementet har opplyst at det kun har oversikt over Brønnøysundregistrenes kostnader til Altinn II-prosjektet og at det vil være vesentlige avgrensingsproblemer dersom det må settes opp en oversikt som også inneholder utgiftene til prosjektet som finansieres av tjenesteeierne.

Nærings- og handelsdepartementet opplyser at det vil innhente informasjon om påløpte utgifter fra de involverte etatene slik at de kan besvare Riksrevisjonens spørsmål knyttet til de totale kostnadene til Altinn II-prosjektet. Departementet vil benytte eksterne aktører til denne informasjonsinnhentingen.

## 2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke avgitt revisjonsbrev med merknad.

## 3 Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

### 3.1 Styret for det industrielle rettsvern

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler i Innst. 138 S (2010–2011) at saksbehandlingstiden ved søknad om patenter er uforsvarlig lang. Komiteen finner grunn til å peke på viktigheten av at saksbehandlingstiden er så kort som mulig og ber Riksrevisjonen følge situasjonen videre. I Dokument nr. 1 (2008–2009) for budsjettåret

2007 tok Riksrevisjonen opp forholdet med lang behandlingstid med Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret). Det ble utarbeidet en nedarbeidingsplan for å redusere behandlingstiden som ble godkjent av departementet i 2008.

I forbindelse med revisjonen for 2010 har Riksrevisjonen gjennomgått årsrapporten fra Patentstyret. Rapporten viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for førstesøknader er godt under målsettingen på 3 år. Behandlingstiden for øvrige søknader vil ifølge Patentstyret kunne øke noe i en overgangsfase, blant annet fordi nedgangen i antall nye søknader med prioritet gjør at gjennomsnittlig saksbehandlingstid på avgjorte saker øker.

**Tabell 2 Reell gjennomsnittlig saksbehandlingstid (i antall år)**

Søknadskategori	2009	2010
Førstesøknader	1,8	2,0
Øvrige søknader	5,2	5,3
Totalt	4,6	5,0

Gjennomsnittlig nedarbeidingstid for saksmengden som er under behandling (antall saker under behandling delt på årlig avvirkning) er ifølge årsrapporten 4,2 år. Dette er en nedgang i forhold til 2009 der tilsvarende tall var 4,7 år.

Nærings- og handelsdepartementet opplyser at langsiktig nedarbeiding av antall søknader til Patentstyret skal foregå slik at det er en likevekt mellom inngang, saksbehandlingstid og antall saker under behandling. Departementet mener det er realistisk å nå de sluttmaal som er satt for 2017 i nedarbeidingsplanen. Imidlertid vil departementet følge utviklingen nøye, og Patentstyret vil om nødvendig øke antall saksbehandlere knyttet til patentområdet dersom behovet skulle tilsi dette.

Departementet opplyser at det er internasjonal enighet om at en saksbehandlingstid på rundt 3 år er akseptabelt – dette er nedfelt i kriterier omtalt som Paris-kriteriene og ligger som målsetting eksempelvis for den europeiske patentorganisasjonen EPO. Dette målet tar hensyn til at søkers svarfrister bidrar vesentlig til saksbehandlingstiden, og svarfristene settes slik at søker og søkers rådgivere får tilstrekkelig tid til å vurdere patentmyndighetens kapasitet og tidsbruk i den enkelte sak.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.2 Informasjonssikkerhet

I Dokument 1 (2010–2011) konstaterte Riksrevisjonen at Nærings- og handelsdepartementet ikke hadde stilt krav til underliggende virksomheter om identifisering og klassifisering av informasjon og informasjonssystemer, rapportering av informasjonssikkerhetsbrudd og bevisstgjøring og kunnskapsspredning. Videre konstaterte Riksrevisjonen at departementet ikke hadde hatt tilfredsstillende oppfølging av gjennomføring av risikoanalyser på ikt-området eller beskyttelse av samfunnskritisk ikt-infrastruktur.

Nærings- og handelsdepartementet uttaler at det har bedt Forsvarets forskningsinstitutt om å gjennomføre en sårbarhetsanalyse av underliggende etater. Videre uttaler departementet at det i tildelingsbrevene til etatene for 2011 har tatt opp behovet for klassifisering av informasjon og informasjonssystemer.

Saken følges opp i den løpende revisjon.

---

## 4 Riksrevisjonens bemerkninger

### 4.1 Risikostyring i Nærings- og handelsdepartementet

Nærings- og handelsdepartementet har ikke lagt fram en dokumentert overordnet risikovurdering av departementet for Riksrevisjonen. Det er således ikke dokumentert at departementet har en prosess som sikrer identifisering, vurdering, håndtering og oppfølging slik at risikoen til en hver tid er innenfor akseptert nivå. Kontroll- og konstitusjonskomiteen presiserer i Innst. 104 S (2009–2010) at det ikke er opp til departementet å vurdere hvilke dokumenter det ønsker å legge fram for Riksrevisjonen. Videre uttaler komiteen at det er Riksrevisjonens vurdering av hvilke dokumenter de har bruk for for å kunne utføre sin oppgave på vegne av Stortinget, som er avgjørende for hvilke dokumenter det skal gis innsyn i.

### 4.2 Riksrevisjonens undersøkelse av Altinn II-prosjektet

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at Nærings- og handelsdepartementet som eier av Altinn II-prosjektet ikke har totaloversikt over kostnadene, og at departementet som prosjekteier ikke kan redegjøre for tjenesteeierenes andel av prosjekt-kostnader på 260 mill. kroner bevilget gjennom de respektive departementer. Det stilles videre spørsmål om hvordan departementet vil sikre en løpende oppfølging av de totale kostnadene i Altinn II-prosjektet.

---

## 5 Svar fra Nærings- og handelsdepartementet

Saken har vært forelagt Nærings- og handelsdepartementet, og statsråden har i brev av 30. september 2011 svart:

### *"Risikostyring i Nærings- og handelsdepartementet*

Nærings- og handelsdepartementet har hatt en omfattende dialog med Riksrevisjonen om departementets risikostyring. Departementet har etablert systemer og rutiner for intern kontroll i virksomhetsstyringen som tilfredsstillende kravene i pkt. 1.2 og 2.4 i Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fra departementets risikopolicy framkommer det at hensikten med risikostyring er å bedre virksomhetsstyringen i departementet gjennom en metodisk tilnærming.

Nærings- og handelsdepartementet har i korrespondansen med Riksrevisjonen redegjort for departementets metodiske tilnærming for å sikre god virksomhetsstyring, og har lagt ved dokumentasjon som eksemplifiserer hvordan dette praktiseres. Det er departementets oppfatning at dette dokumenterer departementets interne kontroll.

Departementet har ikke lagt fram konkrete risikovurderinger knyttet til gjennomføring av enkelte internt planlagte tiltak som ikke følger av Stortingsvedtak eller som ikke nødvendigvis vil ende opp som saker som departementet vil fremme.

### *Riksrevisjonens undersøkelse av Altinn II-prosjektet*

Som vist til i tidligere korrespondanse med Riksrevisjonen har Nærings- og handelsdepartementet innhentet opplysninger fra tjenesteeierne om de samlede kostnadene ved Altinn II-programmet. Disse vil bli oversendt Riksrevisjonen snarlig, og vi legger til grunn at dette vil kunne redegjøre for tjenesteeierens andel av prosjektkostnader på 260 mill. kroner bevilget gjennom de respektive departementer.

Nærings- og handelsdepartementet vil fortsette å innhente regelmessige statusrapporteringer om de totale kostnadene i Altinn II-programmet, inntil versjon 2.1 er satt i produksjon."

---

## 6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt ti avsluttende revisjonsbrev uten merknad.

### 6.1 Risikostyring i Nærings- og handelsdepartementet

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i Innst. S. nr. 120 (2008–2009) gitt uttrykk for en forventning om at samtlige departementer får på plass risikostyring som en integrert del av mål og resultatstyringen, og komiteen ba Riksrevisjonen om å følge utviklingen. I henhold til *lov om Riksrevisjonen av 7. mai 2004 nr. 21* (riksrevisjonsloven) § 12 kan Riksrevisjonen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning og redegjørelse, eller ethvert dokument, og foreta undersøkelser som den finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har forutsatt at dette også skal omfatte innsyn i departementets risikoanalyser, jf. Innst. 104 S (2009–2010).

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har redegjort for den metodiske tilnærmingen for å sikre god virksomhetsstyring, og at departementet oppfatter at dette dokumenterer departementets interne kontroll. Riksrevisjonen vil imidlertid påpeke at revisjonen ikke har fått innsyn i departementets overordnede risikovurderinger. Riksrevisjonen har dermed ikke kunnet kontrollere hvordan risikovurderingene er dokumentert. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at revisjonsoppgavene ikke kan gjennomføres slik lov og instruks foreskriver og i samsvar med Stortingets forutsetninger.

### 6.2 Riksrevisjonens undersøkelse av Altinn II-prosjektet

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Nærings- og handelsdepartementet ikke har krevd rapportering fra tjenesteeierne på deres andel av de samlede kostnadene ved Altinn II-prosjektet, på 260 mill. kroner. Riksrevisjonen har merket seg at departementet på forespørsel fra Riksrevisjonen har innhentet opplysninger fra tjenesteeierne om de samlede kostnadene ved Altinn II-programmet, og at departementet vil fortsette å innhente rapporteringer om de totale kostnader ved programmet.

### 6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold vil følgende saker følges videre i den løpende revisjon:

- Styret for det industrielle rettsvern
- Informasjonssikkerhet

# Olje- og energidepartementet

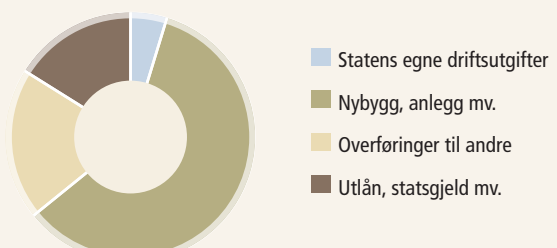
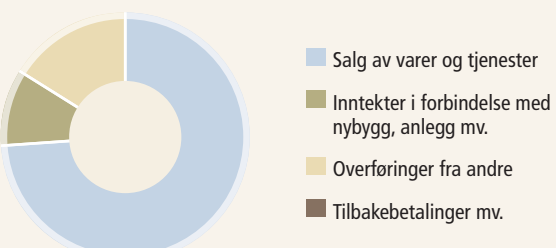
## 1 Olje- og energidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010

### 1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)\*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	520	31 952	32 472	30 719	1045
Inntekter		135 213		138 451	

Utgiftsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> <li>Statens egne driftsutgifter</li> <li>Nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer til andre</li> <li>Utlån, statsgjeld mv.</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Salg av varer og tjenester</li> <li>Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer fra andre</li> <li>Tilbakebetalinger mv.</li> </ul>

Olje- og energidepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt fem avsluttende revisjonsbrev uten merknad og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
3	virksomheter	Norges vassdrags- og energidirektorat
3	fond	
6	selskaper**	

\* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan

\*\* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2011–2012)

## 1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

## 1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

### 1.3.1 Mål- og resultatstyring for CO<sub>2</sub>-håndtering

Riksrevisjonen har revidert Olje- og energidepartementets utarbeidelse av målene for CO<sub>2</sub>-håndteringsprosjekter og Fond for CLIMIT<sup>1</sup> i Prop. 1 S (2009–2010) kapittel 1833. Videre er departementets rapportering av resultater til Stortinget i Prop. 1 S (2010–2011) kontrollert. Utgangspunktet for revisjonen er bevilgningsreglementet § 9, der det går fram at ønskede resultater skal beskrives. Videre skal det gis opplysninger om oppnådde resultater som relateres til de resultatmål som er presentert i Prop. 1 S.

#### Mål og resultatkrav

Kontrollen viser at det er gitt beskrivelse av oppgaver og utfordringer knyttet til planlegging og forberedelser av CO<sub>2</sub>-fangstanlegg og transport og lagringsløsninger. For andre programkategorier i Prop. 1 S (2009–2010) er hovedmål og resultatmål beskrevet, mens det i liten grad er beskrevet mål for de enkelte CO<sub>2</sub>-håndteringsprosjektene. For Fond for CLIMIT er det i Prop. 1 S 2009–2010 gitt en beskrivelse av utfordringer på kort og lang sikt, mens det i liten grad er gitt beskrivelse av resultatkrav for å vurdere måloppnåelse og resultater.

#### Rapportering av målsettinger/resultatkrav

Kontrollen viser at rapporteringen i Prop. 1 S (2010–2011) beskriver aktiviteter, men ikke resultater, opp mot mål, blant annet om effektiv ressursbruk.

Olje- og energidepartementet viser til at mål for arbeidet med CO<sub>2</sub>-håndtering er omtalt i Prop. 1 S (2009–2010) del I. Videre viser departementet til Prop. 1 S (2009–2010) del II for beskrivelse under kapittel 1833 post 21. Departementet opplyser at resultatkrav og resultater på kort sikt vil være i hvilken grad CLIMIT-programmet klarer å få etablert og finansiert demonstrasjonsprosjekter. Resultatkrav for å vurdere måloppnåelse og resultater på lengre sikt vil være framskritt, kunnskap og løsninger innen de områdene

1) CLIMIT-programmet er et nasjonalt program for forskning, utvikling og demonstrasjon av teknologier for fossilt basert kraftproduksjon med fangst og lagring av CO<sub>2</sub>.

prosjektene skal rette seg mot og som har blitt finansiert gjennom CLIMIT-programmet. Videre opplyser departementet at realisering av resultater på lengre sikt vil måtte evalueres basert på en lengre tidshorisont enn årlige tildelinger og rapporteringer. Aktivitetene som beskrives under kapittel 1833 i Prop. 1 S (2010–2011) er komplekse prosjekter og prosesser med lang tidshorisont. Videre opplyser departementet at rapporteringen i Prop. 1 S (2010–2011) har som formål å beskrive resultater av nødvendig delarbeid i perioden for å oppnå de overordnede målene knyttet til kapittel 1833. Departementet opplyser også at beskrivelser av tilnærmingen til arbeidet med CO<sub>2</sub>-håndtering og behovet for grundig forberedelse og planlegging, prekvalifisering av leverandører, teknologikvalifisering, evalueringer og kartlegginger er viktige elementer her.

### 1.3.2 Olje- og energidepartementets tilskuddsforvaltning

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av Olje- og energidepartementets overordnede ansvar for tilskuddsforvaltning. Revisjonen har hatt særskilt oppmerksomhet på departementets rutiner for budsjettering av tilskudd og rutiner for rapportering av måloppnåelse. Ifølge *Bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget 26. mai 2005* (bevilgningsreglementet) og *Bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 08. juni 2010* (økonomibestemmelser), skal tilskudd være identifisert i statsbudsjettet ved bruk av post 60–69 for overføringer til kommuneforvaltningen og post 70–85 for andre overføringer til blant annet private, statsforetak, statsaksjeselskap og kommunale bedrifter organisert som selvstendige rettssubjekter. Finansdepartementets veileder 2008 *Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten* punkt 1.2, definerer tilskudd slik:

"Tilskuddsbevilgninger kan formelt defineres som bevilgninger gitt av Stortinget til mottakere utenfor statsforvaltningen under postnummer 60–89. Tilskuddsbevilgninger har så mange varianter at det ikke er mulig å gi en generell beskrivelse av slike bevilgninger på annen måte enn at det gjelder utbetalinger som ikke er anskaffelser for staten".

#### Spesielle driftsutgifter

Revisjonen viser at departementet bevilget 15,7 mill. kroner i tilskudd på post 21 og 22 og ikke post 70–85. Dette knytter seg til følgende forhold:



- 5,1 mill. kroner i tilskudd til prosjektstøtte på kapittel 1800 Olje- og energidepartementet post 21 *Spesielle driftsutgifter*.
- 8,7 mill. kroner i tilskudd til museums- og kulturminnetiltak på kapittel 1820 Norges vassdrags- og energidirektorat post 21 *Spesielle driftsutgifter*.
- 1,9 mill. kroner i tilskudd til prosjektstøtte på kapittel 1833 post 22 *CO<sub>2</sub>-håndtering internasjonalt*.

#### Overføring til statsforetak og statsaksjeselskap

Revisjonen viser at departementet overførte bevilgninger på 414 mill. kroner til statsforetakene Enova og Gassnova og statsaksjeselskapet Gassco på andre poster enn 70–85. Dette gjelder følgende forhold:

- 3 mill. kroner i prosjekttilskudd for lavenergi-programmet er overført til statsforetaket Enova på kapittel 1825 *Omlegging av energibruk og energiproduksjon* post 21 *Spesielle driftsutgifter*.
- 3 mill. kroner i prosjekttilskudd til møteplass for informasjonsutveksling mellom gassbasert oppstrøms- og nedstrømsindustri er overført til statsaksjeselskapet Gassco på kapittel 1825 *Omlegging av energibruk og energiproduksjon* og post 21 *Spesielle driftsutgifter*.
- 334,5 mill. kroner for utgifter til CO<sub>2</sub>-håndtering på Kårstø, Mongstad testsenter, Mongstad fullskala og transport og lagring er overført til statsforetaket Gassnova på kapittel 1833 CO<sub>2</sub>-håndtering post 21 *Spesielle driftsutgifter*.
- 73,5 mill. kroner for utgifter til CO<sub>2</sub>-håndtering på Kårstø og transport og lagring er overført til statsaksjeselskapet Gassco på kapittel 1833 post 21 *Spesielle driftsutgifter*.

#### Overføring til kommuner – tilskudd til skredforebygging

Olje- og energidepartementet bevilger tilskudd på kapittel 1820 post 60 *Tilskudd til skredforebygging* som forvaltes av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Revisjonen viser at departementet ikke har fastsatt regelverk for tilskuddsordningen som blant annet viser hvilken gruppe mottakere bevilgningen er tiltenkt. Revisjonen viser videre at det er utbetalt 18,6 mill. kroner i tilskudd til andre enn kommuner og fylkeskommuner.

Olje- og energidepartementet opplyser at regnskapsførte beløp innen departementets ansvarsområde knytter seg til ulik tidsbegrenset prosjektstøtte. Departementet har ikke funnet det hensiktsmessig å skille dette ut som egen post 70, som følge av at omfanget av aktiviteten er

begrenset eller at midlene er gitt som engangsstøtte. Videre vil departementet vurdere om bevilgning relatert til museums- og kulturminnetiltak under NVE skal etableres på en egen post 70.

Departementet viser videre til at Gassnova har som formål å forvalte statens interesser knyttet til CO<sub>2</sub>-håndtering. Bevilgningen går til dekning av statens utgifter knyttet til planlegging og forberedelser av CO<sub>2</sub>-håndteringsprosjektene som Gassnova forvalter på vegne av staten. Disse midlene er derfor ikke tilskudd til statsforetaket Gassnovas egen drift eller virksomhet, men omfatter i sin helhet utgifter til et større tidsbegrenset prosjekt som er skilt ut på egen drifts-post. Departementet opplyser videre at Gassco har fått i oppdrag fra staten å etablere og drifte en møteplass for informasjonsutveksling mellom gassbasert oppstrøms- og nedstrømsindustri. Møteplassen er et særskilt prosjekt og av tidsbegrenset karakter, samtidig som den ikke kan knyttes til Gasscos ordinære virksomhet som forvalter av infrastruktur på sokkelen. Departementet har derfor valgt å budsjettere aktiviteten på post 21. Om det permanent blir øremerket særskilte midler til Lavenergi-programmet, som Enova forvalter, vil departementet vurdere nærmere plassering av bevilgningen.

Ifølge departementet er det gitt tilskudd til et interkommunalt selskap som har ansvar for overvåkning av fjellskred. NVE har vurdert tilskuddene som kommunale selv om selskapet er et privat rettssubjekt. Departementet vil vurdere å opprette en ny post for tilskudd til private for skredforebygging. Departementet opplyser også at forslag til retningslinjer for NVEs bistand til sikring mot flom, erosjon og skred samt miljøtiltak i vassdrag, er til behandling i departementet og planlegges fastsatt i 2011.

## 2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

### 2.1 Norges vassdrags- og energidirektorat

NVE har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad som er knyttet til følgende forhold:

#### 2.1.1 Tilsynsvirksomhet

NVE fører tilsyn med kraftmarkedet, nett- og fjernvarmeanlegg, økonomiske reguleringer, beredskap, damsikkerhet og at miljø- og landskaps-hensyn blir ivaretatt. Hensikten med tilsynene er å sikre at de krav som er satt i regelverk eller i vedtak følges. Tilsynene er av stor viktighet for

forsyningssikkerheten av energi, sikkerhet i anleggene og for at miljø- og landskaps hensyn blir ivarettatt. Tilsynsobjektene er blant annet konsesjonærer, nettselskaper og kommuner. Midlene til tilsynsvirksomheten bevilges over kapittel 1820 post 01 *Driftsutgifter*. I tillegg kreves det inn gebyrer på kapittel 4820 post 01. I 2010 ble det bevilget 52 mill. kroner i gebyrinntekter.

Riksrevisjonen har gjennomført revisjon av tilsynsvirksomheten til NVE. Revisjonen har kontrollert om NVE har etablert et tilfredsstillende system for styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for tilsynsvirksomheten, og om resultatinformasjonen er tilstrekkelig.

### **Styringsinformasjon**

Revisjonen viser at det ikke er etablert en felles systemløsning for å gi oversikt over konsesjonærer eller tilsynsobjekter det skal føres tilsyn med, hvor og når det er utført tilsyn, samt avvik avdekket innenfor de ulike tilsynsområdene. Videre finnes det ikke oversikt over hvor lang tid det går mellom hvert tilsyn. Revisjonen viser også at det ikke er etablert et felles system for registrering av ulykker eller hendelser av alvorlig karakter.

### **Resultatinformasjon**

NVEs årlige tilsynsrapport utarbeides blant annet på basis av gjennomførte tilsyn samt reaksjonsbruk. Kontrollen viser at det ikke utarbeides oversikt over avvik og reaksjoner tilknyttet den enkelte forskriftsbestemmelse. Avvik og anmerkninger fra inspeksjoner rapporteres ikke i NVEs årsrapport for tilsyn. Videre gis det ikke opplysninger i årsrapporten om antall tilsynsobjekter innen det enkelte tilsynsystema. NVE har opplyst at årsaken er at informasjon om antall tilsynsobjekter innenfor hvert tilsynsområde ikke har tilstrekkelig kvalitet til offentliggjøring.

### **Tilsyn med drift og vedlikehold av sentralnettet**

NVE har opplyst at forsyningssikkerhet og driftssikre sentral- og regionalnettsanlegg er av stor betydning, og tilsyn med drift og vedlikehold vurderes som viktig ut fra risiko og vesentlighet. Revisjonen viser at det ikke har vært planlagt tilsyn med drift og vedlikehold i sentralnettet i 2009 og 2010.

### **Intern styring og kontroll**

Riksrevisjonens kontroll viser også at det er avvik mellom NVEs rutiner og praksis for kvalitets sikring og utforming av rapport fra gjennomført

tilsyn. Videre viser revisjonen at det er avvik mellom NVEs rutiner og praksis for offentliggjøring av tilsynsrapporter. Det kommer også fram at det ikke er direkte sporbarhet mellom det enkelte tilsyn og innkreving av gebyrinntekter.

Olje- og energidepartementet opplyser at NVE foreløpig ikke har etablert oversikt eller system på overordnet nivå. NVE arbeider for å utvikle felles systemløsning for planlegging, oppfølging og rapportering av tilsyn. Slike felles løsninger omfatter blant annet etablering og ferdigstilling av grunnlagsdatabaser for konsesjoner og andre pliktsubjekter<sup>2</sup>, samt løsning for felles overbygning av grunnlagsdatabaser. Dette arbeidet vil også ha betydning for resultatinformasjonen på tilsynsområdet. Departementet viser videre til at oppfølging av NVEs tilsynsvirksomhet skjer primært gjennom den alminnelige styringsdialogen og at tilsynsvirksomheten er omtalt i NVEs årsrapport som gjennomgås på styringsdialogmøtene. Departementet viser til at NVEs oppfølging av sentralnettet i 2009 ble konsentrert om oppfølging av vedtaket vedrørende Oslofjordkablene.<sup>3</sup> Departementet mener det derfor ikke er dekkende å si at det ikke ble ført tilsyn med sentralnettet i 2009. Departementet opplyser at tilsynet med drift og vedlikehold i sentralnettet har ligget på et for lavt nivå i 2010, og at det planlegges tilsyn med sentralnettet både fra beredskapsseksjonen og nettseksjonen i 2011.

Departementet opplyser videre at NVE vil presisere at tilsynenes formål og omfang skal komme klarere fram i tilsynsrapportene. NVE arbeider også med å etablere felles systemer og rutiner for offentliggjøring av tilsynsrapporter. Innkreving av tilsynsgebyr er basert på ulike regelverk. For at byrden skal bli mindre for tilsynsobjekt som blir valgt ut det enkelte år, er gebyrordningene utformet slik at gebyr innkreves fra alle aktuelle tilsynsobjekter, ikke bare fra tilsynsobjekt som har vært gjenstand for tilsyn. Det er derfor ingen direkte sporbarhet mellom det enkelte tilsyn og fakturering.

2) Hvem tilsynet retter seg mot.

3) NVEs vedtak av 3. mars 2009 om avvik, retting og tvangsmulkt – Statnett SF – overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av energiloven i forbindelse med feil på kabler over Oslofjorden.

### 3 Olje- og energidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

#### 3.1 Olje- og energidepartementet – informasjonssikkerhet

I forbindelse med revisjonen av 2009-regnskapet var Riksrevisjonen kritisk til at departementet ikke hadde stilt krav til underliggende virksomheter om identifisering, klassifisering, risikoanalyser og beskyttelse av samfunns- og virksomhetskritisk ikt-infrastruktur. Riksrevisjonen viste til at departementet har et ansvar for å sørge for at samfunns- og virksomhetskritisk ikt-infrastruktur i sektoren blir identifisert, samt sørge for at det blir gjennomført risikoanalyser for å avdekke sårbare og risikoutsatte områder og at disse blir beskyttet.

Departementet har i tildelingsbrevene for 2011 til NVE og Oljedirektoratet stilt krav om identifisering, klassifisering, risikoanalyser og beskyttelse av samfunnskritisk ikt-infrastruktur. Departementet tar sikte på å utarbeide en helhetlig tilnærming til ikt-sikkerhet i underliggende etater basert på anerkjente standarder.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

#### 3.2 Norges vassdrags- og energidirektorat

##### 3.2.1 Anskaffelser

Ved revisjonen av 2009-regnskapet var Riksrevisjonen kritisk til at regelverket for anskaffelser i flere tilfeller ikke ble fulgt av NVE. Riksrevisjonen merket seg at det ville bli gjennomført en særskilt risikovurdering av anskaffelsesområdet i NVE som et tiltak for å bedre internkontrollen.

Departementet viser til at NVE har redegjort for risikovurderinger og planlagte og igangsatte tiltak. I forbindelse med risikorapporten fra NVE for 2010 er innkjøpsområdet vurdert særskilt som eget område. Departementet vil følge opp evalueringen av innkjøpsområdet i NVE, herunder vurdering av den interne organiseringen.

Saken avsluttes.

##### 3.2.2 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen var i 2009 kritisk til at det var mangler ved klassifisering av digitale aktiva og beskyttelse av ikt-infrastruktur i NVE. Riksrevisjonen forutsatte at Olje- og energidepartementet fulgte opp NVEs arbeid med ikt-sikkerhet for å sikre god praksis innen informasjonssikkerhet i NVE.

Departementet har i tildelingsbrevene for 2011 til NVE stilt krav om identifisering, klassifisering, risikoanalyser og beskyttelse av samfunnskritisk ikt-infrastruktur. NVE skal ha et dokumentert styringssystem for informasjonssikkerhet som blant annet omfatter verdivurdering av ikt-systemer og informasjon. Videre skal samfunnskritisk infrastruktur være identifisert, klassifisert og beskyttet. Departementet tilrår også at ikt-sikkerhetsarbeidet følger anerkjente standarder. Departementet har startet arbeidet i samråd med NVE for å finne fram til en omforent måte å klassifisere og verdivurdere digitale verdier.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 4 Riksrevisjonens bemerkninger

#### 4.1 Mål- og resultatstyring for CO<sub>2</sub>-håndtering

Riksrevisjonens kontroll viser at det i liten grad er beskrevet mål og resultatkrav for å vurdere måloppnåelse og resultater for de enkelte CO<sub>2</sub>-håndteringsprosjektene og Fond for CLIMIT i Prop. 1 S (2009–2010). Videre viser kontrollen at det er vanskelig å se at resultatrapporteringen refererer til resultatkrav som er presentert i Prop. 1 S (2009–2010) og at det gis resultatinformasjon om effektiv ressursbruk. Mangelfull beskrivelse av resultatkrav kan føre til mangler ved resultatrapporteringen. Riksrevisjonen har merket seg at aktivitetene som beskrives under kapittel 1833 i Prop. 1 S (2010–2011) er komplekse prosjekter og prosesser med lang tidshorison, og at målet for fangst og lagring av CO<sub>2</sub> skal realiseres gjennom teknologiutvikling. Riksrevisjonen har også merket seg at rapporteringen i Prop. 1 S (2010–2011) har som formål å beskrive resultater av nødvendig delarbeid for å oppnå de overordnede målene. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad har beskrevet resultatkrav som konkretiserer hvilke resultater som skal oppnås i det enkelte budsjettår.

#### 4.2 Olje- og energidepartementets tilskuddsforvaltning

Bevilgningsreglementet og økonomibestemmelsene fastslår at tilskudd og andre overføringer skal være identifisert på post 60–89. Revisjonen viser at departementet har bevilget ulik prosjektstøtte, engangsstøtte m.m. på post 21–22 og ikke post 70–85. Revisjonen viser videre at overføringer fra departementet til statsaksjeselskap og statsforetak, også overføringer som ligger utenfor kjernevirksomheten til selvstendige rettssubjekter, føres på andre poster enn 70–85. Riksrevisjonen har

merket seg at aktivitetene som beskrives i Prop. 1 S (2010–2011) under kapittel 1833 er komplekse prosjekter og prosesser med lang tidshorison. Videre viser revisjonen at tilskudd til skredforebygging på post 60 også gis til andre mottakere enn kommuner. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementets tilskuddsforvaltning er i henhold til bevilgningsreglementets krav. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål om bevilgningsreglementet gir mulighet til overføring til statsforetak og statsaksjeselskap på andre poster enn overføring over post 70–85.

### 4.3 Norges vassdrags- og energidirektorat

#### 4.3.1 Tilsynsvirksomhet

Riksrevisjonen vil peke på at NVE ikke har etablert en felles systemløsning som gir informasjon om hvem det skal føres tilsyn med, og hvor og når NVE har utført tilsyn. Videre innhenter ikke NVE resultatinformasjon som grunnlag for oppfølging av hvordan forskriftsbestemmelsene blir håndhevet. Mangelfull styringsinformasjon kan føre til feil prioritering i valg av tilsynsobjekt, og at tilsynsvirksomheten ikke i tilstrekkelig grad er basert på risiko og vesentlighet. Riksrevisjonen stiller spørsmål om NVE har etablert et tilfredsstillende system for å sikre nødvendig styringsinformasjon for tilsynsvirksomheten. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål om departementet har fulgt opp tilsynsvirksomheten i NVE i tilstrekkelig grad.

Revisjonen viser at NVE ikke har utført tilsyn med drift og vedlikehold i sentralnettet ved selv å oppsøke tilsynsobjektene for å innhente kunnskap om det foreligger avvik fra de oppstilte kravene. Riksrevisjonen har merket seg at NVE har brukt ressurser på oppfølging av Statnett som følge av en konkret hendelse knyttet til Oslofjordkablene. Riksrevisjonen stiller spørsmål om det er prioritert tilstrekkelig med ressurser til tilsyn med drift og vedlikehold i sentralnettet.

## 5 Svar fra Olje- og energidepartementet

Saken har vært forelagt Olje- og energidepartementet, og statstråden har i brev av 30. september 2011 svart:

"Det vises til Riksrevisjonens brev av 29.6.2010 vedrørende ovennevnte. Olje- og energidepartementet har følgende kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger:

### Mål- og resultatstyring for CO<sub>2</sub>-håndtering

Departementet tar Riksrevisjonens merknader til etterretning og vil ta dette med i vurderingene i det videre arbeidet med de årlige budsjettene og beskrivelsene i budsjettproposisjonen og tildelelsesbrev. For å tydeliggjøre de overordnede målene med aktivitetene, legger departementet i Prop 1 S for 2012 opp til å beskrive resultatmål i egne avsnitt under postene og aktivitetene under kap. 1833 CO<sub>2</sub>-håndtering. Dette vil samtidig bidra til å tydeliggjøre hvilke mål resultatrapporteringen skal forholde seg til.

Departementet vil fortsatt understreke at aktivitetene som beskrives under kap. 1833 CO<sub>2</sub>-håndtering, er komplekse prosjekter og prosesser med lang tidshorison. Samtidig vil det forekomme endringer i det aktuelle budsjettåret i forhold til planlagte mål og aktiviteter som beskrives i budsjettproposisjonen forut for budsjettåret. Det er derfor en betydelig utfordring, og ikke alltid hensiktsmessig, å definere presise resultatkrav for hvert år. Olje- og energidepartementet har derfor valgt i tillegg å beskrive hvilke aktiviteter som planlegges under de ulike postene og prosjektene i budsjettproposisjonen for å gi Stortinget mer informasjon og forutsetninger for budsjettforslaget. Dette for å underbygge hvilke aktiviteter som anses nødvendig å gjennomføre for å oppfylle resultatmålene.

### Olje- og energidepartementets tilskuddsforvaltning

Departementet har hatt en gjennomgang av budsjetteringen av tilskudd under ulike postgrupper i statsbudsjettet. Dette har resultert i en del endringer som er innarbeidet i forslag til statsbudsjett for 2012. Dette omfatter de fleste av Riksrevisjonens bemerkninger knyttet til budsjettposter som er benyttet til ulike tilskudd, støtte og overføringer, slik at dette samsvarer bedre med bevilgningsreglementet.

Når det gjelder midler til planlegging og forbedelse av fullskala fangst, transport og lagring av CO<sub>2</sub> fra Mongstad, har departementet valgt å beholde budsjetteringen av disse utgiftene samlet under kap. 1833, post 21. Planleggings- og forbedelsesarbeidet knyttet til ovennevnte er et større tidsbegrenset prosjekt som er naturlig å skille ut og samle på en særskilt budsjettpost. Bevilgningen under posten går til dekning av statens egne utgifter knyttet til planlegging og forberedelse av CO<sub>2</sub>-håndteringsprosjektet på Mongstad. Staten benytter Gassnova, Gassco og Oljedirektoratet i tillegg til egen og innleid bistand i dette

planleggingsarbeidet. Videre legges det opp til å dekke Statoils utgifter som prosjektgjennomfører under posten. Staten og Statoil har inngått en særskilt avtale – Steg 2 Utviklingsavtale – som regulerer staten og Statoils rettigheter og plikter i planleggingsfasen som er beregnet å ta om lag tre år. Ovennevnte midler er ikke tilskudd til statsforetaket Gassnovas, statsaksjeselskapet Gasscos eller allmennaksjeselskapet Statoils egen drift eller virksomhet, men omfatter i sin helhet statens utgifter til planlegging av et større tidsbegrenset prosjekt som er særskilt skilt ut og samlet på en egen budsjettpost. Utgiftene omfatter i stor grad betaling for utførelse av tjenester som også blir belastet merverdiavgift – dvs. ytelse mot ytelse. Ovennevnte fremgår klart av beskrivelsen i budsjettproposisjonen og Stortinget er dermed også særskilt informert om at man avviker den normale poststrukturen i dette tilfellet.

#### **Norges vassdrags- og energidirektorats tilsynsvirksomhet**

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har etablert et tilfredsstillende system for å sikre nødvendig styringsinformasjon for tilsynsvirksomheten.

Departementet viser til NVEs brev av 25.3.2011 til Riksrevisjonen og departementets brev til Riksrevisjonen av 4.5.2011, hvor det opplyses at NVE har igangsatt et arbeid for å etablere tiltak på overordnet nivå for styring og oppfølging av tilsynsvirksomheten. Det tas sikte på at arbeidet skal resultere i overordnet oversikt og system for planlegging, oppfølging og rapportering. Arbeidet vil blant annet omfatte databaser over tilsynsobjekter basert på konsesjoner med tilhørende vilkår. Hensikten er å sikre nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for NVEs tilsynsvirksomhet. Departementet legger til grunn at det vil være nødvendig med et relativt omfattende arbeid, og at det vil kunne ta inntil 2 år før et overordnet og felles tilsynssystem er i full drift.

Riksrevisjonen stiller videre spørsmål om departementet har fulgt opp tilsynsvirksomheten i NVE i tilstrekkelig grad.

Som nevnt i departementets brev til Riksrevisjonen av 4.5.2011 skjer departementets oppfølging av tilsynsvirksomheten i NVE primært gjennom den ordinære styringsdialogen. Tilsynsvirksomheten er omtalt i NVEs årsrapport som gjennomgås på styringsdialogmøtet i mars hvert år. I tillegg utarbeider og oversender NVE en sær-

skilt årsrapport for NVEs tilsynsvirksomhet. Rapporten gir en oversikt over NVEs tilsynsaktiviteter. Rapporteringen gir en oversikt over dokumenterte avvik innenfor NVEs tilsynsområder, samt bruk av reaksjoner.

I lys av Riksrevisjonens merknader, og det arbeid som NVE har satt i gang for å sikre mer tilfredsstillende styringsinformasjon for tilsynsvirksomheten, ser departementet at det er behovet for en tettere oppfølging av dette området. Inntil NVEs arbeid med å etablere et bedre system for styringsinformasjon, jf. omtale ovenfor, er ferdigstilt, vil dette arbeidet være et særskilt oppfølgingspunkt i styringsdialogen mellom departementet og NVE, enten på de ordinære styringsdialogmøtene eller egne møter hvor årsrapport for NVEs tilsynsvirksomhet gjennomgås.

Riksrevisjonen påpeker at "NVE ikke har utført tilsyn med drift og vedlikehold i sentralnettet ved selv å oppsøke tilsynsobjektene for å innhente kunnskap om det foreligger avvik fra de oppstilte kravene". Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det er prioritert tilstrekkelig med ressurser til tilsyn med drift og vedlikehold i sentralnettet.

Det bemerkes innledningsvis at NVEs tilsynsvirksomhet ikke tar mål av seg til å drive et tilsyn der alle eller tilnærmet alle objekter innenfor en tilsynskategori skal kontrolleres årlig. I sine styrende dokumenter for tilsyn har NVE definert tilsynsbegrepet slik at det omfatter kontroll (revisjon, inspeksjon og andre kontrollaktiviteter) og reaksjoner. Det er således ikke bare det Riksrevisjonen betegner som oppsøking av sentralnettseiere som regnes som tilsyn. Revisjoner med stedlig besøk enten hos virksomhetens kontor eller anlegg er kun én tilsynsmetode. Videre bemerkes at NVE har lagt til grunn at tilsyn med drift og vedlikehold i sentralnettet er ment å skulle ha primærfokus på systemmessige forhold.

Revisjoner av Statnett, som er den dominerende eieren av sentralnettsanlegg, har også blitt foretatt av beredskapsseksjonen i NVE. Oppfølging av Statnett skjer dessuten gjennom oppfølgingsmøtene som finner sted i tilknytning til konsesjonene for systemansvaret, utenlandskonsesjonene og markedsplass.

Et viktig ledd i tilsynsarbeidet på sentralnettet er oversikt over tilstanden til krafttransformatorer. Krafttransformatorer er blant de viktigste komponentene i det norske kraftsystemet, og det er behov for å sikre myndighetene bedre oversikt

over tilstanden til disse enn man har i dag. NVE arbeider med å etablere en nasjonal tilstandsdatabase for krafttransformatorer. NVE har vurdert det som mest hensiktsmessig at Statnett, som en stor anleggseier og eier av de fleste transformatorer i sentralnettet, får ansvaret for å samle inn data og årlig oversende rapport om tilstand og tilstandsutvikling for krafttransformatorer. Dette skal etter planen skje første gang 1. juni 2012."

## 6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt fem avsluttende revisjonsbrev uten merknad og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).

### 6.1 Mål- og resultatstyring for CO<sub>2</sub>-håndtering

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet i liten grad har beskrevet mål og resultatkrav for å vurdere måloppnåelse for de enkelte CO<sub>2</sub>-håndteringsprosjektene og Fond for CLIMIT i Prop.1 S (2009–2010). Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om resultatrapporteringen refererer til resultatkrav som er presentert i Prop.1 S (2009–2010) og om det gis resultatinformasjon om effektiv ressursbruk. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har tatt Riksrevisjonens merknader til etterretning og legger opp til å beskrive resultatmål i egne avsnitt under kapittel 1833 CO<sub>2</sub>-håndtering i Prop.1 S for 2012 for blant annet å tydeliggjøre de overordnede målene. Dette kan bidra til å tydeliggjøre hvilke resultatmål resultatrapporteringen skal relateres til.

### 6.2 Olje- og energidepartementets tilskuddsforvaltning

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet har bevilget tilskudd og andre overføringer på poster som ikke er i samsvar med bevilgningsreglementet, og vil peke på at tilskudd skal være identifisert i statsbudsjettet ved bruk av post 60–69 for overføringer til kommuneforvaltningen og post 70–85 for andre overføringer til blant annet private, statsforetak, statsaksjeselskap og kommunale bedrifter organisert som selvstendige rettssubjekter.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil endre praksis for budsjettering av ulike tilskudd, støtte og overføringer, slik at dette samsvarer med bevilgningsreglementet. Riksrevisjonen tar til etterretning at departementet avviker den normale poststrukturen for utgifter

under kapittel 1833 post 21 og at departementet har valgt å beholde budsjetteringen av utgiftene til planlegging og forberedelse av fullskala fangst, transport og lagring av CO<sub>2</sub> fra Mongstad samlet under kapittel 1833 post 21.

## 6.3 Norges vassdrags- og energidirektorat

### 6.3.1 Tilsynsvirksomhet

Mange husholdninger er svært avhengig av elektrisk kraft til oppvarming, og denne avhengigheten gir sårbarhet ved svikt i kraftforsyningen. Riksrevisjonen understreker at konsekvensene for samfunnet kan bli store ved langvarig strømbortfall, og selv ved kortvarig svikt stopper mange samfunnsfunksjoner opp. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at NVE ikke har etablert et tilfredsstillende system for å sikre nødvendig styringsinformasjon for tilsynsvirksomheten. Riksrevisjonen vil peke på at tilsynene er av stor viktighet for forsyningssikkerheten av energi, sikkerhet i anleggene og for at miljø- og landskapshensyn blir ivaretatt. Riksrevisjonen vil videre peke på at nødvendig styringsinformasjon om tilsynsvirksomheten har betydning for at valg av tilsynsobjekt og tilsynsaktivitet er basert på risiko og vesentlighet.

Riksrevisjonen har merket seg at NVE har satt i gang et arbeid for å etablere tiltak på overordnet nivå for styring, oppfølging og rapportering av tilsynsvirksomheten. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp NVEs arbeid med å sikre nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for NVEs tilsynsvirksomhet.

### 6.4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende sak avsluttet:

- Anskaffelser i NVE

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Informasjonssikkerhet i Olje- og energidepartementet
- Informasjonssikkerhet i NVE

# Samferdselsdepartementet

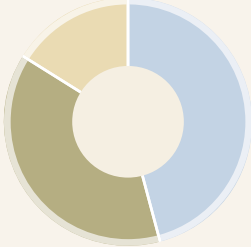
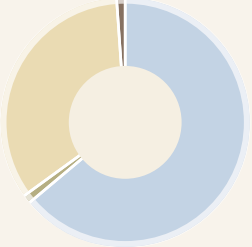
## 1 Samferdselsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010

### 1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)\*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	2142	27 772	29 914	28 829	1247
Inntekter		2242		2417	

Utgiftsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> <li>Statens egne driftsutgifter</li> <li>Nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer til andre</li> <li>Utlån, statsgjeld mv.</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Salg av varer og tjenester</li> <li>Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer fra andre</li> <li>Tilbakebetalinger mv.</li> </ul>

Samferdselsdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknad og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
6	virksomheter	Statens vegvesen
6	selskaper**	Jernbaneverket

\* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

\*\* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2011–2012).

## 1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

## 1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

### 1.3.1 Tilskudd til tilgjengelighetstiltak

I 2010 ble det bevilget 57 mill. kroner under kapittel 1330 post 60, *Tilskudd til tilgjengelighetstiltak*. Fra tidligere år er det overført totalt 90,4 mill. kroner, slik at den totale rammen for 2010 var 147,4 mill. kroner. Regnskapet for 2010 viser et forbruk på 40 mill. kroner, slik at årets mindreforbruk er på 107,4 mill. kroner. Det har vært et stort mindreforbruk av tilskuddet over flere år.

Samferdselsdepartementet opplyser at årsaken til mindreforbruket er at tildelingen har kommet for sent på året, noe som har medført problemer vedrørende planlegging og anbudsprosesser. Det opplyses videre at søknadsprosessen er endret fra 2011, slik at Statens vegvesen kan tildele midler til kommuner og fylkeskommuner tidlig på året.

## 2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

### 2.1 Statens vegvesen

Statens vegvesen har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad knyttet til følgende forhold:

#### 2.1.1 Drift og vedlikehold

#### Kostnadsøkning og konkurransesituasjonen ved fornyelse av driftskontrakter

Økt konkurranse om driftskontraktene var et sentralt element i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002–2003). Konkurransesituasjonen av drift- og vedlikeholdsområdet i 2003 hadde som formål å redusere administrative kostnader og bidra til økt effektivisering. Mer av statens midler skulle brukes til veiformål.

Riksrevisjonen har observert betydelig økning i kontraktskostnadene ved utlysning av driftskontrakter ved å sammenligne kostnadene for nye kontrakter i 2008, 2009 og 2010 mot tilsvarende kontrakter fra henholdsvis 2003, 2004 og 2005. Kontraktskostnadene har stabilisert seg på et nytt og høyere nivå sammenlignet med første gangs utlysning.

**Tabell 2 Kostnadsøkning ved fornyelse av driftskontrakter (tall i mill. kroner)**

År/antall	Samlet kontraktssum	År	Samlet kontraktssum	Prosentvis økning
2003/4	310,2	2008	437,8	41 %
2004/5	479,3	2009	692,4	44 %
2005/6	332,1	2010	621,2	87 %

Revisjonen viser at det ved inngåelse av nye driftskontrakter i perioden 2008–2010, fortsatt er svak konkurranse, jf. tabell 3.

Departementet opplyser at det er for tidlig å konkludere om overgangen fra Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap har ført til at kostnadsnivået har blitt høyere. Konkurransesituasjonen av driftskontraktene har ført til behov for økte byggherreressurser for å utarbeide konkurransegrunnlag, gjennomføre konkurransene i henhold til bestemmelser for offentlige anskaffelser, til å følge opp kontraktene og til utførelsen av arbeidet. Departementet viser til større deltakelse og en bedret konkurranse-situasjon for kontraktene som er utlyst for 2011, noe som igjen har ført til en lavere kostnadsøkning i 2011-kontraktene enn for 2010-kontraktene.

#### Byggherrens oppfølging av entreprenørene

Riksrevisjonen har i årets revisjon funnet svakheter i Statens vegvesens oppfølging av entreprenørene som virksomheten har driftskontrakter med:

- Begrenset byggherrekapasitet til kontroll av entreprenørene i 2010
- 66 prosent av kontraktene har mangelfull kontraktsoppfyllelse

**Tabell 3 Konkurransen ved fornyelse av driftskontrakter**

År	Antall kontrakter fornyet	Avtaler inngått på grunnlag av en eller to anbydere		Avtaler inngått på grunnlag av tre anbydere		Avtaler inngått på grunnlag av fire eller flere anbydere	
2008	17	5	29 %	9	53 %	3	17 %
2009	27	9	33 %	12	44 %	6	22 %
2010	17	9	53 %	4	23 %	4	23 %



- Svak eller feilaktig dokumentasjon av dagsverk knyttet til kontroll av entreprenørene
- Mangelfull dokumentasjon innhentet av Statens vegvesen på kontraktsforståelse hos underentreprenører
- Manglende dokumentasjon av engasjement av uavhengig kvalitetsrevisor
- Mangelfull dokumentasjon på systematisk gjennomgang av entreprenørens kvalitetssystem og kvalitetsplan
- Tilstandsrapportering fra entreprenørene hver 14. dag blir ikke gjennomført i tilstrekkelig grad
- Usikkerhet i Statens vegvesen ved fordeling av kostnader til oppfølging av drift og vedlikehold via SAMS vegadministrasjon<sup>1</sup> mellom stat og fylkeskommune

### Styring av drifts- og vedlikeholdsområdet

Desentralisert styringssystem var en av merknadene i Dokument nr. 3:16 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av drift og vedlikehold av vegnettet*. Samferdselsdepartementet sa seg den gang enig i at ansvaret var delegert for langt ute i virksomheten, og pekte på at det overordnede styringsansvaret ligger i styringsstaben i Vegdirektoratet. Riksrevisjonens kontroll viser at det operative ansvaret for styring, oppfølging og evaluering av kontraktsarbeidene fortsatt er delegert ned til regionene i Statens vegvesen. Avdekkede svakheter i byggherres oppfølging av entreprenørene i 2010-revisjonen, viser at området fortsatt har mange av de samme utfordringene.

Samferdselsdepartementet viser til Vegdirektoratets vurdering, som sier at dagens organisering gjør Statens vegvesen til en bedre byggherre. Departementet har saken til fortsatt oppfølging.

Mange av svakhetene som er avdekket i årets revisjon er sammenfallende med tidligere funn rapportert i Dokument nr. 3:16 (2008–2009), jf. Innst. 155 S (2009–2010).

### 2.1.2 Anlegg og investering

#### Kostnads- og tidsmessige overskridelser i prosjekter

Av et utvalg på 82 kontrakter viser Riksrevisjonens kontroll at 40 har hatt kostnadsøkninger fra noe over 10 prosent til mer enn fordobling av kostnader i forhold til opprinnelig kontrakt. Overskridelser i kostnadsrammer er tidligere omhandlet i Dokument nr. 1 for 2007 og 2008.

1) SAMS vegadministrasjon finansieres av staten og omfatter blant annet kostnadene knyttet til byggherrefunksjonen av drift og vedlikehold både for riksveg og fylkesveg.

Revisjonen viser også at 26 av 82 kontrakter hadde forsinkelser i forbindelse med gjennomføringen av prosjektene. Forsinkelsene varierte fra tre måneder til over ett år.

Ifølge Samferdselsdepartementet skyldes kostnadsoverskridelser og forsinkelser i stor grad endrede forutsetninger som følge av mangler i planleggings- og prosjekteringsfasen. Å gjennomføre undersøkelser i planfasen beskrives som både tids- og kostnadskrevende. Ifølge departementet blir det en avveining i hvilket omfang det er hensiktsmessig å gjennomføre undersøkelser av for eksempel grunnforhold. Departementet beskriver nedfelte rutiner for gjennomføring av grunnundersøkelser som omfattende, men mener at disse ikke alltid blir fulgt. Det vises til nye retningslinjer for utarbeidelse av kostnadsoverslag hvor modenhetsvurderinger blir vektlagt sterkere enn tidligere. Dette skal sikre bedre plangrunnlag, herunder kvalitet på grunnundersøkelser.

#### Utarbeidelse og arkivering av dokumentasjon

Ifølge Statens vegvesen Håndbok 151 *Styring av utbyggings-, drifts- og vedlikeholdsprosjekter*, skal sluttrapport foreligge innen tre måneder etter at et prosjekt er overlevert. Revisjonen har vist at verken økonomisk eller teknisk sluttrapport forelå før flere måneder etter at overtakelsesforretning var gjennomført for 24 av 32 kontrollerte kontrakter. Kontrollen viser også at Statens vegvesen ikke har ensartede rutiner og systemer for arkivering av dokumentasjon. Det varierer i hvilken grad dokumentasjon som er foreskrevet i det interne regelverket Håndbok 151, blir lagret i virksomhetens offisielle arkivsystem SVEIS. Manglende utarbeidelse og arkivering av foreskrevet dokumentasjon kan føre til at kunnskap og tilegnede erfaringer ikke blir bevart for ettertiden.

### 2.1.3 Konsulenter

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av Statens vegvesen sin behandling av avrop på parallelle rammeavtaler. Kontrollen er begrenset til parallelle rammeavtaler ved kjøp av konsulent-tjenester. Revisjonen viser svakheter knyttet til praktisering av avrop på rammeavtalene, både vedrørende dokumentasjon og kontraktsoppfølging:

- Avrop på rammeavtalene for kjøp av konsulent-tjenester og rammeavtalene for planleggings- og prosjekteringstjenester skal gjennomføres som minikonkurranser mellom de aktuelle leverandørene. Vedrørende ni av ti kontrollerte avrop på rammeavtalene for IT-konsulent-tjenester er det ikke funnet dokumentasjon på

gjennomført minikonkurranse. Det finnes heller ikke dokumentasjon for evaluering av tilbud på rammeavtalens arkivnummer. Det er heller ikke kryssreferanser til andre arkivnummer

- Tilsvarende er det ved kontroll av rammeavtalene for planleggings- og prosjekteringstjenester, ikke funnet dokumentasjon for gjennomført minikonkurranse ved tre av ni kontrollerte avrop
- Ved kontroll av rammeavtale for rådgivning og prosjekteringstjenester – Elektro i region nord – er det ikke avtaledokumenter ved tre av seks kontrollerte avrop. Videre er utvidelse av honorarrammen for ett avrop økt med 231 453 kroner (192 prosent). Kostnadsøkningen er basert på muntlige, ikke dokumenterbare avtaler mellom prosjektleder og konsulent
- Ved rammeavtale for planlegging og prosjektering i region Midt, er det avdekket manglende etterlevelse av rammeavtalens tildelingskriterier ved tildeling av oppdrag
- Det er manglende sporing mellom faktura og avtaler

Riksrevisjonen er også kjent med at internrevisjonen i Statens vegvesen har rapportert tilsvarende forhold, og andre brudd på regelverk for offentlig anskaffelser knyttet til kjøp av konsulent-tjenester fra enkeltmannsforetak.

## 2.2 Jernbaneverket

Jernbaneverket har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad knyttet til følgende forhold:

### 2.2.1 Vedlikehold av jernbanebruer

Ved kontroll av forebyggende og korrektivt vedlikehold er det avdekket at det mangler tilstandsrapporter eller inspeksjonsdata for vedlikehold av en omfattende del av de 2789 jernbanebruene til Jernbaneverket. Riksrevisjonen er også kjent med at tilstandsrapportene for bruene er av varierende kvalitet. Jernbaneverket har derfor ikke en fullstendig oversikt over tilstanden fordi det mangler tilstandsrapporter fra enkelte baneområder.

På oppdrag av Jernbaneverket har Rambøll Norge AS, på grunnlag av rapporter for 1630 bruer (58 prosent), utført en beregning av framtidige vedlikeholdsbehov. De framtidige årlige vedlikeholdskostnadene er beregnet til 142 mill. kroner. Fra 2009 og fram til august 2010 er det utgiftsført ca. 75 mill. kroner. Rapporten fra Rambøll Norge AS omfatter bruer i linjen, og ikke overgangsbruer. I brev fra november 1971 fastsatte Samferdselsdepartementet retningslinjer for vedlikehold av

overgangs-/undergangsbruer i kryss mellom riksveg og jernbane. Jernbaneverket opplyser at det er usikkert om retningslinjene gjelder for hele landet.

Ut fra retningslinjene som tar utgangspunkt i prinsipper om vedlikehold av denne typen bruer og underganger<sup>2</sup> mener Samferdselsdepartementet at det ikke er gjort unntak for noen jernbanestrekninger. Departementet vil ta saken opp med Jernbaneverket og Vegdirektoratet for en nærmere avklaring.

### 2.2.2 Regnskapets fullstendighet

Riksrevisjonen har avdekket mangler ved fullstendigheten av bokførte opplysninger i 2010-regnskapet til Jernbaneverket. Ut fra de opplysninger som forelå på revisjonstidspunktet er det usikkert om data i regnskapssystemet kan bekreftes vedrørende fullstendighet, fordi det mangler en forklaring på hull i bilagsrekkefølgen. Ut fra Riksrevisjonens estimater utgjør hullene en relativt stor andel av totalt antall bilag. For at et regnskap skal anses som fullstendig må alle regnskapstransaksjoner være nummerert og nummerorden skal være fullstendig. Eventuelle manglende nummer må kunne forklares.

### 2.2.3 Systemtilganger i regnskapssystemet

Revisjonen viser svake tilgangskontroller i regnskapssystemet til Jernbaneverket. Tilgangskontrollene skal være tilpasset brukernes oppgaver. Arbeidsoppgaver og ansvarsforhold bør derfor deles for å redusere muligheten for uautorisert eller utilsiktet registrering, endring eller misbruk av inn- eller utbetalinger.

Riksrevisjonens kontroll viser at et betydelig antall brukere, i alt 23, hadde utvidede rettigheter i regnskapssystemet Agresso. Disse hadde full systemtilgang til regnskapssystemet, eller en kombinasjon av roller som muliggjør registrering, endring og sletting av opplysninger knyttet til kunder og leverandører. Dette kan muliggjøre ulegitimert utbetaling til seg selv, til andre ansatte og firmaer.

### 2.2.4 Avstemming av balansekontoaer

Riksrevisjonen har avdekket at avstemminger av balansekontoaer ved Jernbaneverket ikke tilfredsstillende de krav som stilles i *Bestemmelser om økonomistyring i Staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010 (økonomi-bestemmelsene)*, punkt 4.4.5 *Dokumentasjon av balansen*. Blant annet er flere balansekontoaer

2) St. prp. nr. 1. (1966–67), kapittel 2451 *Statsbanene*

enten ikke avstemt før rapportering til statsregnskapet eller ikke i det hele tatt. En avstemming skal gjennomføres for å sikre at det som innrapporteres er korrekt.

### 2.2.5 Depositum

For regnskapene i 2009 og 2010 har Riksrevisjonen etterlyst informasjon om inntredelsesbeløpet på kr 4 179 382 i partnerskapet ERESS (The European Railway Energy Settlement System). Det er ikke tilfredsstillende redegjort for håndteringen av inntredelsesbeløpet som framkommer av depositumkonto i statsregnskapet. Departementet opplyser at det vil bli foretatt en gjennomgang av hele saken med det formål å avvikle depositumsordningen.

Revisjonen viser at det er foretatt renteberegninger av inntredelsesbeløpet for årene 2009 og 2010 på henholdsvis kr 67 737 og kr 91 759. Beløpene går fram av kassarapporten til Jernbaneverket. Manglende dokumentasjon fra bank og avtaler knyttet til renteberegningen har ført til at Riksrevisjonen ikke har kunnet kontrollere om beregningen er reell. Det innebærer at det hefter usikkerhet ved om kontantregnskapet er korrekt.

---

## 3 Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

### 3.1 Rapportering av mellomværende med fylkeskommuner

Riksrevisjonen hadde for 2009 merknad til at Samferdselsdepartementet ikke rapporterte forskuttering av kostnader på fylkesvegprosjekter som en fordring på kontoklasse 65 i Kapitalregnskapet i samsvar med bevilgningsreglementet § 13. Departementet opplyser i brev av 15. mars 2011 at Statens vegvesens mellomværende med fylkeskommunene i kapitalregnskapet for 2010, nå er rapportert på konto 650013.

Saken avsluttes.

### 3.2 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen rapporterte i 2009 mangler i Samferdselsdepartementets etatsstyring av informasjonssikkerheten i underliggende virksomheter. Det var i liten grad satt krav eller gitt føringer til underliggende virksomheter om hvordan de skal klassifisere informasjon vedrørende viktighet og tilgjengelighetskrav. Det var heller ikke gitt føringer for hvordan samfunns- og virksomhetskritisk ikt-infrastruktur skal beskyttes.

Departementet opplyser at det i tildelingsbrevene til Statens vegvesen og Jernbaneverket har bedt om rapportering og orientering om det videre oppfølgingsarbeidet i etatsstyringsdialogen.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### 3.3 Statens vegvesen

#### 3.3.1 Grunnerverv

Riksrevisjonen anmerket i 2009 manglende rutiner for kontroll, oppgavedeling og dokumentasjon av vurderinger som ligger til grunn i forbindelse med inngåelse av frivillige avtaler om grunnerverv til vegformål. I Innst. 138 S (2010–2011) forutsetter kontroll- og konstitusjonskomiteen at Samferdselsdepartementet følger opp Statens vegvesen sitt arbeid på dette området.

Departementet opplyser at nye rutiner for behandling av grunnerstatninger ble satt i verk fra og med 28. september 2010.

Saken avsluttes.

#### 3.3.2 Tiltak for arbeid

Riksrevisjonen hadde i 2009 merknad til at Statens vegvesen hadde et mindreforbruk på 941 mill. kroner. Omtrent 500 mill. kroner av mindreforbruket var knyttet til bevilgningen til tiltak for arbeid.

I Innst. 138 S (2010–2011) understreker kontroll- og konstitusjonskomiteen viktigheten av at virksomheten har en organisering og rutiner som sikrer nødvendig framdrift av planlagte prosjekter slik at midlene faktisk blir brukt til forbedring av veinettet.

Samferdselsdepartementet opplyser at mindreforbruket på post 30 og 31 i all hovedsak er benyttet i 2010, men at ca. 30 mill. kroner av tildelte midler til riksvegnettet på grunn av forsinket framdrift på enkelte prosjekter, vil bli overført til 2011.

Saken avsluttes.

#### 3.3.3 Lønnsområdet

Riksrevisjonen så i 2009 alvorlig på at det fortsatt var mangelfulle rutiner for kvalitetssikring og etterkontroll med faste og variable lønnsdata. Tilsvarende forhold ble også tatt opp ved revisjonen av 2006-regnskapene. I Innst. 138 S (2010–2011) viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at statsråden forsikret at arbeidet med lønnsprosessen

skulle være ferdig i november 2010, og forutsatte at nye rutiner ble implementert i etaten umiddelbart etter dette.

Departementet opplyser at nye rutiner for kvalitetssikring og etterkontroll med faste og variable lønnsdata nå er implementert, og at internrevisjonen i Statens vegvesen planlegger revisjon av lønnsområdet høsten 2011, blant annet for å se om de nye rutinene blir fulgt som forutsatt.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### **3.3.4 Rekvirering av midler til anlegg**

Riksrevisjonen var i 2009 kritisk til at Statens vegvesen hadde nedprioritert rutiner for innkreving av midler fra bompengeselskaper og andre eksterne aktører. I Innst. 138 S (2010–2011) forutsetter kontroll- og konstitusjonskomiteen at Samferdselsdepartementet følger opp Statens vegvesen sitt arbeid på dette området.

Samferdselsdepartementet opplyser at rutinene på området er gjennomgått og vurdert dekkende for formålet de skal betjene. Det opplyses også at det vil bli fokusert på at rutinene følges, og at dette blir ett fast punkt på de månedlige møtene mellom Vegdirektoratet og regionene.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### **3.3.5 OPS-kontrakter**

Riksrevisjonen rettet i 2009 kritikk mot Statens vegvesen for manglende oppfølging og dokumentasjon av at statlige interesser ivaretas for kontrakter i tilknytning til offentlig og privat samarbeid (OPS). De tre vegstrekningene som omhandles medfører en årlig statlig utbetaling i størrelsesorden 400–500 mill. kroner.

Samferdselsdepartementet opplyser i sitt svar at Statens vegvesen har iverksatt tiltak for å etablere et eget inspeksjonsopplegg for disse kontraktene, og at grunnlagsmateriale for denne planen er samlet inn og vil bli utviklet videre. Departementet opplyser også at det i større grad vil bli fokusert på at inspeksjoner utført av Statens vegvesen skal dokumenteres skriftlig, og gjennomførte inspeksjoner skal gå fram av referatene fra de månedlige møtene med OPS-selskapene. Kravene til OPS-selskapenes egne inspeksjonsplaner er innskjerpet, og deres målinger og avvik blir gjennomgått.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### **3.3.6 Bompengeselskap**

#### **Avtalemal**

Riksrevisjonen så i 2009 alvorlig på at det ennå ikke forelå ny avtalemal for bompengeselskapene tre år etter at Riksrevisjonen tok opp saken i Dokument nr. 1 (2007–2008).

Samferdselsdepartementet har i brev av 22. februar 2011 bedt Statens vegvesen om å forberede en ordning med fylkeskommunale/regionale bompengeselskap, og i denne sammenheng også utarbeidet forslag til ny avtalemal.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

#### **Rentebetingelser**

Riksrevisjonen rettet i 2009 kritikk mot Vegdirektoratets oppfølging av bompengeselskapenes forvaltning av låneavtalene, og at selskapenes rentebetingelser varierte fra 4,27 prosent til 7,78 prosent.

Samferdselsdepartementet opplyser at Statens vegvesen årlig kontrollerer bompengeselskapenes rentebetingelser. De mener at selskapene som ikke har bundet rente, samlet sett synes å ha svært gode rentebetingelser.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### **3.3.7 Informasjonssikkerhet**

Riksrevisjonen så i 2009 alvorlig på at Statens vegvesen ikke hadde et tilfredsstillende system for rapportering og håndtering av hendelser knyttet til informasjonssikkerhet og avvik knyttet til blant annet risikoanalyser, overvåking av ikt-infrastruktur, logghåndtering og kontinuitetsplaner. Videre ble vesentlige mangler og hendelser ikke rapportert til departementet.

Samferdselsdepartementet opplyser at Statens vegvesen har gjennomført tiltak på alle disse områdene, og viser til statusorienteringen som Vegdirektoratet ga i møte med Riksrevisjonen den 28. januar 2011. Der ble det informert om at det var iverksatt arbeid på alle de anmerkede områdene.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### **3.4 Jernbaneverket**

#### **3.4.1 Tiltak for arbeid**

Riksrevisjonen hadde i 2009 merknader til at Jernbaneverket hadde et mindreforbruk på om lag 929 mill. kroner, hvor ca. 260 mill. kroner var

knyttet til tiltak for arbeid. Jernbaneverket var ikke i stand til å oppgi faktisk forbruk av vedlikeholdsmidler i tiltakspakken for 2009. Utbetalinger ble dermed forskjøvet til 2010.

Samferdselsdepartementet opplyser at Jernbaneverket ikke hadde etablert et eget separat rapporteringsregime da tiltaksmidlene ble bevilget i 2009. En større andel av tiltaksmidlene ble derfor fordelt ut på eksisterende prosjekter. I ettertid har det vist seg vanskelig å identifisere hvor stor andel av det generelle mindreforbruket på vedlikehold som omfattet tiltaksmidler. Samferdselsdepartementet opplyser videre at Jernbaneverket nå har etablert rutiner for å rapportere om bruk av vedlikeholdsmidler generelt.

Saken avsluttes.

### **3.4.2 Informasjonssikkerhet**

Riksrevisjonen hadde i 2009 merknad til at Jernbaneverket ikke hadde en kontinuitetsplan for ikt-området. Jernbaneverket hadde heller ikke planer som inneholdt nødprosedyrer for manuell eller redusert drift og heller ikke for å gjenopprette situasjonen slik den var før en hendelse eller en ulykke inntraff.

Samferdselsdepartementet opplyser at Jernbaneverket er i ferd med å sette i gang et prosjekt for å etablere et bedre styringssystem for informasjonssikkerhet. Et slikt system er planlagt utarbeidet før sommeren 2011, mens implementeringen i linjen, inkludert kontinuitetsplaner og klassifisering av informasjon, skal skje i tidsrommet fram til årsskiftet 2011/2012.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### **3.4.3 Rassikring**

Ved revisjonen for 2009 hadde Riksrevisjonen merknader til at Jernbaneverket gjennom flere år ikke hadde hatt tilstrekkelig framdrift i rassikringsprosjekter. Av et budsjett på 84 mill. kroner var det kun brukt 27 mill. kroner i 2009. Riksrevisjonen viste til at rassikringstiltak ifølge St.prp. nr. 1 (2008–2009) skulle prioriteres innen sikkerhetsområdet.

Samferdselsdepartementet opplyser at plansituasjonen knyttet til rassikringstiltak er blitt bedre. Videre opplyses det at etterslepet fra 2009 i stor grad er tatt inn i 2010. I tillegg er det iverksatt nye tiltak i 2010. Regnskapet for 2010 viser imidlertid et mindreforbruk på 22,5 mill. kroner av et budsjett på 76,5 mill. kroner. Dette skyldes

blant annet manglende kapasitet innen signal- og sikringsanlegg.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

---

## **4 Riksrevisjonens bemerkninger**

### **4.1 Samferdselsdepartementet**

#### **4.1.1 Tilskudd til tilgjengelighetstiltak**

Riksrevisjonen registrerer at det over flere år er forbrukt betydelig færre midler til tilgjengelighetstiltak enn det som var forutsatt av Stortinget. Konsekvensen av at ubrukt bevilgning over tid akkumulerer seg i størrelsesorden 107,4 mill. kroner, er at midlene ikke kommer til nytte i den perioden som var forutsatt ved Stortingets bevilgning.

Da det har vært et vesentlig mindreforbruk over flere år er det grunn til å stille spørsmål om det er etablert tilstrekkelige rutiner for å forvalte ordningen, og hvordan departementet framover vil følge opp at midlene blir brukt i det året de er bevilget. Riksrevisjonen ber også opplyst om og når departementet ser for seg at tidligere års etterslep blir tatt igjen.

### **4.2 Statens vegvesen**

#### **4.2.1 Drift og vedlikehold**

##### **Kostnadsøkninger og konkurransesituasjonen ved fornyelse av driftskontrakter**

Riksrevisjonen konstaterer at kostnadsøkningen er påfallende stor (87 prosent i 2010) ved andre-gangs utlysning av driftskontrakter, og at konkurransen rundt driftskontraktene ikke har vært tilfredsstillende. Riksrevisjonen stiller spørsmål om formålet om å redusere kostnadene og å oppnå en økt effektivisering som forutsatt i St. prp.nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002–2003) er nådd.

##### **Byggherrens oppfølging av entreprenørene**

Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er utfordringer i Statens vegvesen med å følge opp entreprenørene. Mange av årets merknader er sammenfallende med funn kommunisert i Dokument nr. 3:16 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøking av drift og vedlikehold av vegnettet*. Merknadene går blant annet på mangelfull innhentet dokumentasjon, mangelfull rapportering og lav byggherrekapasitet i Statens vegvesen. I 66 prosent av tilfellene er kontraktsvilkårene ikke oppfylt, ifølge Statens Vegvesens evaluering.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved oppfølgingen i Statens vegvesen av entreprenørene for å sikre høy grad av kontraktsoppfyllelse av drifts-kontraktene i 2010.

#### **Styring av drifts- og vedlikeholdsområdet**

Riksrevisjonen har merket seg at det operative ansvaret for drifts- og vedlikeholdsområdet er delegert til regionene i Statens vegvesen. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet har vurdert om styringen av drifts- og vedlikeholdsområdet i Statens vegvesen er delegert for langt ute i organisasjonen.

#### **4.2.2 Anlegg og investering**

##### **Kostnads- og tidsmessige overskridelser i prosjekt**

Riksrevisjonen viser til Statens vegvesen Håndbok 151, punkt 3.1.10, hvor det går fram at geotekniske og geologiske undersøkelser med avgjørende betydning for valg av alternativ og kostnadsoverslag, skal utføres i planfasen.

Riksrevisjonen konstaterer at en stor andel av anleggskontraktene har vesentlige kostnads-overskridelser og forsinkelser, noe som får konsekvenser for standarden på vegnettet. En vesentlig årsak oppgis å være mangler i planleggings- og prosjekteringsfasen. Riksrevisjonen stiller spørsmål om tidlige faser i prosjektene vektlegges i tilstrekkelig grad i prosjektgjennomføringen, og om omfanget av kostnadsoverskridelser og forsinkelser kunne vært redusert om denne fasen ble gitt høyere prioritet.

##### **Utarbeidelse og arkivering av dokumentasjon**

Manglende utarbeidelse og arkivering av foreskrevet dokumentasjon kan føre til at kunnskap og erfaringer som tilegnes ikke blir bevart for ettertiden. Dette kan få konsekvenser for gjennomføringen av framtidige prosjekter vedrørende tid, kostnader og kvalitet. At virksomheten ikke har ensartede rutiner for arkivering av dokumentasjon, gjør prosessen mindre etterprøvbart, noe som øker risikoen for brudd på regelverk og retningslinjer.

Riksrevisjonen har merket seg at Statens vegvesen i varierende grad utarbeider dokumentasjon i henhold til virksomhetens interne håndbøker og retningslinjer, og at det ikke er ensartede rutiner og systemer for arkivering av dokumentasjon. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan Samferdselsdepartementet vil følge opp at Statens vegvesen utarbeider og arkiverer dokumentasjon i henhold til retningslinjene.

#### **4.2.3 Konsulenter**

Det er mangler ved den måten Statens vegvesen forvalter parallelle rammeavtaler for tjenesteleveranser. Dette gjelder etterlevelse av vedtatte retningslinjer og rutiner for gjennomføring av avrop, arkivering og dokumentasjon. Riksrevisjonen registrerer også at det fortsatt er manglende referanse mellom faktura og avtaler, og at det inngås konsulentavtaler som strider med regelverket for offentlige anskaffelser. Videre er det registrert utvidelser av avtaler basert på samtaler som ikke er dokumenterbare. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan Samferdselsdepartementet vil følge opp at Statens vegvesen følger vedtatte retningslinjer og har tilfredsstillende rutiner på området.

#### **4.3 Jernbaneverket**

##### **4.3.1 Vedlikehold av jernbanebruer**

Ved Riksrevisjonens kontroll hadde Jernbaneverket ikke tilstandsrapporter for flere enn 1630 av totalt 2789 jernbanebruer. Jernbaneverkets budsjett til vedlikehold for 2010 på 75 mill. kroner er betydelig lavere enn anslått vedlikeholdsbehov. Kontrollen har også vist at det er usikkerhet med hensyn til ansvaret for vedlikeholdet av overgangs-/undergangsbruer i kryss mellom riksveg og jernbane. Riksrevisjonen stiller spørsmål om prioriteringene til vedlikehold av jernbanebruer er tilfredsstillende. Riksrevisjonen stiller også spørsmål om mangel på tilstandsrapporter og ansvarsavklaring innebærer en sikkerhetsrisiko.

##### **4.3.2 Regnskapets fullstendighet**

Det mangler forklaring til hull i bilagsrekkefølgen i Jernbaneverkets regnskap. Manglende periodisk gjennomgang av fullstendighet i bokførte opplysninger anses å være tegn på mangler i internkontrollen. For at et regnskap skal kunne godkjennes som fullstendig må data i regnskaps-systemet kunne bekreftes. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved måten regnskapet er innrettet og dokumentert.

##### **4.3.3 Systemtilganger i regnskapet**

Riksrevisjonen har påvist et betydelig antall brukere i Jernbaneverkets regnskapssystem med utvidede roller eller kombinasjoner av roller. Resultatet er blant annet manglende funksjonsdeling mellom behandling og utbetaling. Dette anses som en svakhet i internkontrollen og kan lett føre til misligheter som vanskelig kan etterspores. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved behovet for å ha 23 brukere med full systemtilgang.

#### 4.3.4 Avstemming av balansekonto

Riksrevisjonen har påvist at Jernbaneverket ikke har avstemt balansekonto før rapportering til statsregnskapet. Dersom det ikke foretas periodiske månedlige avstemminger før det rapporteres til statsregnskapet kan det føre til at innrapporterte data under samferdselsområdet kan inneholde feil og at det må foretas omposteringer. Manglende avstemming og dokumentasjon av balansen kan være et tegn på mangler ved internkontrollen. Riksrevisjonen stiller generelt spørsmål om hvordan departementet vil sikre at Jernbaneverket har en tilfredsstillende internkontroll.

#### 4.3.5 Depositum

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved inntredelsesbeløpet i partnerskapet ERESS, slik det går fram av regnskapet for 2009 og 2010. Det er ikke redegjort for beløp på kr 4 179 382, som er et depositum. Videre er det foretatt renteberegninger av inntredelsesbeløpet for de samme årene. Manglende dokumentasjon kan tyde på at renteberegningen er fiktiv og dermed ikke innbetalt. Riksrevisjonen stiller spørsmål om kontantregnskapet til Jernbaneverket er feil på dette punkt.

### 5 Svar fra Samferdselsdepartementet

Saken har vært forelagt Samferdselsdepartementet, og statsråden har i brev av 24. august 2011 svart:

"Vi viser til Riksrevisjonens brev av 30. juni 2011.

Samferdselsdepartementet har følgende kommentarer til de forhold som Riksrevisjonen tar opp:

#### 1. Samferdselsdepartementet

##### Tilskudd til tilgjengelighetstiltak

Det har de siste årene vært et forholdsvist stort mindreforbruk knyttet til tilskuddet til tilgjengelighetstiltak. Som opplyst bl.a. i vårt brev av 10. mai 2011 vurderte Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen i 2009 og 2010 tiltak for å sikre at en så stor del av midlene som mulig faktisk blir brukt i budsjettåret. I Prop. 1 S (2010-2011) er det redegjort for tiltak som Statens vegvesen har satt i verk for å bidra til raskere gjennomføring av prosjektene. Bevilgningen til ordningen ble også redusert fra 57 mill. kr i 2010 til 42 mill. kr i 2011. Fra 2011 blir midlene fordelt tidlig i budsjettåret. For å sikre bedre framdrift har Statens vegvesen bl.a. økt kravet til rapportering underveis i prosjektene og til framdriftsplaner i søknadene.

Samferdselsdepartementet venter at de tiltak som er satt i verk vil redusere mindreforbruket allerede i 2011. På bakgrunn av regnskapet for 2011, vil vi imidlertid vurdere om det er behov for ytterligere tiltak, slik at forbruket blir i samsvar med bevilgningen.

#### 2. Statens vegvesen

##### Drift og vedlikehold

##### Kostnadsøkninger og konkurransesituasjonen ved fornyelse av driftskontrakter

Samferdselsdepartementet deler Riksrevisjonens bekymring for økte kostnader ved fornyelse av driftskontrakter. Konkurransen for 2011-kontraktene viser imidlertid gunstigere utvikling enn året før.

I 2011 ble 17 kontraktsonråder utlyst. Statens vegvesen mottok i gjennomsnitt 3,7 tilbud pr. kontrakt. For tre av kontraktsonrådene var det bare to tilbydere. Et gjennomsnitt på 3,7 tilbud pr. kontrakt er en bedring i forhold til tidligere. Det er også bedre enn gjennomsnittet i Sverige.

Før utlysningen for 2011 foretok Statens vegvesen betydelige endringer. Etatens byggherre- virksomhet har ny organisering. Konkurranses grunnlagene er endret i henhold til NS 8406 og framforhandlede standarder. Det var større deltakelse i konkurransen og lavere kostnadsøkning for 2011-kontraktene enn det var for 2010-kontraktene.

Konkurransesetting fører til behov for økte byggherresressurser for å utarbeide konkurransegrunnlag, gjennomføre konkurransene i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser og til å følge opp kontraktene og utføringen av arbeidet.

Statens vegvesen forsøker med en del alternative kontrakter som legger til rette for at også mindre entreprenører har tilstrekkelig organisasjon og teknisk opplegg til å kunne delta. Dette er ofte entreprenører med tilhørighet i kontraktsonrådet.

Videre har Statens vegvesen satt i gang et arbeid med å utvikle nye strategier for konkurranse- utsetting av driftskontrakter, slik at markedet utvikler seg i retning av at flere gir tilbud. Det at flere gir tilbud vil kunne påvirke prisnivået og kostnadene til drift av vegger i positiv retning.

Statens vegvesens inntrykk er at kvaliteten på levert arbeid er i ferd med å bli bedre etter hvert som konkurransegrunnlag og oppfølging fra byggherre og entreprenør utvikles. Det fins

imidlertid ikke data som gjør det mulig å sammenligne kvalitet før og etter konkurranseutsettingen. Det er således ikke mulig å tallfeste effektiviseringen etter konkurranseutsettingen. Dette har bl.a. sammenheng med at det etter konkurranseutsettingen startet i 2003 har skjedd mange endringer i lover og forskrifter som pålegger byggherrene et større ansvar for entrepriser og de ansattes forhold. Det har ført til en generell økning av de administrative kostnader.

#### Byggherrens oppfølging av entreprenørene

I oppfølgingen av Dok. nr. 3:16 (2008-200) og evalueringen av konkurranseutsettingen av drifts- og vedlikeholdsoppgavene fra 2003 som Dovre Group AS foretok, utarbeidet Statens vegvesen en tiltaksliste med 50 ulike kortsiktige og langsiktige tiltak for å forbedre driftskontraktene og styringen av disse. Mange av tiltakene er direkte eller indirekte rettet inn mot å sikre en bedre kontraktsoppfølging og dokumentasjon av kontrollvirksomheten, med en tilhørende oppfølging av resultatene. De viktigste aktiviteter som Statens vegvesen arbeider med, er:

- følge opp at entreprenørenes arbeid skjer i henhold til i internt rundskriv. Ny versjon av rundskrivet vil bli sendt ut høsten 2011.
- fra 1. januar 2010 tatt i bruk på alle driftskontraktene et elektronisk system for planlegging, gjennomføring og dokumentasjon av kontrollene. Systemet videreutvikles fortløpende. Rapportgeneratoren vil forbedres etter hvert som vegvesenet får erfaring med bruken av systemet og de muligheter dette gir.
- regionene skal ha tilstrekkelig ressurser og kompetanse til å gjennomføre byggherrollen på en tilfredsstillende måte. Det er igangsatt en kartlegging av byggherresressursene for driftskontraktene i regionene. Kartleggingen skal føre til en plan for rekruttering og kompetansebygging i henhold til behovet.
- konkurransegrunnlagene er endret og setter klarere krav til kompetanse, utstyr og metoder som igjen skal føre til bedre utførelse.
- innføring av en obligatorisk samhandlingsfase på kontrakter med start 1. september 2012. Dette skal bidra til å skape felles forståelse mellom byggherre og entreprenør når det gjelder både kontraktsgrunnlag og standard på vegnettet. Opplegget inneholder bl.a. felles kontroller med entreprenøren.

Samferdselsdepartementet mener at ovennevnte tiltak vil bidra til å sikre høy grad av kontraktsoppfyllelse av driftskontraktene. Departementet

vil be Statens vegvesen rapportere om erfaringene med tiltakene.

#### Styring av drifts- og vedlikeholdsområdet

Statens vegvesen har opplyst at alle overordnede forhold vedrørende innhold i driftskontraktene, kontraktsstrategi og oppfølging, diskuteres i etatens toppleder møte som ledes av vegdirektøren og hvor regionvegsjefene og avdelingslederne i Vegdirektoratet deltar.

Det operative er delegert til regionvegsjefen. Vegdirektoratet har ansvar for de overordnede administrative og faglige rammer for kontraktene, gjennom retningslinjer, standardisering og maler, samt nivå, systemer og rutiner for kontroll og oppfølging.

Regionvegsjefen har selvstendig ansvar innenfor vedtatte maler og rammer. Fravik fra standarder og maler skal godkjennes av Vegdirektoratet.

I regionene er det operative ansvaret lagt i linjen regionvegsjef – fylkesavdelingsdirektør. Vegdirektoratet har som ett av tiltakene etter den grundige gjennomgåelsen av dette området i 2009-2010 anbefalt en ordning med prosjektorganisering for driftskontraktene. Dette vil tydeliggjøre ansvarsforholdet og kunne gi en effektivitetsgevinst.

Det er generelt mangel på kompetanse innen dette faget, både innen offentlig og privat sektor og det utdannes for få innenfor relevante fagområder. Statens vegvesen jobber for å forbedre situasjonen, og driver omfattende opplæring av prosjektledere og byggeledere. I samarbeid med NTNU har etaten utviklet et eksamensrettet og kompetansegivende byggherrestudium, Byggherreskolen. Jernbaneverket har også deltakere her.

I tillegg er det gjennom noen år gjennomført kurs for såkalt byggherrestøtte, som er opplæring i de administrative verktøy og støttetjenester som en byggherreorganisasjon benytter seg av.

Videre er det kontraktsfestet såkalt vinterdriftskurs for entreprenører, med hovedvekt på fagområdene snø- og isrydding og anvendelse av salt og sand i ulike former.

Etaten har i fem år drevet FoU-prosjektet Kompetanseutvikling drift og vedlikehold for å øke status og kompetanse innen drift og vedlikehold. I 2011 er hovedoppgaven å sørge for at resultater



fra prosjektet videreføres og tas i bruk. Prosjektet gjennomføres i samarbeid med bransjen.

Vegdirektoratet går nå ut til konsulentmiljøet med et bredt anlagt oppdrag for grundig gjennomgåelse av driftskontraktene. Målsettingen er todelt. Ved siden av primært å gi verdifulle bidrag til videreutvikling av kontraktene, vil oppdraget være formulert slik at det skal gi en ønsket oppbygging av fagkompetansen i konsulentbransjen.

Samferdselsdepartementet har inntrykk av at Statens vegvesen legger opp til en god overordnet styring og ledelse av driftsområdet. Videre er det satt i verk en rekke tiltak for å bedre kompetansen innen området. Departementet mener at det må høstes erfaring med ovennevnte organisering av drift- og vedlikehold over noen år før det er mulig å konkludere om dette er en tilfredsstillende løsning. Det er derfor i dag ikke behov for å gjøre noen spesielle endringer i styringen/delegeringen av drift og vedlikehold i vegvesenet.

Anlegg og investering

#### Kostnads- og tidsmessige overskridelser i prosjekter

Det er en sannsynlig sammenheng mellom ressursbruken i forarbeider og risiko for konsekvenser for avvik i senere faser i prosjektene. Et tiltak som Statens vegvesen har for å bøte på dette er å bruke det reviderte verktøyet for utarbeidelse av kostnadsoverslag (Anslag). Metoden er egnet for bruk på alle trinn i utviklingen av et prosjekt. I vegvesenets håndbok 151 Styring av utbyggings-, drifts- og vedlikeholdsprosjekter, stilles det krav til at dette verktøyet skal benyttes også for kostnadsoverslag på reguleringsplannivå.

De største prinsipielle endringene fra tidligere er at det er lagt mer vekt på å kunne identifisere usikkerhet og at kravene til kvalitet på plangrunnlaget er skjerpet. Statens vegvesen benytter en annen metodikk enn tidligere, som gjør det mulig å regne gjennom en kostnadskalkyle svært mange ganger, noe som gir økt kvalitet på kalkylen. Det er også gjort forbedringer som gjør at ved beregning av kostnadsoverslaget stilles strengere krav til hvor langt utviklingen av prosjektet er kommet, og til vurderinger av usikkerhet. Skjerpet krav til plangrunnlaget, hensynet til prosjektets modenhetsgrad og usikkerheter, og selve beregningsmetodikken med et stort antall gjennomregninger, gjør verktøyet egnet også på et tidlig stadium.

Dersom dette blir anvendt slik det er forutsatt, mener Statens vegvesen at dette vil være et vesentlig bidrag for å redusere risikoen for overskridelser både i tid og kostnader.

Samferdselsdepartementet har merket seg at Statens vegvesen har tatt i bruk et verktøy for kostnadsoverslag som også er egnet for bruk på et tidligere stadium i prosessen. Vi vil følge opp saken overfor Vegdirektoratet.

#### Utarbeidelse og arkivering av dokumentasjon

Som opplyst i vårt brev av 10. mai 2011, skal prosjektleder i henhold til Statens vegvesens håndbok 151 sørge for at økonomisk sluttrapport i kostnadsbanken utarbeides senest tre måneder etter at prosjektet er avsluttet. Registrering og arkivering av øvrig dokumentasjon skal de generelle saksbehandlingsreglene og reglene for arkiveringssystemet SVEIS følges.

Samferdselsdepartementet mener det er uheldig at Statens vegvesens fastsatte rutiner på dette området ikke blir fulgt i tilstrekkelig grad i etaten og legger til grunn at etaten iverksetter tiltak for å sikre at interne retningslinjer blir fulgt. Departementet vil følge dette opp overfor Statens vegvesen.

Konsulenter

Statens vegvesen opplyser at det er utarbeidet et eget dokument, Arkivrutiner for anskaffelser, som beskriver rutiner for behandling av dokumenter i anskaffelsesprosessen. Dette innebærer bl.a. at det for hver anskaffelse skal opprettes et eget saksnummer i SVEIS, og dersom det inngås avtaler med flere leverandører, kan det opprettes nytt saksnummer for kontraktsoppfølgingen overfor den enkelte leverandør. Vegvesenet har også fastsatt rutiner som budsjettansvarlig skal følge ved oppfølging av en anskaffelse.

For å utbedre de svakheter Riksrevisjonen har påpekt og sikre at vedtatte retningslinjer og rutiner følges, vil Statens vegvesen sette i verk kortsiktige og langsiktige tiltak.

Som kortsiktige tiltak vil vegdirektøren sende ut et rundskriv til alle avdelinger i Vegdirektoratet og samtlige regioner om at retningslinjer gitt i anskaffelsespolicyen skal følges i alle ledd. Det vil bli sendt ut rett etter sommeren. Dokumentet vil også bli behandlet i etatsledermøtet og kommunisert via intranettet. Videre vil internrevisjonen i Statens vegvesen følge opp med revisjoner samt at det gjennomføres

kvalitetsrevisjoner på området slik at vedtatte rutiner blir etterlevd.

Som mer langsiktige tiltak vil ytterligere forbedring av kontrolltiltak og administrative prosesser innenfor anskaffelsesområdet bli gjennomført.

Statens vegvesen vil etablere et prosjekt for å se på organiseringen av hele anskaffelsesområdet i Statens vegvesen og i denne sammenhengen vil det bli en gjennomgang av hele anskaffelsesprosessen. Det strategiske nivået vil ha et stort fokus samt tydeliggjøring av funksjoner som ivaretar oppfølging og videreutvikling av anskaffelsespolicy, retningslinjer, maler, kommunikasjon og ikke minst kvalitetskontroll.

Statens vegvesen er i gang med å etablere et saksbehandlersystem innenfor anskaffelser. Arbeidsprosesser og maler er i hovedsak ferdig kartlagt og det videre arbeidet med å lage løsningen vil bli iverksatt når arkivløsningen i det framtidige informasjonsforvaltningssystemet (MIME-prosjektet) er klart mot slutten av 2011. Saksbehandlerløsningen vil også inneholde et oppfølgingssystem for kontrakter. Et slikt system vil gi enklere oppfølging av den enkelte kontrakt slik at både avrop og kontraktsbestemmelser kan følges opp med et betydelig bedre resultat enn dagens løsning.

Samferdselsdepartementet mener at ovennevnte tiltak vil bidra til å rette opp de manglene som Riksrevisjonen tar opp, samtidig som de vil bidra til ytterligere forbedringer av anskaffelsesområdet generelt i etaten. Departementet vil be Statens vegvesen rapportere om oppfølgingen av tiltakene og erfaringene med disse.

### **3. Jernbaneverket**

Vedlikehold av jernbanebruer

Jernbaneverket har gjennomført tiltak for å bedre registreringen og oppfølgingen av inspeksjonsdata i sitt infrastrukturregister BaneData. Videre mener Jernbaneverket at usikkerhet knyttet til ansvarsforhold knyttet til overgangs-/undergangsbruer i kryss mellom riksveg og jernbane nå er avklart gjennom Samferdselsdepartementets brev av 21. juni 2011 til Riksrevisjonen. Etter Jernbaneverkets vurdering gjør de gjennomførte tiltak og avklaringen av ansvarsforhold mellom riksveg og jernbane at disse forholdene i mindre grad nå anses som er sikkerhetsrisiko.

Etter Samferdselsdepartementets oppfatning er det lite tilfredsstillende at BaneData ikke gir en mer fullstendig oversikt over inspeksjonsdata og tilstandsvurderinger. Vi legger til grunn at avklaringene og forbedringen i BaneData vil bidra til et bedre beslutningsgrunnlag for prioriteringene av vedlikehold av jernbaneinfrastruktur. Det vises også til at budsjettet for vedlikehold av jernbanebruer har økt fra 75 mill. kr i 2010 til 134,7 mill. kr i 2011.

Regnskapets fullstendighet

Riksrevisjonen har tatt opp flere forhold som kan innebære at internkontrollen i Jernbaneverket ikke er god nok. Samferdselsdepartementet er opptatt av at etaten har en god internkontroll. Vi har i den forbindelse merket oss at Jernbaneverket har startet et prosjekt om økonomistyring og regnskapskvalitet som det er ventet vil gi økt kvalitet på regnskaps- og styringsinformasjon, mer effektive arbeidsprosesser med mindre ressursbruk knyttet til økonomistyringsområdet. Departementet vil følge opp prosjektet i etatsstyringen.

Når det gjelder hullene i bilagsrekkefølgen, har Jernbaneverket opplyst at disse i hovedsak skyldes slettede elementer i forbindelse med endring i organisatoriske enheter ved omstillingsarbeidet sommeren 2010. Bilagene dette gjelder er slettet, eventuelt merket til riktig enhet, og dokumentert i henhold til regelverket. Etaten har skjerpet rutine og oppfølgingen av dette. Som nevnt ovenfor har Jernbaneverket startet et sentralt prosjekt om økonomistyring og regnskapskvalitet.

Det er uheldig at det er avdekt udokumenterte hull i bilagsrekkefølgen i Jernbaneverkets regnskap. Departementet legger til grunn at gjennomførte og planlagte tiltak vil gi en bedre innretning og dokumentasjon av Jernbaneverkets regnskap.

Systemtilganger i regnskapet

Jernbaneverket har gjennomgått systemtilgangene i regnskapet. Ut fra en vurdering av behovet er antallet brukere med utvidet systemtilgang redusert fra 23 til 11. Gjennomgangen har også medført at ingen av Jernbaneverkets medarbeidere i regnskapsseksjonen har tilgang til hele arbeidskjeden. Etaten har i 2011 økt fokus på rutine for deaktivering og slettinger av tilganger til regnskapssystemet.

Samferdselsdepartementet legger til grunn at Jernbaneverkets gjennomførte tiltak og økte fokus på deaktivering og sletting av tilganger til regnskapssystemet vil redusere mulighetene for feil og misligheter som ikke kan spores.

**Avstemming av balansekonto**  
Samferdselsdepartementet har merket seg at Jernbaneverket har innskjerpet rutinene med avstemming av balansekontoer, og at etaten legger vekt på å overholde frister og prosedyrer for dette i det videre arbeidet. Dette forholdet inngår også som en naturlig del av Jernbaneverkets prosjekt om økonomistyring og regnskapskvalitet, hvor det å sikre god intern kontroll er vesentlig,

**Depositum**  
Jernbaneverket har opplyst at depositumskontoen for ERESS nå er avviklet. Det opprinnelige inntredelsesbeløp er tilbakeført til medlemslandene. Jernbaneverket arbeider nå med å avklare forholdet til renteberegninger."

## 6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknader og to revisjonsbrev med merknader til Statens vegvesen og Jernbaneverket.

### 6.1 Samferdselsdepartementet

#### 6.1.1 Tilskudd til tilgjengelighetstiltak

Formålet med tilskuddsordningen er å stimulere til bedre tilrettelegging av kollektivtransport-systemene slik at "alle" kan bruke disse. Riksrevisjonen er kritisk til at det over flere år er brukt betydelig mindre midler til tilgjengelighetstiltak enn det som Stortinget har vedtatt. Ubrukte bevilgninger utgjør ca. 107 mill. kroner. Riksrevisjonen har merket seg at det er etablert nye rutiner blant annet ved at midlene fordeles tidligere i budsjettåret og kravet til rapportering underveis er økt. Riksrevisjonen har videre merket seg at Samferdselsdepartementet vil vurdere behovet for ytterligere tiltak når regnskapet for 2011 foreligger.

### 6.2 Statens vegvesen

#### 6.2.1 Drift og vedlikehold

Riksrevisjonens kontroll i 2010 vedrørende drift og vedlikehold av veinettet viser i stor grad de samme funn som framgår av Dokument nr. 3:16

(2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkning av drift og vedlikehold av veinettet.*

#### Kostnadsøkning og konkurransesituasjonen ved fornyelse av driftskontrakter

Riksrevisjonen vil peke på at økt konkurranse om driftskontraktene var et sentralt element i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002–2003). Formålet var å redusere administrative kostnader og bidra til økt effektivisering. Riksrevisjonen konstaterer at det har vært store kostnadsøkninger ved fornyelse av driftskontrakter, og at konkurransen om driftskontrakter ikke har vært tilfredsstillende.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det ikke har vært truffet tiltak på et tidligere tidspunkt, når det forelå store kostnadsøkninger ved fornyelse av driftskontrakter og at konkurransen om driftskontraktene viste seg ikke å være tilfredsstillende.

Riksrevisjonen registrerer at konkurransen om kontraktene for 2011 viser en positiv utvikling, og at kostnadsutviklingen er lavere enn tidligere. Riksrevisjonen har merket seg at Statens vegvesen nå har satt i gang flere tiltak, blant annet et arbeid med å utvikle nye strategier for konkurranseutsetting av driftskontrakter for å sikre at flere gir tilbud. Flere tilbud vil kunne påvirke prisnivået og kostnadene til drift av veier i positiv retning. Riksrevisjonen forutsetter at Samferdselsdepartementet gjennom styringsdialogen vil følge opp virkningene av tiltakene.

#### Byggherrens oppfølging av entreprenørene

Riksrevisjonen registrerer at Statens vegvesen mener at kvaliteten på levert arbeid er blitt bedre som følge av at konkurransegrunnlag og rutinene for oppfølging fra byggherre og entreprenør er utviklet. Riksrevisjonen finner det likevel uheldig at det ikke finnes data som gjør det mulig å sammenligne kvalitet før og etter konkurranseutsettingen, eller som kan tallfeste en effektivisering av konkurranseutsettingen som forutsatt i St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002–2003).

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det er mangelfull kontraktsoppfyllelse for 66 prosent av de undersøkte driftskontraktene. Riksrevisjonen har merket seg at Statens vegvesen har satt i verk en tiltaksliste med ulike kortsiktige og langsiktige tiltak for å bedre driftskontraktene og styringen av disse. Riksrevisjonen forutsetter at Samferdselsdepartementet i styringsdialogen følger opp erfaringene med tiltakene.

### **Styring av drifts- og vedlikeholdsområdet.**

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det fortsatt er svakheter i styringen av drifts- og vedlikeholdsområdet, og stiller derfor spørsmål ved om ansvaret og ledelsen av området er delegert for langt nede i organisasjonen. Riksrevisjonen har merket seg at det nå anbefales å innføre prosjektorganisering av området, og at dette vil kunne tydeliggjøre ansvarsforholdet og gi effektiviseringsgevinster. Riksrevisjonen har merket seg at Statens vegvesen legger opp til en overordnet styring og ledelse av driftsområdet, og at departementet mener det må høstes erfaring over noen år, før det konkluderes om dette er en tilfredsstillende løsning. Riksrevisjonen legger til grunn at Samferdselsdepartementet gjennom styringsdialogen vil følge opp om prosjektorganisering og bedret kompetanse i prosjektstyring gir en ønsket utvikling for styring av drifts- og vedlikeholdsområdet.

### **6.2.2 Anlegg og investering**

#### **Kostnads- og tidsmessige overskridelser i prosjekter**

Riksrevisjonen er kritisk til at det er vesentlige kostnadsoverskridelser og forsinkelser i gjennomføringen av en stor andel av anleggskontraktene. Av et utvalg på 82 kontrakter viser Riksrevisjonens kontroll kostnadsøkninger ved 40 kontrakter. Kostnadsøkningene varierer fra noe over 10 prosent til mer enn fordobling i forhold til opprinnelig kontrakt. Overskridelser i kostnadsrammer og forsinkelse er omtalt tidligere, senest i Dokument nr. 1 for 2007 og 2008.

Riksrevisjonen registrerer at Statens vegvesen har iverksatt tiltak ved å legge vekt på identifisering av usikkerhet og å øke kvaliteten på plangrunnlaget. Riksrevisjonen har merket seg at Statens vegvesen mener at tiltakene vil gi et vesentlig bidrag til å redusere risikoen for kostnadsoverskridelser og forsinkelser, og forutsetter at departementet følger opp saken i styringsdialogen

#### **Utarbeidelse og arkivering av dokumentasjon**

Riksrevisjonen er kritisk til at Statens vegvesen ikke utarbeider og arkiverer økonomisk og teknisk dokumentasjon som foreskrevet i virksomhetens interne håndbøker. Manglende utarbeidelse og arkivering av foreskrevet dokumentasjon kan føre til at kunnskap og tilegnede erfaringer ikke blir bevart og nyttiggjort for ettertiden. Resultatet kan bli at ivaretagelse av statens interesser i forhold til leverandørene svekkes. Riksrevisjonen forutsetter at retningslinjer for

utarbeidelse og arkivering økonomisk og teknisk av dokumentasjon etterleves.

### **6.2.3 Konsulenter**

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Statens vegvesen foretar bruk av parallelle rammeavtaler i strid med gjeldende avropmekanismer ved kjøp av konsulenttjenester, at dokumentasjonskravene for slike konkurranser ikke blir tilstrekkelig ivare tatt og at det er mangler i kontraktsoppfølgingen. Riksrevisjonen har merket seg at Statens vegvesen vil iverksette tiltak på kort og lang sikt for å forbedre rutinene for arkivering av dokumentasjon, og at det arbeides med nye rutiner for å sikre bedre etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

Riksrevisjonen registrerer at det vil bli etablert et prosjekt som tar sikte på å gjennomgå hele anskaffelsesvirksomheten i Statens vegvesen, og at departementet vil be om rapporter om tiltakene og erfaringene med disse.

### **6.3 Jernbaneverket**

#### **6.3.1 Vedlikehold av jernbanebruer**

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Jernbaneverket manglet tilstandsrapporter og inspeksjonsdata for vedlikehold av vel 40 prosent av totalt 2789 jernbanebruer.

Ufullstendige oversikter over tilstandsvurderinger og inspeksjonsdata for jernbanebruene, innebærer at det kan stilles spørsmål ved konklusjonene i evalueringsrapporten av vedlikeholdsbehovet for jernbanebruene. Dersom evalueringsrapporten danner grunnlag for Jernbaneverkets budsjettforslag kan det i tillegg stilles spørsmål om det ville ha blitt foretatt andre beslutninger, dersom brukerne av informasjonen ble kjent med budsjettforslagets grunnlag. Riksrevisjonen vil peke på at mangelfullt vedlikehold kan påvirke sikkerheten og medføre fare for liv og helse.

Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet finner det lite tilfredsstillende at Jernbaneverket ikke har en mer fullstendig oversikt over inspeksjonsdata og tilstandsvurderinger. Riksrevisjonen forutsetter at departementet setter resultatkrav og følger opp utviklingen.

#### **6.3.2 Regnskapets fullstendighet**

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Jernbaneverket ikke kan redegjøre for samtlige brudd i bilagsrekkefølgen i regnskapssystemet. Usikkerheten rundt data i regnskapssystemet innebærer at

Riksrevisjonen ikke kan bekrefte om Jernbaneverkets regnskap for 2010 er fullstendig. Usikkerhet rundt en relativt stor andel av data i regnskapssystemet vanskeliggjør sporbarhet og skaper i tillegg usikkerhet om underliggende transaksjoner i Jernbaneverkets regnskap er uten vesentlige feil og mangler, og om regnskapet gir et riktig bilde av Jernbaneverkets aktiviteter og økonomi. Riksrevisjonen har merket seg at Jernbaneverket har startet et prosjekt om økonomistyring og regnskapskvalitet, og at Samferdselsdepartementet legger til grunn at gjennomførte og planlagte tiltak vil gi en bedre innretning og dokumentasjon av Jernbaneverkets regnskap.

Riksrevisjonen forutsetter at Samferdselsdepartementet gjennom styringsdialogen, følger opp hvordan *Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010* (økonomireglementet) blir praktisert i Jernbaneverket.

### 6.3.3 Systemtilganger i regnskapet

Riksrevisjonen er kritisk til at et betydelig antall brukere hadde utvidede rettigheter til Jernbaneverkets regnskapssystem. Riksrevisjonen har merket seg at Jernbaneverket har redusert antallet brukere med utvidet systemtilgang.

Riksrevisjonen forutsetter at omfanget av systemtilganger i regnskapet til Jernbaneverket vurderes, oppdateres fortløpende og holdes på et så lavt nivå som mulig for å ivareta sikkerheten i regnskapssystemet.

Både manglende fullstendighet i regnskapet og at mange brukere gis utvidede rettigheter til regnskapssystemet, gir en betydelig risiko for at eventuelle feil og misligheter ikke vil bli oppdaget eller ikke vil kunne la seg oppklare.

### 6.3.4 Avstemming av balansekonto

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at flere balansekonta i Jernbaneverkets regnskap ikke var avstemt før rapportering til statsregnskapet. Avstemminger skal gjennomføres i forkant for å sikre at det som innrapporteres blir korrekt. Riksrevisjonen forutsetter at Jernbaneverket påser at rutine og tiltak som er initiert, blir gjennomført i henhold til økonomireglementet og at Samferdselsdepartementet vil følge opp dette i styringsdialogen.

### 6.3.5 Depositum

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Jernbaneverket ikke kan redegjøre for håndteringen av inntredelsesbeløpet i partnerskapet ERESS (The European Railway Energy Settlement System). Jernbaneverket har ikke kunnet framlegge dokumentasjon fra bank og avtaler knyttet til renteberegningen for inntredelsesbeløpet, slik det framgikk av depositumskonto i Jernbaneverkets kontantregnskap og i rapporteringen til statsregnskapet. Dette innebærer at det hefter usikkerhet om alle kontantregnskapets tall er reelle. Riksrevisjonen har merket seg at depositumskontoen nå er avviklet.

### 6.4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Rapportering av mellomværende med fylkeskommuner
- Manglende rutiner for kontroll av grunnerverv ved Statens vegvesen
- Mindreforbruk av midler til tiltak for arbeid ved Statens vegvesen
- Mindreforbruk av midler til tiltak for arbeid ved Jernbaneverket

Av tidligere rapporterte forhold vil følgende saker bli fulgt opp i den løpende revisjon:

- Departementets etatsstyring av informasjonssikkerheten
- Mangelfulle rutiner på lønnsområdet ved Statens vegvesen
- Rekvirering av midler fra bompengeselskaper og andre aktører
- Manglende oppfølging av OPS-kontrakter ved Statens vegvesen
- Ny avtalemal for bompengeselskapene
- Manglende oppfølging av bompengeselskaperes forvaltning av låneavtalene
- Lite tilfredsstillende system for rapportering og håndtering av hendelser knyttet til informasjonssikkerheten ved Statens vegvesen
- Ingen kontinuitetsplan for ikt-området ved Jernbaneverket
- Dårlig framdrift i rassikringsprosjekter ved Jernbaneverket

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres to forvaltningsrevisjoner:

- Riksrevisjonens undersøkelse av bompengeforvaltningen
- Riksrevisjonens undersøkelse av utbygging og fornyelse av jernbaneinfrastrukturen

# Utenriksdepartementet

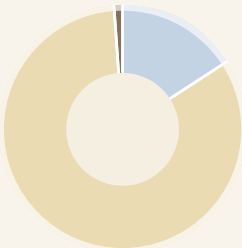

## 1 Utenriksdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010

### 1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)\*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	1293	33 594	34 887	3305	1058
Inntekter		85		173	

Utgiftsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)		Inntektsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	
 <ul style="list-style-type: none"> <li>Statens egne driftsutgifter</li> <li>Nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer til andre</li> <li>Utlån, statsgjeld mv.</li> </ul>		 <ul style="list-style-type: none"> <li>Salg av varer og tjenester</li> <li>Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.</li> <li>Overføringer fra andre</li> <li>Tilbakebetalinger mv.</li> </ul>	

Utenriksdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt 2 avsluttende revisjonsbrev uten merknad.
2	virksomheter	
1	særlovsselskap **	

\* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

\*\* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2011–2012).

## 1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

## 1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av Utenriksdepartementets overordnede ansvar for tilskuddsforvaltning. Revisjonen har hatt særskilt oppmerksomhet på departementets rutiner for budsjettering av tilskudd og rutiner for rapportering av måloppnåelse. Revisjonen viser ingen vesentlige feil i departementets overordnede tilskuddsforvaltning.

### 1.3.1 Bistand til Afghanistan

Riksrevisjonen har kontrollert om departementet har tilstrekkelig styring, oppfølging og kontroll av bistandsmidler til Afghanistan. Revisjonen er gjennomført ved dokumentasjonsgjennomgang og møter med departementet og revisjonsbesøk til ambassaden i Kabul. Videre er det som ledd i informasjonsinnhentingen avholdt møter med tilskuddsmottakere, Ministry of Finance og Control and Audit Office of Afghanistan.

For 2010 var bevilgningen til prosjekter i Afghanistan på totalt 556 mill. kroner. Revisjonen har kontrollert 10 prosjekter med en samlet utbetaling på 362 mill. kroner, tilsvarende 65 prosent av de totale tilskuddsmidlene.

#### Faktaboks 1 Tilskuddsmottakere

Verdensbankens multilaterale fond Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) har som formål å gjøre det mulig for donorer å forene midler og koordinere budsjettstøtte samt støtte til gjenoppbyggingsprogrammer i regi av Afghanske myndigheter. ARTF hadde et budsjett på 657 mill. USD i 2009. Norge har inngått en rammeavtale med ARTF for perioden 2010–2013 med en totalverdi på 900 mill. kroner.

UNDP Law and Order Trust Fund of Afghanistan (LOTFA) er et program for sivil sikkerhetssektor og politireform. Formålet er å styrke den demokratiske staten og statlige institusjoner for å sikre leveransen av offentlige tjenester av høy kvalitet, inkludert sikkerhet. Norge har inngått en avtale med LOTFA for perioden 2009–2011 med en totalverdi på 160 mill. kroner.

Kilde: Utenriksdepartementet

## Korrupsjon og kontrollmuligheter

Riksrevisjonen er inneforstått med at gjennomføringen av et forsvarlig forvaltningsregime er en krevende oppgave i Afghanistan. Landet rangeres av Transparency Internationals Corruption Perception Index 2009 som det nest mest korrupte landet i verden. Sikkerhetssituasjonen i landet gjør det vanskelig for så vel ambassaden som prosjektgjennomfører å foreta prosjektbesøk ute i provinsene.

## Mangelfull dokumentasjon av saksbehandling

Revisjonen påviste mangelfull dokumentasjon av saksbehandling. Revisjonen viser at beslutningsdokumentene for flere av avtalene var mangelfulle og det finnes lite dokumentasjon på gjennomgang av regnskap og rapporter, gjennomføring av planlagte møter, organisasjonsgjennomganger og eksterne evalueringer av tilskuddsmottakere. Revisjonen viser videre at det er vanskelig å se at det har vært en tilfredsstillende vurdering av resultatoppnåelse og kontraktsoppfyllelse før inngåelse av nye avtaler.

## Mål- og resultatrapportering

Revisjonen viser at det er svakheter og mangler i målstruktur, indikatorer, periodisering og grunnlagsdata i prosjektdokumentasjonen. Det rapporteres på aktiviteter i stedet for mål- og resultater og det er mangelfull avviksrapportering. For flere av de løpende avtalene har det heller ikke vært foretatt eksterne evalueringer eller gjennomganger.

Utenriksdepartementet opplyser at måling av resultat og måloppnåelse er en betydelig utfordring i Afghanistan. Det skyldes blant annet manglende grunnlagsdata og statistisk materiale. Departementet opplyser videre at ambassaden har som ambisjon at partnere skal evalueres, men at dette både må måles opp mot hva som er sikkerhetsmessig forsvarlig, og ambassadens kapasitet til å håndtere evalueringer.

## Risikovurdering og oppfølging av risiko

Årets revisjon viser at det for enkelte av de undersøkte avtalene ikke har vært gjennomført tilfredsstillende risikovurderinger i forkant av avtaleinngåelse. Vurderinger av intern risiko og økonomiske misligheter har vært spesielt mangelfulle. For flere avtaler var det også manglende dokumentasjon på at risiko identifisert i beslutningsdokumentet var fulgt opp, og risikodempende tiltak iverksatt. Revisjonen viser videre at risiko identifisert i eksterne evalueringer og konsulentrapporter ikke har blitt tilfredsstillende fulgt opp.

## Pengestrøm og finans

Revisjonen viser at det i avtalene med frivillige organisasjoner foreligger en detaljert beskrivelse av pengeflyt og finans. Det stilles også krav om at midler utbetales etter forespørsel fra mottaker og at mottaker deretter skal oversende en mottaksbekreftelse. Revisjonen viser videre at mangler ved utbetalingsforespørsler og mottaksbekreftelser ikke har fått konsekvenser for utbetaling av midler fra ambassaden til prosjektene.

Revisjonen viser videre at ambassaden ikke fører kontroll med at givernes samlede tilskuddsmidler framgår i det afghanske statsbudsjettet og regnskapet. I tillegg finner ikke revisjonen dokumentasjon på at ambassaden har fulgt midlene utbetalt til ARTF inn i deres rapporter, eller dokumentasjon på at den finansielle informasjonen i de sist mottatte årsrapportene for LOTFA og ARTF er vurdert av ambassaden.

Utenriksdepartementet opplyser at hvordan givernes midler blir benyttet framgår av årlige finansielle statuser fra Verdensbanken, og at dette også er tema for de kvartalsvise styrekomité-møtene i ARTF.

## Regnskap og revisjonsberetninger

Revisjonsberetninger er et viktig virkemiddel for å følge opp om prosjektmidlene blir brukt som forutsatt. For ikke-norske frivillige organisasjoner inneholder vedlegget til avtalene "Terms of reference for audit" krav til hvilke punkter prosjektets eksterne revisor skal uttale seg om.

Revisjonen viser svakheter ved et eller flere av disse kravene i nesten alle avtalene. Revisjonen viser også at flere tilskuddsmottakere har levert inn revidert regnskap for hele organisasjonen i stedet for reviderte programregnskap, til tross for at det klart framgår av avtalen at det kreves et revidert programregnskap. Til tider er også innlevert regnskap strukturert på en slik måte at det er vanskelig sammenlignbart med godkjente budsjetter. Revisjonen viser også at det i flere tilfeller er vanskelig å identifisere norske midler i de mottatte regnskapene.

### 1.3.2 Den globale vaksinealliansen

Riksrevisjonen har gjennomført en revisjon av norsk bistand til Den globale vaksinealliansen (GAVI), jf. kapittel 169 post 70. For 3-årsperioden 2007–2009 var Norge den største bilaterale giveren med en samlet norsk støtte på ca. 1,5 mrd. kroner, dvs. 18 prosent av den totale støtten. Det ble for 2010 bevilget 500 mill. kroner.

Omtrent 85 prosent av GAVIs virksomhet innebærer bistand i form av vaksiner, øvrig 15 prosent gjelder ulike former for pengebaserte tilskudd til landprogrammer.

## Faktaboks 2 Strategiske mål

Strategiske mål for GAVI for perioden 2007–2010 er:

- Bidra til å styrke helsesystemer ved blant annet å legge til rette for levering av vaksiner og andre helsetjenester
- Øke støtten til og bruk av underutnyttede og nye vaksiner og bidra til sikker og trygg levering av vaksiner
- Øke forutsigbarheten og bærekraften for langsiktig finansiering av nasjonale immuniseringsprogrammer
- Styrke og vurdere GAVIs bidrag som et bredt, globalt partnerskap mellom offentlig, private og frivillige partnere for bedre helse ved mer effektivt samarbeid, markedsføring og innovasjon

Kilde: St.prp. nr. 1 (2008–2009)

## Forebygging av økonomiske misligheter og korrupsjon

Riksrevisjonen er kjent med GAVI sine systemer for å forhindre og oppdage misligheter og korrupsjon. GAVI har et eksternt revisjonsfirma som reviderer regnskapet og det er etablert en internrevisjon med én ansatt revisor. Pengebasert støtte til programmer i Niger, Kamerun, Elfenbenskysten og Mali var under etterforskning og dette medførte at støtte på til sammen 18 mill. USD midlertidig er stanset.

Utenriksdepartementet opplyser at GAVI vurderer risikoen for økonomiske misligheter knyttet til sentrale innkjøp av vaksiner som lav. Videre opplyser departementet at det har etterlyst en enda klarere policy for totaliteten av GAVIs virksomhet og stilt spørsmål om GAVIs risikovurdering knyttet opp mot vaksineinnkjøp er reell. Departementet uttaler videre at risikoen for økonomiske misligheter i tilskudd til landprogram vurderes som høy siden midlene i hovedsak kanaliseres gjennom mottakerlandenes systemer, som ofte har svake institusjoner og mye korrupsjon. Departementet påpeker at gitt begrenset kunnskap om det totale korrupsjonsomfanget og den høye risikoen for økonomiske misligheter knyttet til tilskudd kanalisert gjennom mottakerlandenes institusjoner, er det vanskelig å vurdere hva som er tilstrekkelig kontroll til enhver tid.

## Rapportering på måloppnåelse

Revisjonen viser at det ikke er noen klar sammenheng mellom målene som omtales i St.prp. nr. 1 (2008–2009) og rapportering på måloppnåelse i



rapportdelen i Prop. 1 S (2010–2011). Det står oppført flere strategiske hovedmål i proposisjonen, men det rapporteres ikke direkte på disse.

#### **Beregningsgrunnlag for vaksineprisreduksjon**

GAVI har som målsetting å bidra til at prisene på vaksiner går ned over tid. Departementet beregnet at vaksineprisene siden starten i 2001 hadde falt med 35 prosent, jf. Prop. 1 S (2010–2011). Revisjonen viste at ut fra reell kurs ville prisreduksjonen kun ligge på ca. 15,5 prosent i denne perioden.

#### **1.3.3 Tilskudd til ikke-norske frivillige organisasjoner**

Riksrevisjonen har kontrollert Utenriksdepartementets forvaltning av tilskudd til ikke-norske, frivillige organisasjoner over kapitlene 163.71 *Humanitær bistand* og 164.70 *Fred, forsoning og demokratiltak*. Årlig bevilgning utgjør ca. 2,9 mrd. kroner over disse kapitlene.

Det framgår av *Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010* (økonomireglementet) at tilskuddsforvalter skal innhente rapporter som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Gjennomføring av evalueringer skal ta utgangspunkt i risiko og vesentlighet og i hvilken grad det er mulig å beskrive de årlige resultatene.

Departementet har nå en avtale med Norconsult om konsulentbistand til gjennomgang og vurdering av tilskuddsmottakernes resultatrapportering. Riksrevisjonen påviste at det for 10 av 15 utvalgte prosjekter ikke er utført kontroll av mottatte prosjektrapporter fra 2008 og 2009, og i noen tilfelle ikke kontroll av rapporter fra 2007. Revisjonen viser at departementet selv heller ikke har gjennomgått resultatrapportene for disse prosjektene. I tilfellene hvor rapport var mottatt og gjennomgått av Norconsult, var det vanskelig å vurdere resultatoppnåelsen i flere av prosjektene. Revisjonen viser at rapporteringen var vidtfaende og lite strukturert. Videre viser revisjonen at det ikke alltid er samsvar mellom plan og rapport og at avvik fra plan i liten grad kommenteres i rapporten.

Prosjektsøknad og beslutningsdokument skal ifølge departementets retningslinjer inneholde en beskrivelse av eksterne og interne risikofaktorer som vil kunne påvirke prosjektets mål og planlagte resultater og hvordan disse skal håndteres. Det skal rapporteres på risikofaktorene.

Revisjonen viser at flertallet av de kontrollerte prosjektene ikke hadde noen omtale av interne risikofaktorer. I de få tilfellene hvor intern risiko var omtalt, var det kun kommentarer av generell karakter. Tre av mottakerorganisasjonene hadde vesentlige problemer relatert til finansiell styring og i en av disse var det avdekket omfattende korrupsjon. Revisjonen viser videre at for de 15 kontrollerte prosjektene forelå det evalueringer på kun et fåtall av disse.

---

## **2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader**

Riksrevisjonen har ikke avgitt revisjonsbrev med merknad.

---

## **3 Utenriksdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold**

### **3.1 Bilateralt samarbeid med Romania**

I Dokument 1 (2010–2011) påpeker Riksrevisjonen at det er svakheter knyttet til utenriksdepartementets oppfølging av partnerskapsforhold og bærekraft i prosjektene i samarbeidsprogrammet overfor Romania.

Departementet uttaler at bærekraft og partnerskapsforhold i det bilaterale samarbeidsprogrammet med Romania har fått oppmerksomhet gjennom hele prosjektperioden. Prosjekter som hadde vilkår om bærekraft i tilsagnsbrev, har senere oppdatert sine planer om bærekraft i prosjektene. I tillegg har bærekraft vært knyttet sammen med partnerskapsforhold igjennom nettverksbygging. Innovasjon Norge har fasilitert kontakt mellom prosjektpromotører og representanter for de norske selskapene som opererer i Romania, mellom prosjektpromotører og andre norske bedrifter eller myndigheter i Norge. Departementet forventer at denne innsatsen skal sikre at samarbeidsprogrammets mål oppnås.

Saken avsluttes.

### **3.2 Informasjonssikkerhet**

I Dokument 1 (2010–2011) uttaler Riksrevisjonen at det er svakheter i styringsdialogen mellom departementet og underliggende virksomheter når det gjelder ikt-sikkerhet. Riksrevisjonen påpeker også at departementets egne rutiner om regelmessig kontroll av logger som viser eventuell uregelmessig tilgang til systemer og data er mangelfulle. Det er også svakheter i systemet for

tildeling og sletting av elektroniske adgangskoder.

Utenriksdepartementet svarer at det arbeides med å utvikle et nytt styringssystem for informasjonssikkerhet. Ved implementering av nytt styringssystem vil departementet påse at retningslinjer og rutiner, herunder internkontroll også omfatter underliggende etater. Alle driftsendringer av betydning registreres i et eget loggsystem. Større driftsendringer blir behandlet av et eget forum. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ved overgang til ny driftsplattform forventer å bedre styring og kontroll med tilgangskoder.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### **3.3 Utenriksstasjoner og Utenriksdepartementets oppfølging av innsendt regnskap**

I Dokument 1 (2010–2011) uttaler Riksrevisjonen at det anses kritikkverdig at departementet over flere år ikke har hatt tilfredsstillende kontroll og rutiner på oppfølgingen av utenriksstasjonene. Riksrevisjonen har påvist mangelfull oppfølging av rutiner på inntektsområdet, svikt i internkontrollen på utenriksstasjonene, samt mangelfull kontroll når det gjelder oppfølging av utenriksstasjonene.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i sin innstilling at de hadde merket seg at departementet tar påpekningene på alvor og har iverksatt flere tiltak for å sikre nødvendig forbedring på områdene hvor Riksrevisjonen har avdekket svakheter.<sup>1</sup>

Utenriksdepartementet uttaler at for å sikre et godt grunnlag for avstemming av inntekter via Norvis, har departementet bedt Utlendingsdirektoratet (UDI), som er systemeier, utarbeide en rapport som er egnet for dette formålet. Ifølge UDI skulle rapporten være ferdig innen 31. desember 2010, men denne målsettingen ble ikke nådd. Det er derfor nedsatt en arbeidsgruppe med deltakere fra departementet, som skal bistå UDI i det videre arbeidet. Departementet viser også til at inntektsområdet er viet særlig oppmerksomhet på kurs for regnskapsførere før utreise, i tillegg til andre sentrale emner der Riksrevisjonen har hatt merknader. Det vises til at rutiner for kontroll og oppfølging av utenriksstasjonene er utvidet og at departementet har forsterket rutinene for å påse at uanmeldte kontroller blir utført i henhold til gjeldende regelverk, samt at det er innført en ny rutine for budsjett disponering av mindre kontantkjøp.

1) Innst. 138 S (2010–2011).

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

### **3.4 Bistand til Etiopia og Malawi**

Riksrevisjonen hadde for regnskapsåret 2009 vesentlige merknader til utenriksdepartementets forvaltning av bistand til Etiopia og Malawi. Riksrevisjonen uttalte at det anses kritikkverdig at den risiko- og målstyring som gjennomføres i bistandsprosjektene ikke dokumenteres, og konstaterte at antikorrupsjonsarbeidet i liten grad var en del av den løpende dialogen med tilskuddsmottakere. Det ble konstatert at forsinkede utbetalinger fra UNICEF og UNDP medførte store utfordringer i prosjektenes framdrift. Videre påviste Riksrevisjonen at departementet ikke følger opp manglende uttalelse fra prosjektenes revisor med hensyn til misligheter og korrupsjon og at revisjonsrapporter avviker fra inngåtte avtaler.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 138 S (2010–2011) at de har merket seg at Utenriksdepartementet i sitt svar understreker at det aktivt følger opp Riksrevisjonens anmerkninger om risiko- og målstyring knyttet til enkelte prosjekter, blant annet ved kompetansebygging og kvalitetskontroll av prosjektdokumenter. Komiteen understreket betydningen av et sterkere antikorrupsjonsarbeid og viste til opplysninger om at etiopiske myndigheter misbruker bistandsmidler. Det vises særlig til anklager om at innbyggerne som ikke er lojale mot myndighetene, nektes adgang til bistand og bistandsstøttede tjenester. Komiteen anså det særlig viktig å fokusere mer på betingelsene for stat-til-stat-bistand til Etiopia.

Departementet uttaler at ambassaden i Addis Abeba har gjennomført tiltak vedrørende påpekte svakheter knyttet til risiko- og målstyring. I utviklingen av nye programmer legges det stor vekt på å definere tydelige målhierarkier og resultatrammeverk. Økt oppmerksomhet vies risikovurderinger og tiltak for å redusere risiko i hele prosjektsyklusen. Oppfølging og kontroll gjennom revisjonsrapporter er styrket blant annet gjennom avtale med ekstern revisor. I tillegg er det innført dialog om risikostyring generelt og korrupsjonsrisiko spesielt under årlige konsultasjoner med tilskuddsmottakerne. Dialogen med multilaterale partnere, stedlig finansdepartement og riksrevisor er styrket for å sikre at midlene kanalisert til statsforvaltningen framkommer i statsbudsjettet og i regnskap. UNICEF har bekreftet at støtten til prosjektet som Riksrevisjonen gjennomgikk i 2009, kanaliseres gjennom det

etiopiske finansdepartementets regionale kontorer og deretter til distriktsnivå. Forsinkelser i utbetaling fra FN-organisasjonene UNICEF/UNFPA ble drøftet med organisasjonene, og det er avtalt at forsinkelser i utbetalinger skal framgå av den avtalefestede rapporteringen.

Riksrevisjonen avdekket svakheter og vedvarende problemer ved innkjøp og distribusjon av medisiner i Malawi, og påpekte viktigheten av at departementet fortsatt gir dette temaet høy prioritet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at de har merket seg at departementet i sitt svar viser til at behovet for å styrke innkjøpssystemet i lengre tid har stått sentralt i dialogen mellom giverne og malawiske myndigheter.<sup>2</sup>

Utenriksdepartementet uttaler at sluttgjennomgang av helsesektorprogrammet i 2010 viste at forsyningsproblemene har fortsatt. Generell misnøye med manglende framdrift i reformarbeidet og sterkt press fra giverne medvirket til at malawiske myndigheter nå har satt Central Medical Store under administrasjon og at et interimsstyre arbeider med å få på plass ny ledelse. Det er engasjert en konsulent for å utarbeide en egnet forretningsmodell med sikte på effektive innkjøp og distribusjon av legemidler og medisinske forsyninger. Rapportering om dette arbeidet vil foreligge våren 2011.

Innkjøp av legemidler er generelt en korrupsjonsutsatt aktivitet, og giverne har hatt stor oppmerksomhet på denne risikoen i gjennomføringen av støtten til helsesektorprogrammet i Malawi. Selv om Malawis eget system for offentlige innkjøp blir brukt, har bistandspartnerne tatt initiativ til etablering av en overvåkingsfunksjon med det formål å kontrollere innkjøp foretatt under samarbeidsavtalen. I november 2010 oppsto det gjennom denne mekanismen mistanke om at det kunne foreligge muligheter for at midler i innkjøpsprosessene ikke var brukt etter formålet. I tråd med nulltoleransen for korrupsjon ble alle videre utbetalinger til helsesektorprogrammet stoppet fra norsk side, og Norge tok sammen med de andre giverne initiativ til en spesialrevisjon. På grunnlag av rapporten drøfter giverne videre oppfølging med myndighetene.

Hvis det viser seg at det har forekommet økonomiske misligheter, vil Norge reagere etter de prinsipper som er nedfelt i nulltoleransen for

korrupsjon. Det er enighet om at parallelt med oppfølging av revisjonsarbeidet, må det settes inn konkrete krav til bedre styring med innkjøp i samarbeidsprogrammet før det er aktuelt å gjenoppta samarbeidet.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

---

## 4 Riksrevisjonens bemerkninger

### 4.1 Bistand til Afghanistan

Riksrevisjonen konstaterer at Afghanistan er et av verdens mest korrupte land og at sikkerhets-situasjonen vanskeliggjør igangsetting av kontrolltiltak. Riksrevisjonen har merket seg at Utenriksdepartementet nå har iverksatt enkelte risikoreduserende tiltak, men stiller spørsmål ved om de etablerte oppfølgingsmekanismene er tilstrekkelige for å sikre at norske midler nyttes etter forutsetningene.

Riksrevisjonen har påpekt at flere av prosjektene har hatt svakheter med hensyn til målstruktur, indikatorer, periodisering og grunnlagsdata. Dette har resultert i mangelfulle rapporter fra enkelte av tilskuddsmottakerne. Riksrevisjonen konstaterer at det ikke er foretatt eksterne evalueringer og gjennomganger av mange av de løpende avtalene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har sikret at det foreligger et godt nok grunnlag for oppfølging og resultatmåling av prosjektene.

Riksrevisjonen konstaterer at det er mangelfull dokumentasjon av ambassadens saksbehandling av programmer og prosjekter. Mangelfull dokumentasjon gjelder både saksbehandling av regnskap og rapporter, møter, organisasjonsgjennomganger og evalueringer. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvilke tiltak som vil iverksettes for å sørge for tilfredsstillende dokumentasjon av saksbehandlingen ved ambassaden.

### 4.2 Den globale vaksinealliansen

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved hvorvidt departementet vurderer Den globale vaksinealliansens systemer for internkontroll, herunder rutiner for å forhindre og avdekke misligheter, som tilstrekkelige. Departementet oppgir at begrenset kunnskap om korrupsjonsomfang og den høye risikoen for økonomiske misligheter knyttet til tilskudd kanalisert gjennom mottakerlandenes institusjoner, gjør det vanskelig å vurdere hva som er tilstrekkelig kontroll. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har

2) Innst. 138 S (2010–2011).

etterlyst en klarere policy for totaliteten av GAVIs virksomhet og om risikovurderinger knyttet opp mot vaksineinnkjøp er reelle. Departementet bes redegjøre for hvordan den videre oppfølgingen av GAVI skal skje, spesielt med henblikk på stadfestet korrupsjonsrisiko. Videre bes departementet redegjøre for rapportering knyttet til målene og beregningen av reduksjonen i vaksineprisen.

#### **4.3 Tilskudd til ikke-norske frivillige organisasjoner**

Riksrevisjonen konstaterer at det er et stort etterslep av mottatte rapporter fra tilskuddsmottakere, som ikke er gjennomgått og vurdert av Norconsult eller departementet. Det er inngått en ny avtale med Norconsult og det settes inn ekstra ressurser for å få ned etterslepet. Riksrevisjonen vil påpeke at det for de mottatte rapportene er vanskelig å vurdere måloppnåelsen på grunn av mangelfull struktur og vidtfavnende rapportering. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets system for oppfølging av rapporter fra tilskuddsmottakere.

For flere av prosjektene er det ikke identifisert hvilke interne risikofaktorer som kan true prosjektets mål- og resultatoppnåelse, noe som er uheldig. Riksrevisjonen registrerer at det er foretatt for få evalueringer av programmer og prosjekter. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har hatt tilstrekkelig grunnlag for vurdering av mål- og resultatoppnåelse på området.

### **5 Svar fra Utenriksdepartementet**

Saken har vært forelagt Utenriksdepartementet, og statsrådene har i brev av 20. september 2011 svart:

#### **"Bistand til Afghanistan**

Riksrevisjonen bemerker i sitt brev at Afghanistan er et av verdens mest korrupte land og at sikkerhetssituasjonen vanskeliggjør igangsetting av kontrolltiltak.

Selv om Riksrevisjonen understreker at enkelte risikoreduserende tiltak er gjennomført, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om de etablerte oppfølgingsmekanismene er tilstrekkelig for å sikre at norske midler anvendes etter forutsetningene.

Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved om det foreligger et godt nok grunnlag for oppfølging og

resultatmåling av prosjektene samt om hvilke tiltak som iverksettes for å sørge for tilfredsstillende dokumentasjon av saksbehandlingen ved ambassadene.

#### *Arbeidet med korrupsjon og misligheter – oppfølgingsmekanismer*

Korrupsjon er en betydelig risiko for all internasjonal finansiell bistand til Afghanistan. Tiltak for å redusere risiko, som omtalt i dette brevet, står sentralt i forvaltningen av de norske midlene. Det vurderes grundig hvilke partnere man inngår avtaler med. De seks frivillige organisasjonene som ambassaden har inngått strategiske partnerskapsavtaler med er Afghanistankomiteen, Kirkens Nødhjelp, Flyktningsrådet, Aga Khan Foundation, Danish Committee for Aid to Afghan Refugees (DACAAR) samt ACTED (fransk NGO). Disse har alle lang fartstid i Afghanistan og vurderes å ha fokus på resultatoppnåelse og å ha gode forvaltningsrutiner. FN og Verdensbanken er de største mottakere av norsk bistand, og følges tett gjennom møter og rapporter, ikke bare av Norge, men også innenfor en bredere giverramme. En stadig større andel av norske bistandsmidler kanaliseres gjennom Verdensbankens flergiverfond Afghan Reconstruction Trust Fund (ARTF). ARTF har kontroll- og forvaltningsrutiner som etter forholdene vurderes som gode, og kapasitet og kompetanse til å arbeide med korrupsjon som overgår enkeltlands bistandsforvaltning. Verdensbanken har engasjert firmaet International Relief and Development, IRD til å monitorere resultater som oppnås under programmene National Solidarity Programme, (NSP), Education Quality Improvement Programme, (EQUIP), og National Emergency Rural Access Programme, (NERAP) under ARTF.

Departementet og ambassaden legger vekt på å støtte prosjekter som bidrar til å redusere korrupsjon. Flere av prosjektene gjennom FN og Verdensbanken bidrar bl.a. til innføring av mer transparente og effektive lønningmekanismer overfor politi, lærere og øvrige offentlig ansatte. Hovedandelen av disse mottar nå lønninger direkte til bankkonto, mens man tidligere var avhengig av mellommenn og kontanter.

Ambassaden vurderer løpende hvilke kontroll- og oppfølgingstiltak som kan forebygge økonomiske misligheter i prosjektene det gis tilskudd til.

Antikorrupsjonsklausulen skal inkluderes i alle avtaler som inngås, og saker som varsles behandles grundig i henhold til gjeldende instruksjer.

Dialog om korrupsjonsrisiko og tiltak for å forebygge økonomiske misligheter foregår ofte på et nivå overordnet forvaltningen av enkeltprosjekter, og prosjektdokumentasjonen alene formidler derfor ikke den faktiske bredden i ambassadens arbeid med disse utfordringene.

Utenriksdepartementet har likeledes et tett samarbeid med ambassaden for å konsolidere bistandsporteføljen med sikte på å redusere forvaltningsbyrden og derigjennom styrke kontrollen. Tretti prosent av midlene på landprogrammet kanaliseres i 2011 gjennom én kanal; ARTF. Siden høsten 2010 er ambassadens egen forvaltningskompetanse blitt styrket, dels gjennom kurs og dels gjennom nyrekruttering av personell med særlig kompetanse på forvaltning. Dette vil gi ambassaden mulighet til å forsterke innsatsen for å forebygge, avdekke og håndtere økonomiske misligheter i overensstemmelse med departementets retningslinjer om nulltoleranse for korrupsjon og retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter.

#### *Oppfølging og resultatmåling*

Det foregår et intensivt arbeid med å styrke avtalegrunnlaget i forhold til tydeligere definering av mål og målhierarkier for bedre å kunne måle resultater. Det er iverksatt flere tiltak, blant annet opplæring med vekt på utvikling av gode indikatorer i nye tiltak, målformuleringer og resultater. En spesiell utfordring for Afghanistan er svakheter knyttet til mangel på grunnlagsdata og statistisk materiale.

Utenriksdepartementet har som ambisjon at partnere skal evalueres. Målsettingen om at alle skal evalueres må imidlertid vurderes opp mot hva som er sikkerhetsmessig forsvarlig til enhver tid. En langsiktig plan legges til grunn i dette arbeidet. Det ble gjennomført to eksterne evalueringer i 2010, av Kirkens Nødhjelp og Afghanistankomiteen og én i 2011 av Flyktningerådet. Norad vil i løpet av 2011 organisere en stor ekstern evaluering av norsk bistand til Afghanistan siden 2001. I tillegg foretar FN og Verdensbanken regelmessige evalueringer av avtaler hvor Norge er en av mange avtalepartnere.

#### *Om mangelfull dokumentasjon og saksbehandling – regnskap og revisjonsrapporter*

Riksrevisjonen har gjennom sin revisjon påvist mangelfull dokumentasjon av saksbehandling, herunder mangelfulle beslutningsdokumenter.

Departementet erkjenner at det har vært mangelfull dokumentasjon på flere programmer og prosjekter, inkludert oppfølging og kontroll av regnskap og revisjonsrapporter. Det er iverksatt tiltak for å styrke ambassadens forvaltningskompetanse gjennom kursing av utsendte, bistandsteamet er reorganisert, og kontakten med relevante fagmiljøer i Norad og Utenriksdepartementet er styrket. Ved nyrekruttering fra august 2011 har departementet styrket stasjonen med utsendte medarbeidere med relevant bistands erfaring samt en lokalt ansatt medarbeider med relevant økonomi- og revisjonsbakgrunn. Samtidig arbeider departementet på systemnivå med forbedringer av rutiner og tilgang på støtte/veiledning på dette området.

Oppfølging av flere av de multilaterale programmene skjer innenfor mange ulike møtefora og innenfor en flergiverramme. Departementet mener at dette bidrar til god oppfølging og kontroll uavhengig av Norges deltakelse i alle møter og at denne oppfølgingen også er viktig i forhold til å bidra til bistandseffektivitet og resultatoppgjør. Dette har imidlertid skapt utfordringer i forhold til arkivering av relevant dokumentasjon. Det er iverksatt tiltak med økt bruk av kryssreferanser til respektive avtaler, der relevant informasjon fremgår av annen rapportering på saksområdet.

#### **Den globale vaksinealliansen (GAVI)**

*Videre oppfølging av GAVI med henblikk på stadfestet korrupsjonsrisiko*

Riksrevisjonen ber Utenriksdepartementet redegjøre for hvordan den videre oppfølgingen av GAVI skal skje, spesielt med henblikk på stadfestet korrupsjonsrisiko.

Utenriksdepartementet følger opp GAVI gjennom deltakelse i organisasjonens styre.

Det er avgjørende for Norge at GAVI har nulltoleranse for korrupsjon og et gjennomtenkt og tilstrekkelig system for forebygging og avdekking av økonomiske misligheter, og håndtering av saker der det er mistanke om misligheter. Norges policy på området er godt kjent og har tilslutning i styret.

Departementet har etterlyst en enda klarere policy for totaliteten av GAVIs virksomhet når det gjelder forebygging, avdekking og håndtering av saker knyttet til økonomiske misligheter. Departementet har også stilt spørsmål ved om GAVIs vurdering av lav risiko for økonomiske

misligheter knyttet til innkjøp, lagring og transport av vaksiner, er realistisk. GAVIs internrevisor orienterte styremøtet i juli 2011 om status for internrevisjonens arbeid og om arbeidsplanen for 2012. Oppdatering av GAVIs policydokumenter og gjennomgang av risikovurderinger og rutiner knyttet til innkjøp, lagring og transport av vaksiner er med i arbeidsplanen.

Internrevisoren la til styremøtet frem en rekke anbefalinger om tiltak for å forebygge økonomiske misligheter i GAVIs pengebaserede støtte. Tiltakene er foreslått på grunnlag av en gjennomgang av GAVIs nåværende policy og systemer. Gjennomgangen er basert på foreliggende evalueringer og konsultasjoner internt og eksternt. Transparency International ble engasjert i arbeidet, og organisasjonens anbefalinger i rapport av 20. juni 2011 er fulgt opp i internrevisorens anbefalinger til styret. Blant de foreslåtte tiltakene er tettere oppfølging av programmene på landnivå, etablering av ekstern varslingsjeneste og overføring av enheten for GAVIs forvaltningsgjennomganger til GAVIs internrevisjon. Det ble også fremlagt forslag om enda større åpenhet om internrevisjonens undersøkelser. Tiltakene innebærer økt stillingsbehov og økte driftskostnader. Internrevisors forslag fikk tilslutning i styret. Norge ba sekretariatet om å utarbeide en oppfølgingsplan med budsjett og konkrete milepæler.

GAVIs internrevisor rapporterte til styremøtet om at GAVIs oppfølging av internrevisjonens anbefalinger er adekvat, og at internrevisjonen har tilstrekkelig uavhengighet.

Departementet er tilfreds med hvordan GAVI så langt har fulgt opp spørsmålene som Norge har stilt, herunder om risiko for økonomiske misligheter knyttet til innkjøp, lagring og transport av vaksiner, og arbeidet som er gjort knyttet til risikovurderingene for den pengebaserede støtten. Departementet vil følge nøye med på hvordan GAVI håndterer disse spørsmålene videre og har tett dialog med andre givere om vurderinger knyttet til spørsmålene.

#### *Rapportering knyttet til målene*

Riksrevisjonen viser til at det ikke er noen klar sammenheng mellom målene som omtales i St. prp. nr. 1 (2008-2009) og rapportering om måloppnåelse i Prop. 1 S (2010-2011), og ber Utenriksdepartementet redegjøre for rapportering knyttet til målene.

Departementet bruker GAVIs årsrapport og dokumentasjon til styremøter som grunnlag for rapportering og vil i budsjettproposisjonen for 2012 komme tilbake med en mer egnet struktur på omtalen av oppnådde resultater, og tydeliggjøre sammenhengen mellom mål og resultater.

#### *Beregning av reduksjonen i vaksineprisen*

GAVI har som mål å bidra til at prisene på vaksiner går ned over tid. Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for beregningen av reduksjonen i vaksineprisen.

GAVI har mål for prisreduksjon for den enkelte vaksine. Disse målene og referanseprisene som prisutviklingen for den enkelte vaksine måles mot offentliggjøres ikke, siden det vurderes at det vil begrense muligheten for prisreduksjoner ut over målene dersom disse var kjent for vaksineindustrien. GAVI bruker derfor et veid gjennomsnitt for kostnaden ved fullvaksinering av et barn med penta-, rota- og pneumovaksine, beregnet av UNICEF som har ansvar for vaksineinnkjøp på vegne av GAVI. Denne referanseprisen og faktisk oppnådd prisutvikling vil bli lagt til grunn i rapporteringen i Utenriksdepartementets budsjettproposisjoner i perioden. Departementet vil også være oppmerksom på dette i forbindelse med GAVIs nye strategi for vaksineinnkjøp fram til 2015 som vil styrebehandles i november 2011.

#### **Tilskudd til ikke-norske frivillige organisasjoner**

##### *Oppfølging av rapporter*

Riksrevisjonen har konstatert at det er et stort etterslep av mottatte rapporter fra tilskuddsmottakere, som ikke er gjennomgått og vurdert av Norconsult eller departementet. Riksrevisjonen påpeker at det for de mottatte rapportene er vanskelig å vurdere måloppnåelsen på grunn av mangelfull struktur og vidtfavnende rapportering. Riksrevisjonen stiller på dette grunnlag spørsmål ved departementets system for oppfølging av rapporter fra tilskuddsmottakere.

For de aktuelle bevilgningene mottar departementet årlig om lag fem hundre sluttrapporter og reviderte regnskaper. Grunnet tidvis kapasitetsbegrensning, har det oppstått et etterslep i behandlingen av mottatte rapporter. I forbindelse med kontrakt med Norconsult som ble inngått i juni 2010, er det satt inn ekstra ressurser for å få ned etterslepet av mottatte, men ikke gjennomgåtte rapporter. Departementet vil fortsette å prioritere tilstrekkelig kapasitet for å unngå etterslep i rapportbehandlingen.

Departementet deler Riksrevisjonens vurdering om at kvaliteten på de mottatte rapportene på visse områder er varierende og kan forbedres. Mottatte rapporter er et sentralt grunnlag for departementets vurdering av prosjektenes resultat- og måloppnåelse. Departementet innførte i 2010 nye regelverk for de to aktuelle bevilgningene. Et viktig mål med de nye regelverkene og tilhørende maler er å forbedre både søknadskvalitet, planer og tilhørende rapportering. Departementet vil i behandlingen av rapporter forsette å påpeke avvik fra planer og avtaler og i dialogen med tilskuddsmottakerne følge opp kvaliteten på rapporteringen.

*Risikofaktorer, evaluering og grunnlag for vurdering av mål- og resultat-oppnåelse*  
Riksrevisjonen fremhever at det for flere av prosjektene ikke er identifisert hvilke interne risikofaktorer som kan svekke prosjektets mål- og resultat-oppnåelse. Riksrevisjonen mener at det er foretatt for få evalueringer av programmer og prosjekter. Riksrevisjonen stiller på dette grunnlag spørsmål ved om departementet har hatt tilstrekkelig grunnlag for vurdering av mål- og resultatoppnåelse på området.

Som Riksrevisjonen skriver, skal prosjektsøknad og beslutningsdokument ifølge departementets retningslinjer inneholde en beskrivelse av eksterne og interne risikofaktorer som vil kunne påvirke prosjektets mål og planlagte resultater. Departementet deler Riksrevisjonens beskrivelse om manglende identifisering av interne risikofaktorer for flere av prosjektene. Departementet er i ferd med å avslutte et større prosjekt vedrørende styrking av risikostyring i hele utenriks-tjenesten, inklusiv tilskuddsforvaltningen. Planer for implementering av grundigere metodikk og verktøy på området er under utarbeidelse.

I lys av bredden i norsk bistand, vil enkelte områder bli hyppigere og grundigere evaluert enn andre. Norads evalueringsavdeling legger på fritt grunnlag opp sitt rullerende evalueringsprogram. Departementet kan spille inn forslag til evalueringer, men ikke instruere evalueringsavdelingen. Departementet merker seg Riksrevisjonens synspunkt om at det er foretatt for få evalueringer av prosjekter og programmer på det aktuelle området og vil ta dette med i dialogen med Norads evalueringsavdeling.

Når det gjelder departementets samlede grunnlag for vurdering av mål- og resultat-oppnåelse på området, gjøres det oppmerksom på at departe-

mentet, i tillegg til skriftlig rapportering fra mottaker, risikovurdering og evaluering, også støtter seg på øvrige oppfølgingsmekanismer. Løpende og tett kontakt med organisasjonene, deltakelse ved enkelte av prosjektaktivitetene og gjennomføring av utvalgte prosjekt- og feltbesøk tjener som eksempler på dette.

### **Departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold**

#### *Om informasjonssikkerhet*

Departementet har ingen videre merknader til omtalen.

#### *Om departementets oppfølging av innsendte regnskap*

Departementet har ingen videre merknader til omtalen.

### **Om bistand til Etiopia og Malawi**

#### *Etiopia*

Departementet har ingen videre kommentarer utover merknadene i Riksrevisjonens brev.

#### *Malawi*

Riksrevisjonen viser til svakheter og vedvarende problemer ved innkjøp og distribusjon av medisiner (Central Medical Store), samt til den pågående relaterte varslingssaken som departementet orienterte om i siste svarbrev.

#### *Innkjøp og distribusjon av medisiner*

Behovet for å styrke innkjøps- og forsynings-systemet av medisiner står fortsatt sentralt i dialogen mellom giverne og malawiske myndigheter. Som et resultat er Central Medical Store skilt ut som en stiftelse med et nytt styre. Ny ledelse forventes å være på plass i løpet av høsten 2011. For å sikre at innkjøp av medisiner og forsyninger blir håndtert og distribuert på forsvarlig måte er det oppnådd enighet om at Det Globale Fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria (GFTAM) skal engasjere et internasjonalt firma som skal ha ansvar for innkjøp og forsyninger. Dette systemet forventes å komme på plass i løpet av høsten 2011. Det vil være behov for videre tett oppfølging fra givernes side for å styrke Central Medical Store som selvstendig institusjon.

#### *Varslingsak: helsesektorprogrammet*

Spesialrevisjonen som giverne tok initiativ til er fortsatt under drøfting med myndighetene i Malawi. Det ble i juli 2011 sendt et felles brev til myndighetene fra giverne hvor man blant annet uttrykte misnøye med myndighetenes manglende

oppfølging av revisjonsrapporten. Giverne avventer en grundigere redegjørelse over hvilke tiltak myndighetene vil iverksette, inkl. hvordan mistanke om korrupsjon/misligheter følges opp. Planlagt norsk støtte til helsesektorprogrammet er derfor ikke blitt utbetalt."

## 6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt to avsluttende revisjonsbrev uten merknad.

### 6.1 Bistand til Afghanistan

Revisjonen har vist svakheter og mangler ved styring, oppfølging og kontroll av bistandsmidler til Afghanistan. Riksrevisjonen er inneforstått med at gjennomføringen av et forsvarlig forvaltningsregime er en krevende oppgave i Afghanistan. Riksrevisjonen mener likevel at de etablerte oppfølgingsmekanismer som departementet har iverksatt ikke er tilstrekkelige for å sikre at norske midler nyttes etter forutsetningene for bistanden. Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse, at korrupsjon er en betydelig risiko for all internasjonal finansiell bistand til Afghanistan, og at tiltak for å redusere risiko står sentralt i forvaltningen av de norske midlene. Riksrevisjonen forutsetter at arbeidet med risikodempende tiltak fortsatt gis høy prioritet.

Riksrevisjonen konstaterer mangelfull dokumentasjon på saksbehandling i prosjektene, herunder manglende vurderinger av resultatoppnåelse og kontraktsoppfyllelse før inngåelse av nye avtaler. Riksrevisjonen registrerer at departementet sier seg enig i Riksrevisjonens bemerkninger, og at det er iverksatt flere tiltak for å styrke avtalegrunnlaget i forhold til tydeligere definering av mål og målhierarkier for å bedre kunne måle resultater. Riksrevisjonen understreker viktigheten av god styring og oppfølging samt oppmerksomhet rettet mot mål- og resultatoppnåelse.

### 6.2 Den globale vaksinealliansen

Norge er blant de største bidragsyterne til Den globale vaksinealliansen (GAVI). Samlet norsk støtte til GAVI i perioden 2007–2009 var ca. 1,5 mrd. kroner. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har etterlyst en klarere policy for totaliteten av GAVIs virksomhet når det gjelder forebygging, avdekking og håndtering av saker knyttet til økonomiske misligheter.

Riksrevisjonen vil peke på viktigheten av at GAVI har gode systemer for internkontroll, herunder rutiner for å forhindre og avdekke misligheter.

Riksrevisjonen har merket seg at GAVIs internrevisor har hatt en gjennomgang av GAVIs nåværende policy og systemer og fremmet forslag til flere tiltak, hvor Norge har bedt om at det utarbeides en oppfølgingsplan med budsjett og konkrete milepæler.

Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger det vedtatte tiltaksarbeidet tett i den løpende dialogen med GAVI og de andre giverne.

Riksrevisjonen mener det er uheldig at det ikke er noen klar sammenheng mellom målene som omtales i St.prp.nr. 1 (2008–2009) og rapporteringen om måloppnåelse i Prop. 1 S (2010–2011).

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil komme tilbake med en mer egnet struktur på omtalen av oppnådde resultater, og tydeliggjøre sammenhengen mellom mål og resultater i rapporteringen til Stortinget i 2012.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved beregningsgrunnlaget for vaksineprisreduksjonen. Riksrevisjonen har merket seg at beregnet referansepris og faktisk oppnådd prisutvikling heretter vil ligge til grunn i rapporteringen til Stortinget.

### 6.3 Tilskudd til ikke-norske frivillige organisasjoner

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er et stort etterslep av mottatte rapporter fra tilskuddsmottakere, som ikke er gjennomgått og vurdert, og har merket seg at departementet vil prioritere økt kapasitet for å unngå etterslep i behandling av rapportene.

Riksrevisjonen konstaterer at det for de mottatte rapportene er vanskelig å vurdere måloppnåelsen på grunn av mangelfull struktur og vidtfavnende rapportering. Riksrevisjonen har merket seg at departementet nå har innført nytt regelverk for de reviderte tilskuddsordningene, og forutsetter at departementet i tildelingen stiller klare krav til og følger opp kvaliteten på rapporteringen.

Riksrevisjonen vil peke på at det er foretatt svært få evalueringer av de reviderte programmene og prosjektene. Videre finner Riksrevisjonen det kritikkverdige at det for flere av prosjektene ikke er identifisert hvilke interne risikofaktorer i



organisasjonen som kan true prosjektets mål- og resultatoppnåelse. Riksrevisjonen registrerer at departementet jobber med implementering av risikostyring på hele departementsområdet, og forutsetter at dette arbeidet også medfører en styrking i forvaltningen av tilskudd til ikke-norske frivillige organisasjoner.

#### **6.4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold**

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Bilateralt samarbeid med Romania

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Informasjonssikkerhet
- Utenriksstasjoner og Utenriksdepartementets oppfølging av innsendt regnskap
- Bistand til Etiopia og Malawi

#### **6.5 Forvaltningsrevisjoner**

Det vises for øvrig til Riksrevisjonens undersøkelse av resultatorienteringen i norsk bistand, Dokument 3:4 (2010–2011).



## IV Vedlegg

---

# Vedlegg 1

## 1.1 Lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen

### Kapittel 1. Riksrevisjonens formål og organisasjon mv.

#### § 1. Riksrevisjonens formål

Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan.

Riksrevisjonen skal gjennom revisjon, kontroll og veiledning bidra til at statens inntekter blir innbetalt som forutsatt og at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte, og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

#### § 2. Riksrevisjonens uavhengighet

Riksrevisjonen skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres.

#### § 3. Instruks om Riksrevisjonens virksomhet

Stortinget fastsetter instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

#### § 4. Riksrevisjonens ledelse

Riksrevisjonen ledes av et kollegium av fem riksrevisorer valgt av Stortinget i medhold av Grunnloven § 75 k. Riksrevisorene og personlige varamedlemmer for disse velges av Stortinget for fire år om gangen med virkning fra 1. januar året etter stortingsvalget. Stortinget velger også leder og nestleder i Kollegiet.

Lederen i Kollegiet er Riksrevisjonens daglige leder.

Lederen må ikke uten samtykke fra Stortinget ha eller påta seg stilling eller verv i offentlig eller privat virksomhet, unntatt når det følger av vervet som riksrevisor.

De øvrige medlemmer av Riksrevisorkollegiet må ikke påta seg oppgaver, oppdrag og verv som kan komme i konflikt med rollen som riksrevisor. Kollegiet avgjør om oppgaven, oppdraget eller vervet er av en slik art.

#### § 5. Tilsetting av Riksrevisjonens tjenestemenn

Riksrevisjonens kollegium tilsetter ledere i Riksrevisjonen. Riksrevisjonens øvrige tjenestemenn tilsettes av Riksrevisjonens tilsettingsråd.

Bestemmelsene i lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. §§ 2 til 5 om

kunngjøring av stillinger, innstillinger og fast og midlertidig tilsetting av tjenestemenn gjelder så langt de passer.

#### § 6. Lønn og pensjon

Riksrevisorenes lønn og pensjon fastsettes av Stortingets presidentskap. Riksrevisor skal være medlem av Statens pensjonskasse med rettigheter og plikter etter lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse.

Tjenestemennenes lønn, pensjon og arbeidsvilkår fastsettes av Riksrevisjonen i henhold til de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i statsstilling.

Lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestevister gjelder for Riksrevisjonen.

#### § 6a. Pensjonsordning for riksrevisorer utnevnt før 1. januar 2011

For dem som er utnevnt til riksrevisor før 1. januar 2011 skal pensjonen beregnes etter reglene i lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse med de særlige reglene som følger av paragrafen her.

For riksrevisorer som fratrer sitt embete etter fylte 67 år, skal tjenestetiden ved pensjonsberegningen etter lov om Statens pensjonskasse forhøyes med inntil 15 år. Tjenestetiden forhøyes på tilsvarende måte ved beregning av uføre-, enke-, enkemanns- og barnepensjon.

Riksrevisorenes alderspensjon ved full tjenestetid er 57 prosent av pensjonsgrunnlaget. Når stillingen som riksrevisor fratres med rett til pensjon, er pensjonsgrunnlaget den fastsatte årlige bruttogodtgjørelsen. Fratres stillingen tidligere, skal pensjonsgrunnlaget settes til årlig bruttogodtgjørelse på fratredelsestidspunktet. For pensjoner som er under utbetaling per 1. januar 2011, skal pensjonsgrunnlaget per 1. januar 2011 svare til den årlige fastsatte bruttogodtgjørelse på dette tidspunktet. Tilsvarende gjelder for dem som har fratrudd stillingen uten å ta ut pensjon før 1. januar 2011.

Alderspensjonen levealdersjusteres etter lov om Statens pensjonskasse § 24, likevel slik at pensjonen ved uttak etter 67 år og ved full tjenestetid ikke blir høyere enn 57 prosent av pensjonsgrunnlaget.

Et medlem kan ha krav på et garantert pensjonsnivå etter reglene i lov om Statens pensjonskasse

§ 24a, likevel slik at det garanterte pensjonsnivået for medlemmer med full tjenestetid er 57 prosent av pensjonsgrunnlaget.

Pensjoner etter paragrafen her reguleres etter lov om Statens pensjonskasse § 42.

#### **§ 7. Saksbehandlingen i tjenestemannssaker**

Forvaltningslovens regler gjelder for avgjørelser om tilsetting, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av tjenestemenn i Riksrevisjonen. Det samme gjelder vedtak om å ilegge en tjenestemann ordensstraff eller tilstå vedkommende pensjon.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra forvaltningslovens anvendelse etter første ledd, og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av forvaltningsloven ikke skal gjelde i slike saker.

#### **§ 8. Riksrevisjonens budsjett og regnskap**

Riksrevisjonens budsjettforslag fremmes av Kollegiet direkte overfor Stortinget.

Riksrevisjonens regnskap fastsettes av Kollegiet og revideres av revisor oppnevnt av Stortingets presidentskap. Revidert regnskap og revisjonsberetning sendes Stortinget.

### **Kapittel 2. Riksrevisjonens oppgaver mv.**

#### **§ 9. Riksrevisjonens oppgaver**

Riksrevisjonen skal foreta revisjon av statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, herunder forvaltningsbedrifter, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, statlige fond og andre organer eller virksomheter der dette er fastsatt i særlig lov (regnskapsrevisjon).

Riksrevisjonen skal kontrollere forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. (selskapskontroll).

Riksrevisjonen skal gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Riksrevisjonen skal gjennom revisjonen bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

Riksrevisjonen kan veilede forvaltningen for å forebygge framtidige feil og mangler.

Riksrevisjonen kan påta seg revisjons-, kontroll- eller bistandsoppdrag internasjonalt.

Stortinget i plenum kan pålegge Riksrevisjonen å sette i gang særlige undersøkelser. Stortinget kan ikke instruere Riksrevisjonen om hvordan eller etter hvilke kriterier revisjons- og kontrollarbeidet skal utføres, jf. § 2.

#### **§ 10. Krav til revisjonsutførelsen**

Riksrevisjonen skal være objektiv og nøytral ved utførelsen av sine oppgaver. Revisjonen skal planlegges, gjennomføres og rapporteres slik lov, instruks og god revisjonsskikk i Riksrevisjonen krever.

Riksrevisjonen kan bruke ekstern bistand til særlige kontroller eller revisjonsoppgaver.

#### **§ 11. Riksrevisjonens rapportering til Stortinget**

Riksrevisjonen skal rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til Stortinget.

Før en sak rapporteres til Stortinget skal Riksrevisjonens bemerkninger forelegges ansvarlig statsråd til uttalelse.

### **Kapittel 3. Riksrevisjonens rett til informasjon mv.**

#### **§ 12. Riksrevisjonens rett til å kreve informasjon og innsyn. Rett til å foreta undersøkelser**

Riksrevisjonen kan, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som den finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene.

Riksrevisjonens rett til informasjon etter første ledd gjelder overfor den politiske ledelse, embets- og tjenestemenn i forvaltningen og andre som virker i forvaltningens tjeneste, og overfor ledelse, tilsatte og revisor i selskaper mv. som er heleid av staten og heleide datterselskaper til slike selskaper. Overlater forvaltningen økonomioppgaver til andre utenfor staten, gjelder Riksrevisjonens rett til aktuell informasjon også direkte overfor disse. Riksrevisjonens rett gjelder også overfor personer som har utført oppgaver som nevnt i første og annet punktum.

I saker som gjelder kontroll med om tilskudd eller bidrag av statsmidler til offentlige eller private virksomheter nyttes etter forutsetningene, gjelder retten til informasjon etter første ledd også overfor tilskuddsmottaker.

Riksrevisjonen har samme rett til innsyn og informasjon som forvaltningen kan

- a) andre som er tillagt statlig forvaltningsmyndighet eller oppgaver finansiert med statlige midler, og
- b) private som leverer varer eller tjenester til staten.

#### **§ 13. Deltakelse i generalforsamling mv.**

Riksrevisjonen skal varsles og har rett til å være til stede i generalforsamling, foretaksmøte, møte i bedriftsforsamling, representantskap og organ med tilsvarende funksjon i selskaper som i sin helhet eies av staten og i heleide datterselskaper til slike selskaper. Riksrevisjonen har talerett i

møtene. Den skal sammen med varsling få oversendt alle relevante saksdokumenter. Riksrevisjonen avgjør i hvilken grad den skal få oversendt saksdokumenter til møter i heleide datterselskaper.

Riksrevisjonen har rett til å delta i møter som nevnt i første ledd i deleide selskaper sammen med den som representerer de statlige eierinteressene. Varsling om møte og oversending av relevante saksdokumenter avtales med departementet eller med statlig heleid virksomhet som ivaretar statlige interesser.

#### **§ 14. Tilrettelegging av forholdene for revisjon**

Virksomheter som er omfattet av Riksrevisjonens revisjon og kontroll, skal legge forholdene til rette slik Riksrevisjonen finner det hensiktsmessig for å foreta de revisjons- og kontrolloppgaver som følger av lov og instruks.

Riksrevisjonen kan foreta revisjon og kontroll på det stedet hvor regnskap og nødvendig materiale finnes, og Riksrevisjonen skal ha tilgang til de IT-systemer som virksomhetene benytter.

Informasjon til Riksrevisjonen skal avgis i den form, på det medium og til det tidspunkt Riksrevisjonen bestemmer, og vederlagsfritt tilrettelegges og sendes til Riksrevisjonen.

### **Kapittel 4. Riksrevisjonens saksbehandling mv. Allmennhetens innsynsrett**

#### **§ 15. Taushetsplikt**

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Riksrevisjonen, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han eller hun i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om forhold av personlig karakter eller opplysninger om drifts- eller forretningshemmeligheter.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Han eller hun kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i første ledd i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.

For øvrig gjelder bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 13 a til 13 f så langt de passer.

Uten hinder av bestemmelsen i første ledd kan Riksrevisjonens tjenestemenn, etter beslutning av Riksrevisjonens leder, avgi forklaring og legge fram dokumentasjon vedrørende revisjonsoppdrag til politiet når det er åpnet etterforskning i straffesak. Riksrevisjonen kan videre underrette politiet dersom det i forbindelse med revisjonen kommer fram forhold som gir grunn til mistanke om at det er foretatt en straffbar handling. Riksrevisjonen kan også samarbeide med andre offentlige kontrollmyndigheter dersom det er aktuelt. Underretning kan gis selv om revisjonen ikke er

avsluttet og uten at forholdet er meddelt revidert virksomhet eller overordnet departement.

Ved anvendelse av bestemmelsene i tvistemålsloven § 204 nr. 2 og straffeprosessloven § 118 gis samtykke av Riksrevisjonens leder.

#### **§ 16. Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert informasjon**

Bestemmelsene i sikkerhetsloven gjelder så langt de passer for Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert informasjon.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra sikkerhetslovens anvendelse på Riksrevisjonen og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av sikkerhetsloven skal gjelde for Riksrevisjonen.

#### **§ 17. Riksrevisjonens behandling av personopplysninger**

Riksrevisjonen kan innhente og behandle alle typer personopplysninger. Opplysningene skal slettes så snart de ikke lenger har kontrollmessig interesse.

Riksrevisjonens behandling av personopplysninger i revisjons- og kontrollarbeidet er unntatt fra §§ 18, 27, 31 og 33 i personopplysningsloven.

#### **§ 18. Allmennhetens krav på innsyn i Riksrevisjonens dokumenter**

Enhver kan hos Riksrevisjonen gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak når dokumentet er kommet inn til eller er sendt fra Riksrevisjonen. Bestemmelsene i offentleglova gjelder tilsvarende, så langt de passer.

For saksdokumenter som er utarbeidet av eller til Riksrevisjonen i saker som den vurderer å legge fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontroll, skal offentlighet først inntre når saken er mottatt i Stortinget. Riksrevisjonen varsler vedkommende forvaltningsorgan om at saken er av en slik art. Er en slik sak ferdigbehandlet uten at den vil bli oversendt Stortinget, inntre offentlighet når Riksrevisjonen har varslet vedkommende forvaltningsorgan om at saken er ferdigbehandlet.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra offentleglovas anvendelse på Riksrevisjonen og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av offentleglova skal gjelde for Riksrevisjonen.

#### **§ 19. Habilitet**

Ingen som utfører tjeneste eller arbeid for Riksrevisjonen kan utføre revisjons- eller kontrolloppdrag dersom vedkommende eller dennes

nærstående har en slik tilknytning til revidert eller kontrollert virksomhet, dets ansatte eller til-litsvalgte, eller det for øvrig foreligger slike særegne forhold at dette kan svekke tilliten til vedkommendes uavhengighet eller objektivitet.

Som nærstående regne

- a) ektefelle og person som vedkommende bor sammen med i ekteskapslignende forhold,
- b) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken, og deres ektefeller eller personer som de bor sammen med i ekteskapslignende forhold, og
- c) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken til en person som nevnt under bokstav a.

Bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 6 til 9 første ledd gjelder for enhver som behandler administrative saker for Riksrevisjonen.

---

## 1.2 Instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

Fastsatt av Stortinget 11. mars 2004 med hjemmel i lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen § 3.

### Kapittel 1. Ledelse og organisering av arbeidet i Riksrevisjonen

#### § 1. Riksrevisorkollegiet (Kollegiet)

Kollegiet er Riksrevisjonens øverste organ og skal behandle saker av viktighet og prinsipiell betydning.

Alle saker som Riksrevisjonen sender til Stortinget, skal være behandlet av Kollegiet. Den enkelte riksrevisor har rett til å la egne bemerkninger følge de saker som rapporteres til Stortinget.

Kollegiet eller den det bemyndiger fastsetter nødvendige bestemmelser for Riksrevisjonens tjenestemenn og arbeidsordningen i virksomheten.

Beslutninger fattet av Kollegiet krever at minst tre riksrevisorer er enige.

Kollegiets leder skal innkalle de øvrige riksrevisorene til møter så ofte dette finnes nødvendig, eller dersom en riksrevisor ber om det. Kollegiets leder, eller nestleder ved dennes fravær, leder møtet.

Arbeidsdelingen mellom Kollegiet og daglig leder kan suppleres med interne retningslinjer fastsatt av Kollegiet.

Revisjonsråden er fast sekretær for Kollegiet.

#### § 2. Ledelsen av Riksrevisjonen

Lederen i Kollegiet har det daglige administrative, økonomiske, personalmessige og faglige ansvaret for Riksrevisjonen.

Revisjonsråden er etatens øverste tjenestemann. Revisjonsråden ivaretar de oppgaver i den daglige ledelse som følger av stillingsinstruks fastsatt av Kollegiet, og er fast stedfortreder for lederen ved behandling av og avgjørelser i faglige og administrative spørsmål som ellers behandles eller avgjøres av lederen.

Revisjonsråden leder Riksrevisjonen i daglig leders fravær. Nestleder i Kollegiet trer inn som daglig leder inntil ny leder eventuelt er valgt dersom lederen ikke lenger kan ivareta den daglige ledelse på grunn av langvarig sykdom eller død i valgperioden.

### Kapittel 2. Regnskapsrevisjon

#### § 3. Revisjonens innhold

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.

#### § 4. Innsending av regnskap, nødvendig materiale m.m. til Riksrevisjonen

Departementene og de statlige virksomhetene som Riksrevisjonen har revisjonsansvar for, skal sende Riksrevisjonen det materiale som antas å være nødvendig for Riksrevisjonens revisjon og kontroll.

Følgende materiale skal sendes til Riksrevisjonen så snart som mulig og senest innen de frister som er fastsatt av Finansdepartementet:

- a) statsregnskapet og øvrige regnskaper avlagt av virksomhetene,
- b) andre oppgaver som skal avgis i samsvar med bevilgningsreglementet § 13,
- c) forklaringer knyttet til bevilgnings- og kapitalregnskapet, og
- d) gjenpart av alle tildelingsbrev og årsrapporter.

Riksrevisjonen kan selv bestemme hvilket annet materiale som skal sendes Riksrevisjonen og fastsette frister for dette.

### Kapittel 3. Selskapskontroll

#### § 5. Kontrollens innhold og omfang

Riksrevisjonen skal gjennom sin kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. vurdere om statsråden har utøvet sin

oppgave som forvalter av statens interesser i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

I kontrollen inngår de undersøkelser m.m. som anses nødvendige for at Riksrevisjonen skal kunne gi en kvalifisert vurdering av den enkelte statsråds forvaltning av statens interesser. I heleide selskaper mv. og heleide datterselskaper til disse kan kontrollen også omfatte systematiske undersøkelser av selskapets økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger.

Kontrollen etter første ledd omfatter selskaper hvor staten eier så mange aksjer at de representerer 50 prosent eller mer av stemmene, eller hvor staten på grunn av aksjeeie eller ved statlig kontroll av selskapsinteresser mv. har dominerende innflytelse. Riksrevisjonen avgjør i det enkelte tilfellet om staten anses å ha en dominerende innflytelse.

Bestemmelsene i denne instruksjonen gjelder også for kontroll med statlig eierskap i selskaper i utlandet så langt dette ikke strider mot landets lov.

#### **§ 6. Informasjon fra hel- og deleide statlige selskaper**

I selskaper som i sin helhet eies av staten skal det, med unntak av faktiske opplysninger knyttet til regnskapet, ordinært avtales med daglig leder eller tilsatt som utpekes av denne hvordan Riksrevisjonen kan innhente informasjon, dokumenter o.a. fra øvrige tilsatte. Når Riksrevisjonen finner det påkrevd, kan den likevel kreve opplysninger og oversendelse av dokumenter direkte av enhver tilsatt.

Når Riksrevisjonen finner det nødvendig for sin kontroll, kan den gjennom departementet eller gjennom statlig heleid virksomhet kreve at den som representerer statlige interesser i generalforsamling i deleid selskap, skal framsette krav om at generalforsamlingen pålegger valgt revisor å gi opplysninger innen rammen av dennes oppgaver.

For selskaper i utlandet med statlig eierskap vil, om ikke annet er avtalt, kommunikasjon skje gjennom vedkommende departement eller statlig heleid norsk virksomhet som forvalter statens interesser.

#### **§ 7. Statsrådets rapportering til Riksrevisjonen**

Vedkommende statsråd skal senest en måned etter at generalforsamling, foretaksmøte eller lignende er avholdt oversende til Riksrevisjonen:

- a) virksomhetens årsregnskap og eventuelle konsernregnskap med revisors beretning,
- b) styrets årsberetning,
- c) protokoller/referater fra møter i virksomhetens styrende og kontrollerende organer vedrørende

behandlingen og fastsettelsen av virksomhetens årsoppgjør, og

- d) statsrådets beretning om forvaltningen av statens interesser i den enkelte virksomhet eller det enkelte konsern. Det gis særskilt beretning for hver virksomhet eller hvert konsern. Riksrevisjonen kan gi nærmere retningslinjer for hvilke forhold m.m. beretningen fra statsråden skal omhandle.

Riksrevisjonen bestemmer i hvilken grad dokumenter som nevnt i første ledd bokstav a til c innhentes for datterselskaper og datterselskapers interesser i andre selskaper når statens interesser i morselskapet forvaltes av vedkommende departement.

I virksomheter som ikke har organer som generalforsamling, foretaksmøte eller lignende, skal vedkommende statsråd sende Riksrevisjonen dokumenter og beretning som nevnt i første ledd senest en måned etter at regnskapet for vedkommende virksomhet er godkjent.

#### **§ 8. Innsending av møteprotokoller m.m.**

Riksrevisjonen kan kreve å få tilsendt gjenpart av møteprotokoller og korrespondanse, herunder rapporter, notater o.a., mellom selskapene og vedkommende departement.

De selskaper som er heleide av staten, skal rutinemessig sende Riksrevisjonen fullstendige utskrifter av møteprotokoller fra møter i samtlige styrende og kontrollerende organer i virksomheten.

Riksrevisjonen bestemmer i hvilken grad dokumenter som nevnt i første og annet ledd skal innhentes vedrørende enkelte datterselskaper og selskaper disse eier når morselskapets interesser forvaltes av departementet.

Statsråden skal rutinemessig sende Riksrevisjonen den informasjon vedkommende mottar eller innhenter som gjelder deleide selskaper statsråden forvalter statlige interesser i eller hvor statsråden forvalter statlige interesser i morselskapet. Det kan avtales med statsråden om denne informasjonen skal sendes til Riksrevisjonen fra statsråden eller direkte fra virksomhetene.

Når den finner det nødvendig for sin kontroll, kan Riksrevisjonen kreve at statsråden innhenter enhver informasjon statsråden eller en statlig virksomhet som eier kan kreve tilgang til. Riksrevisjonen kan innhente fra departementet korrespondanse og annet mellom departementet og selskapet som staten har eierandeler i.



## Kapittel 4. Forvaltningsrevisjon

### § 9. Revisjonens innhold

Riksrevisjonen skal gjennom systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger, fremskaffe relevant informasjon til Stortinget om iverksettelse og virkninger av offentlige tiltak e.l., herunder om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med Stortingets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de målene som Stortinget har satt på området,
- c) regelverk fastsatt av Stortinget etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy, virkemidler og regelverk er effektive og hensiktsmessige for å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger,
- e) beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget er tilstrekkelig, og
- f) forvaltningen gjennomfører vedtatt miljøpolitikk slik at prinsippet om bærekraftig utvikling og god forvaltning av naturressursene etterleves.

Forvaltningsrevisjon bør begrenses til saker av prinsipiell, økonomisk eller stor samfunnsmessig betydning.

### § 10. Innsending av nødvendig materiale til Riksrevisjonen

Ved Riksrevisjonens utførelse av forvaltningsrevisjon gjelder § 4 første og tredje ledd tilsvarende.

## Kapittel 5. Riksrevisjonens kontroll med Norges Bank

### § 11. Kontrollens innhold og omfang

Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse overfor Norges Bank, jf. sentralbankloven § 2 fjerde ledd. Riksrevisjonen fører ikke kontroll med om banken har utøvd sin virksomhet i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene, jf. sentralbankloven § 2 første ledd.

### § 12. Innsending av materiale og innsynsrett

Statsråden skal snarest mulig etter at Norges Banks årsregnskap og årsberetning er mottatt i departementet oversende til Riksrevisjonen:

- a) bankens årsregnskap, fastsatt av representantskapet, med revisjonens beretning,
- b) hovedstyrets årsberetning,
- c) representantskapets uttalelse om hovedstyrets protokoller og eventuelt om andre forhold vedrørende banken, og

- d) statsrådets beretning vedrørende departementets og regjeringens myndighetsutøvelse i saker som gjelder Norges Bank.

Riksrevisjonen skal fortløpende sendes kopier av hovedstyrets og representantskapets møteprotokoller.

Riksrevisjonen har rett til å kreve de opplysninger den finner nødvendig for sin kontroll fra vedkommende departement, banken og dens revisjon.

## Kapittel 6. Riksrevisjonens forhold til offentlighetsloven og sikkerhetsloven

### § 13. Allmennhetens innsynsrett – offentlighetslovens anvendelse på Riksrevisjonen

Med dokumenter i en bestemt sak som nevnt i lov om Riksrevisjonen § 18, menes korrespondanse til og fra Riksrevisjonen om samme saksforhold. Dokumenter som foreligger hos kontrollert virksomhet og som følger som vedlegg i en sak, eller som innhentes som ledd i Riksrevisjonens kontroll, er ikke offentlige hos Riksrevisjonen. Det samme gjelder dokumenter som rutinemessig sendes i kopi til Riksrevisjonen.

Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Riksrevisjonen og som gjelder Riksrevisjonens budsjett og interne administrasjon, kan unntas fra offentlighet.

Dokumenter som utveksles mellom Riksrevisjonens ledelse, administrasjon og tilsatte, kan unntas fra offentlighet.

Den som nektes innsyn i en sak i Riksrevisjonen, kan påklage vedtaket til Riksrevisjonens kollegium. Riksrevisjonens kollegium avgjør med endelig virkning om det skal gis innsyn.

Forskrifter gitt med hjemmel i offentlighetsloven § 11 gjelder tilsvarende for Riksrevisjonen så langt de passer. Riksrevisjonen kan gi bestemmelser tilsvarende forskrifter som Kongen kan gi etter offentlighetsloven § 8.

### § 14. Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert informasjon

Sikkerhetsloven § 9 første ledd bokstav c og § 10 gjelder ikke for Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen er klareringsmyndighet for personell i Riksrevisjonen og for personell ansatt hos eller engasjert av leverandør i forbindelse med sikkerhetsgraderte anskaffelser foretatt av Riksrevisjonen.

Ved utøvelse av forebyggende sikkerhetstjeneste kan Riksrevisjonen søke bistand fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

## **Kapittel 7. Rapportering til Stortinget og forvaltningen**

### **§ 15. Rapportering om Riksrevisjonens årlige revisjon og kontroll**

Riksrevisjonen skal årlig oversende til Stortinget en rapport som skal inneholde:

- a) resultatet av revisjonen av foregående års statsregnskap, underliggende virksomheters regnskaper og regnskap for administrasjonen av Svalbard,
- b) resultatet av kontrollen med forvaltningen foregående år av statens interesser i selskaper m.m. Riksrevisjonen skal også rapportere til Stortinget mulige bemerkninger til statsrådets myndighetsutøvelse overfor Norges Bank,
- c) departementenes oppfølging av tidligere saker som ikke er løst på en tilfredsstillende måte, og
- d) andre forhold av betydning for en vurdering av departementets totale forvaltning.

Riksrevisjonen skal meddele resultatet fra regnskapsrevisjonen til revidert virksomhet. Det tas i det enkelte tilfellet stilling til om resultatet også skal meddeles overordnet departement. Ved avslutningen av årets revisjon skal Riksrevisjonen sende revidert virksomhet et avsluttende revisjonsbrev som oppsummerer revisjonen for det aktuelle regnskapsåret.

### **§ 16. Rapportering om gjennomførte forvaltningsrevisjoner**

Riksrevisjonen skal rapportere fortløpende til Stortinget om gjennomførte forvaltningsrevisjoner.

### **§ 17. Rapport om Riksrevisjonens virksomhet**

Riksrevisjonen skal hvert år sende en melding til Stortinget om Riksrevisjonens virksomhet. Meldingen skal inneholde en generell oversikt over foregående års aktiviteter og regnskap.

## Vedlegg 2

---

### Departementenes virksomheter mv.

Oversikten viser virksomheter mv. som Riksrevisjonen reviderer.

#### Arbeidsdepartementet

Arbeids- og velferdsetaten  
Arbeidsretten  
Arbeidstilsynet  
Pensjonstrygden for sjømenn  
Petroleumstilsynet  
Riksmeklingsmannen  
Statens arbeidsmiljøinstitutt  
Statens pensjonskasse  
Trygderetten

#### Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Barne-, ungdoms- og familieetaten  
Barneombudet  
Forbrukerombudet  
Forbrukerrådet  
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet  
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene  
Likestillings- og diskrimineringsnemnda  
Likestillings- og diskrimineringsombudet  
Statens institutt for forbruksforskning

#### Finansdepartementet

Finansmarkedsfondet  
Finanstilsynet  
Senter for statlig økonomistyring  
Skatteetaten  
Statens finansfond  
Statens innkrevingsentral  
Statens obligasjonsfond  
Statens pensjonsfond Norge  
Statens pensjonsfond utland  
Statistisk sentralbyrå  
Toll- og avgiftsetaten

#### Fiskeri- og kystdepartementet

Fiskeridirektoratet  
Havforskningsinstituttet  
Kystverket  
Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES)

#### Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Agder og Telemark bispedømmeråd  
Bjergvin bispedømmeråd  
Borg bispedømmeråd  
Datatilsynet  
Den norske kirkes landsfond  
Departementenes servicesenter (DSS)  
Det praktisk-teologiske seminar  
Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI)  
Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond  
Fylkesmannen i Aust-Agder  
Fylkesmannen i Buskerud  
Fylkesmannen i Finnmark  
Fylkesmannen i Hedmark  
Fylkesmannen i Hordaland  
Fylkesmannen i Møre og Romsdal  
Fylkesmannen i Nordland  
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag  
Fylkesmannen i Oppland  
Fylkesmannen i Oslo og Akershus  
Fylkesmannen i Rogaland  
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane  
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag  
Fylkesmannen i Telemark  
Fylkesmannen i Troms  
Fylkesmannen i Vest-Agder  
Fylkesmannen i Vestfold  
Fylkesmannen i Østfold  
Galdù – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter  
Hamar bispedømmeråd  
Internasjonalt reindriftssenter  
Kirkerådet  
Konkurransetilsynet  
Møre bispedømmeråd  
Nidaros bispedømmeråd  
Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider  
Nord-Hålogaland bispedømmeråd  
Opplysningsvesenets fond  
Oslo bispedømmeråd  
Sametinget  
Statsbygg  
Stavanger bispedømmeråd  
Svalbard kirke  
Sør-Hålogaland bispedømmeråd  
Tunsberg bispedømmeråd

**Forsvarsdepartementet**

Forsvaret  
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)  
Forsvarsbygg (FB)  
Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)

**Helse- og omsorgsdepartementet**

Bioteknologinemnda  
Klagenemnda for behandling i utlandet og  
Preimplantasjonsdiagnostikknemnda  
Helsedirektoratet  
Nasjonalt folkehelseinstitutt  
Norsk pasientskadeerstatning  
Pasientskadenemnda  
Statens helsepersonellnemnd  
Statens helsetilsyn  
Statens institutt for rusmiddelforskning  
Statens legemiddelverk  
Statens strålevern

**Justis- og politidepartementet**

Direktoratet for nødkommunikasjon  
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap  
Domstoladministrasjonen  
Generaladvokatembetet  
Hovedredningssentralen i Nord-Norge  
Hovedredningssentralen i Sør-Norge  
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker  
Kontoret for voldsoffererstatning  
Kriminalomsorgens sentrale forvaltning  
Politidirektoratet  
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)  
Riksadvokaten  
Sekretariatet for konfliktrådene  
Siviltjenesten  
Spesialenheten for politisaker  
Statens sivilrettsforvaltning  
Sysselmannen på Svalbard  
Utlendingsdirektoratet  
Utlendingsnemnda

**Kommunal- og regionaldepartementet**

Distriktssenteret – Kompetansesenter for  
distriktsutvikling  
Husbanken  
Husleietvistutvalget  
Statens bygningstekniske etat

**Kulturdepartementet**

ABM-utvikling (Statens senter for arkiv, bibliotek  
og museum)  
Arkivverket  
Fond for lyd og bilde  
Kunst i offentlige rom (KORO)  
Lotteri- og stiftelsestilsynet  
Medietilsynet

Nasjonalbiblioteket  
Norsk filminstitutt  
Norsk-finsk kulturfond  
Norsk kulturråd  
Norsk lokalhistorisk institutt  
Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek  
Norsk Tipping AS  
Rikskonsertene  
Riksteatret  
Språkrådet

**Kunnskapsdepartementet**

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo  
Foreldreutvalget for grunnopplæringen  
Høgskolen i Akershus  
Høgskolen i Bergen  
Høgskolen i Bodø  
Høgskolen i Buskerud  
Høgskolen i Finnmark  
Høgskolen i Gjøvik  
Høgskolen i Harstad  
Høgskolen i Hedmark  
Høgskolen i Lillehammer  
Høgskolen i Molde  
Høgskolen i Narvik  
Høgskolen i Nesna  
Høgskolen i Nord-Trøndelag  
Høgskolen i Oslo  
Høgskolen i Sogn og Fjordane  
Høgskolen Stord/Haugesund  
Høgskolen i Sør-Trøndelag  
Høgskolen i Telemark  
Høgskolen i Vestfold  
Høgskolen i Volda  
Høgskolen i Østfold  
Høgskolen i Ålesund  
Kunsthøgskolen i Bergen  
Kunsthøgskolen i Oslo  
Meteorologisk institutt  
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen  
(NOKUT)  
Norges forskningsråd  
Norges Handelshøyskole  
Norges idrettshøgskole  
Norges Musikkhøgskole  
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
(NTNU)  
Norges veterinærhøgskole  
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd  
og aldring (NOVA)  
Norsk utenrikspolitisk institutt  
Samisk høgskole  
Senter for IKT i utdanningen  
Senter for internasjonalisering av høgre  
utdanning (SIU)  
Statens lånekasse for utdanning

Universitetet for miljø- og biovitenskap  
Universitetet i Agder  
Universitetet i Bergen  
Universitetet i Oslo  
Universitetet i Stavanger  
Universitetet i Tromsø  
Utdanningsdirektoratet  
Veia – Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører  
Vox, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk

#### **Landbruks- og matdepartementet**

Bioforsk  
Mattilsynet  
Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning  
Norsk institutt for skog og landskap  
Reindriftsforvaltningen  
Statens landbruksforvaltning  
Veterinærinstituttet

#### **Miljøverndepartementet**

Direktoratet for naturforvaltning  
Klima- og forurensningsdirektoratet  
Norsk Kulturminnefond  
Norsk Polarinstitutt  
Riksantikvaren  
Statens fiskefond  
Statens kartverk  
Svalbard miljøvernfond  
Viltfondet

#### **Nærings- og handelsdepartementet**

Brønnøysundregistrene  
Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard  
Garanti-instituttet for eksportkreditt  
Justervesenet  
Norges geologiske undersøkelse  
Norsk Akkreditering  
Norsk Romsenter  
Sjøfartsdirektoratet  
Skipsregistrene  
Styret for det industrielle rettsvern – Patentstyret

#### **Olje- og energidepartementet**

Energifondet  
Fond for CLIMIT  
Konsesjonsavgiftsfondet  
Norges vassdrags- og energidirektorat  
Oljedirektoratet  
Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE)

#### **Samferdselsdepartementet**

Jernbaneverket  
Luftfartstilsynet  
Post- og teletilsynet  
Statens havarikommisjon for transport  
Statens jernbanetilsyn  
Statens vegvesen

#### **Utenriksdepartementet**

Fredskorpset  
Norad

#### **Statsministerens kontor**

Regjeringsadvokaten

#### **Stortinget**

Forsvarets ombudsmannsnemnd  
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste  
Stortingets ombudsmann for forvaltningen

#### **Nordiske virksomheter**

NordForsk  
Nordisk Energiforskning  
Nordisk Film- & TV Fond  
Nordisk InnovationsCenter  
Nordisk institutt for kunnskap om kjønn  
Nordisk Metodikkomiteé for Næringsmidler

#### **Annet**

FN-sambandet  
Garantikassen for fiskere  
Likviditetsfondet i Pensjonstrygden for fiskere




30 647 215 420 -71 254 5 884 713 726 336



241 344

Trykk: 07 Gruppen AS 2011



Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00  
telefaks 22 24 10 01  
postmottak@riksrevisjonen.no

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

118 192 -1 057 54 384 183 301 26 120 372 -330 692 42 197 5 107

