



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjonen for 2019

Dokument 1 (2020–2021)



Til Stortinget

Riksrevisorkollegiet er igjen tilfredse med å kunne konstatere at det i all hovedsak står bra til med regnskapene i staten. Det er viktig for tilliten til myndighetene.

Riksrevisjonen mener at statsregnskapet for 2019 i det vesentligste er korrekt avlagt og presentert.

Av de totalt 230 regnskapene vi har gått gjennom, er det bare ett vi har funnet vesentlige feil i. Dette er Forsvarets årsregnskap.

Vi har gitt ni virksomheter uttalelse om brudd på administrativt regelverk. Det gjelder Forsvarsdepartementet, Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg, Forsvarets forskningsinstitutt, Helsedirektoratet, Direktoratet for E-helse, Mattilsynet og Regjeringsadvokaten.

I tillegg har vi gjort noen utvalgte undersøkelser av hvordan statlig forvaltning følger opp det Stortinget har bestemt. Vi har funnet ti kritikkverdige saker:

- Navs kontroll av tilskudd til arbeidsmarkedstiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, er utilstrekkelig.
- Statens vegvesens inspeksjon og oppfølging av installasjoner og utstyr på riksveinettet er utilstrekkelig.
- Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering blir brutt, særlig gjennom overprising av tjenester. Brukerne må betale 627 millioner kroner mer enn det tjenestene koster.
- Saksbehandlingstiden på pasientskadeområdet er fortsatt for lang.
- Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap ved statlige universiteter og høyskoler er ikke målrettet og systematisk nok.
- Etats- og virksomhetsstyringen av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) sikrer ikke systematisk kunnskap om måloppnåelse og resultater.
- Sjøfartsdirektoratets saksbehandling av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk er vanskelig å etterprøve.
- NVEs tilsyn med sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg er mangelfullt.
- Konflikter mellom byggherre og entreprenør i veiprosjekter løses ikke på en god nok måte.
- Norske utenriksstasjoner tilfredsstiller ikke krav til dokumentetsikkerhet og arkivforvaltning.

Riksrevisjonen legger med dette fram den årlige revisjonen for 2019. Del I er en oppsummering av revisjonen av statsregnskapet, den finansielle revisjonen og undersøkelsene, mens del II går i dybden på hvert departement.

God lesning!

Riksrevisjonen, 3. november 2020

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
Riksrevisor

Innhold

Til Stortinget	3
Kort om Riksrevisjonen	10
Del I Oppsummering av den årlige revisjonen for 2019	11
1 Innledning	12
2 Erklæring om revisjon av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard	13
3 Oppsummering av revisjonen	14
3.1 Revisjon av statsregnskapet	14
3.2 Finansiell revisjon av departementer og underliggende virksomheter	14
3.3 Undersøkelser av saker vi finner kritikkverdige	16
Del II Årlig revisjon av departementene og underliggende virksomheter.	23
1 Innledning	24
2 Statsregnskapstall 2019 - totalt	25
2.1 Budsjett og regnskapstall - samlet	25
2.2 Departementenes inntekter og utgifter	28
2.3 Oljekorrigert underskudd, lånetransaksjoner og finansieringsbehov	29
3 Oversikt per departementsområde	
3.1 Statsministerens kontor	35
3.1.1 Departementets budsjett og regnskap for 2019	35
3.1.2 Virksomhetenes årsregnskap	35
3.1.3 Oppfølging av tidligere revisjoner	36
3.1.4 Finansiell revisjon	36
3.1.5 Undersøkelser	36
3.2 Arbeids- og sosialdepartementet	37
3.2.1 Departementets budsjett og regnskap for 2019	37
3.2.2 Virksomhetenes årsregnskap	38
3.2.3 Oppfølging av tidligere revisjoner	38
3.2.4 Finansiell revisjon	40
3.2.5 Undersøkelser	40
Navs forvaltning av tilskudd til arbeidsmarkedstiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter	40
1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier	40

2	Hovedfunn	41
3	Riksrevisjonens merknader	41
4	Riksrevisjonens anbefalinger	44
5	Departementets merknader	44
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	44
3.3	Barne- og familiedepartementet	45
3.3.1	Departementets budsjett og regnskap for 2019	45
3.3.2	Virksomhetenes årsregnskap	46
3.3.3	Oppfølging av tidligere revisjoner	46
3.3.4	Finansiell revisjon	48
3.3.5	Undersøkelser	48
3.4	Finansdepartementet	49
3.4.1	Departementets budsjett og regnskap for 2019	49
3.4.2	Virksomhetenes årsregnskap	50
3.4.3	Oppfølging av tidligere revisjoner	50
3.4.4	Finansiell revisjon	50
3.4.5	Undersøkelser	51
	Etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester	51
1	Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier	51
2	Hovedfunn	52
3	Riksrevisjonens merknader	52
4	Riksrevisjonens anbefalinger	54
5	Departementets oppfølging	54
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	54
3.5	Forsvarsdepartementet	56
3.5.1	Departementets budsjett og regnskap for 2019	56
3.5.2	Virksomhetenes årsregnskap	57
3.5.3	Oppfølging av tidligere revisjoner	57
3.5.4	Finansiell revisjon	60
3.5.5	Undersøkelser	61
3.5.6	Andre forhold	61
3.6	Helse- og omsorgsdepartementet	63
3.6.1	Departementets budsjett og regnskap for 2019	63
3.6.2	Virksomhetenes årsregnskap	64
3.6.3	Oppfølging av tidligere revisjoner	64
3.6.4	Finansiell revisjon	66
3.6.5	Undersøkelser	67
	Undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid på pasientskadeområdet	67
1	Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier	67
2	Hovedfunn	68

3	Riksrevisjonens merknader	68
4	Riksrevisjonens anbefalinger	71
5	Departementets oppfølging	72
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	72
3.7	Justis- og beredskapsdepartementet	73
3.7.1	Departementets budsjett og regnskap for 2019	73
3.7.2	Virksomhetenes årsregnskap	74
3.7.3	Oppfølging av tidligere revisjoner	74
3.7.4	Finansiell revisjon	77
3.7.5	Undersøkelser	77
	Etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester	77
1	Innledning – Revisjonens mål og revisjonskriterier	77
2	Hovedfunn	78
3	Riksrevisjonens merknader	79
4	Riksrevisjonens anbefalinger	81
5	Departementets oppfølging	81
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	81
3.8	Klima- og miljødepartementet	83
3.8.1	Departementets budsjett og regnskap for 2019	83
3.8.2	Virksomhetenes årsregnskap	84
3.8.3	Oppfølging av tidligere revisjoner	84
3.8.4	Finansiell revisjon	84
3.8.5	Undersøkelser	84
3.9	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	85
3.9.1	Departementets budsjett og regnskap for 2019	85
3.9.2	Virksomhetenes årsregnskap	86
3.9.3	Oppfølging av tidligere revisjoner	87
3.9.4	Finansiell revisjon	88
3.9.5	Undersøkelser	89
	Etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester	89
1	Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier	89
2	Hovedfunn	90
3	Riksrevisjonens merknader	90
4	Riksrevisjonens anbefalinger	92
5	Departementets oppfølging	92
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	92
3.10	Kulturdepartementet	93
3.10.1	Departementets budsjett og regnskap for 2019	93
3.10.2	Virksomhetenes årsregnskap	94
3.10.3	Oppfølging av tidligere revisjoner	94

3.10.4	Finansiell revisjon	94
3.10.5	Undersøkelser	94
3.11	Kunnskapsdepartementet	95
3.11.1	Departementets budsjett og regnskap for 2019	95
3.11.2	Virksomhetenes årsregnskap	96
3.11.3	Oppfølging av tidligere revisjoner	96
3.11.4	Finansiell revisjon	98
3.11.5	Undersøkelser	98
	Samfunnssikkerhet og beredskap ved statlige universiteter og høyskoler	98
1	Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier	98
2	Hovedfunn	99
3	Riksrevisjonens merknader	99
4	Riksrevisjonens anbefalinger	102
5	Departementets oppfølging	102
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	102
3.12	Landbruks- og matdepartementet	103
3.12.1	Departementets budsjett og regnskap for 2019	103
3.12.2	Virksomhetenes årsregnskap	104
3.12.3	Oppfølging av tidligere revisjoner	104
3.12.4	Finansiell revisjon	104
3.12.5	Undersøkelser	105
	Etats- og virksomhetsstyringen av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)	105
1	Innledning – Riksrevisjonens mål og revisjonskriterier	105
2	Hovedfunn	106
3	Riksrevisjonens merknader	106
4	Riksrevisjonens anbefalinger	110
5	Departementets oppfølging	110
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	111
3.13	Nærings- og fiskeridepartementet	112
3.13.1	Departementets budsjett og regnskap for 2019	112
3.13.2	Virksomhetenes årsregnskap	113
3.13.3	Oppfølging av tidligere revisjoner	113
3.13.4	Finansiell revisjon	114
3.13.5	Undersøkelser	114
	Forvaltningen av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk	114
1	Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier	114
2	Hovedfunn	115
3	Riksrevisjonens merknader	115
4	Riksrevisjonens anbefalinger	118
5	Departementets oppfølging	118

6	Riksrevisjonens sluttmerknad	119
Etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester		119
1	Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier	119
2	Hovedfunn	120
3	Riksrevisjonens merknader	120
4	Riksrevisjonens anbefalinger	122
5	Departementets oppfølging	122
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	123
3.14 Olje- og energidepartementet		124
3.14.1	Departementets budsjett og regnskap for 2019	124
3.14.2	Virksomhetenes årsregnskap	125
3.14.3	Oppfølging av tidligere revisjoner	125
3.14.4	Finansiell revisjon	126
3.14.5	Undersøkelser	126
NVEs tilsyn med vassdragsanlegg		126
1	Innledning – Revisjonens mål og revisjonskriterier	126
2	Hovedfunn	127
3	Riksrevisjonens merknader	127
4	Riksrevisjonens anbefalinger	129
5	Departementets oppfølging	129
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	129
3.15 Samferdselsdepartementet		130
3.15.1	Departementets budsjett og regnskap for 2019	130
3.15.2	Virksomhetenes årsregnskap	131
3.15.3	Oppfølging av tidligere revisjoner	131
3.15.4	Finansiell revisjon	131
3.15.5	Undersøkelser	131
Statens vegvesens inspeksjon og oppfølging av installasjoner og utstyr på riksveinettet		132
1	Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier	132
2	Hovedfunn	133
3	Riksrevisjonens merknader	133
4	Riksrevisjonens anbefalinger	134
5	Departementets oppfølging	135
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	135
Etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester		135
1	Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier	135
2	Hovedfunn	136
3	Riksrevisjonens merknader	136
4	Riksrevisjonens anbefalinger	138

5	Departementets oppfølging	138
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	138
Årsaker til konflikter mellom byggherre og entreprenør i vegprosjekter		139
1	Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier	139
2	Hovedfunn	140
3	Riksrevisjonens merknader	140
4	Riksrevisjonens anbefalinger	143
5	Departementets oppfølging	143
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	144
3.16 Utenriksdepartementet		145
3.16.1 Departementets budsjett og regnskap for 2019		145
3.16.2 Virksomhetenes årsregnskap		146
3.16.3 Oppfølging av tidligere revisjoner		146
3.16.4 Finansiell revisjon		147
3.16.5 Undersøkelser		147
Dokumentsikkerhet og arkivforvaltning på norske utenriksstasjoner		147
1	Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier	147
2	Hovedfunn	148
3	Riksrevisjonens merknader	148
4	Riksrevisjonens anbefalinger	150
5	Departementets oppfølging	150
6	Riksrevisjonens sluttmerknader	151
Vedlegg		153
Vedlegg 1 Statsrådets svar til Riksrevisjonens merknader		154
Vedlegg 2 Oversikt over forvaltningsorganer og andre organer som har mottatt revisjonsberetning for 2019		192
Vedlegg 3 Statsregnskapet 2019		197

Kort om Riksrevisjonen

Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan og reviderer statlige virksomheter og departementer. Dette gjør vi gjennom regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.¹

Riksrevisjonen gjennomfører revisjonen i tråd med *lov om Riksrevisjonen* og tilhørende instruks og INTOSAIs rammeverk for offentlig revisjon.²

Riksrevisjonens kritikk-, konklusjons- og uttalelsesformer

Når vi finner grunnlag for kritikk i det vi reviderer, bruker vi følgende begreper, rangert etter hvor alvorlige funnene er:

- **svært alvorlig** ved forhold som har svært alvorlige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, for eksempel risiko for liv eller helse.
- **alvorlig** ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
- **sterkt kritikkverdig** ved forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men som gjelder saker av prinsipiell eller stor betydning.
- **kritikkverdig** ved mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere, men som fortsatt ikke er rettet opp.

Vi rapporterer resultatet av den finansielle revisjonen av departementer og underliggende virksomheter i en revisjonsberetning til hvert årsregnskap. I revisjonsberetningen bruker vi de følgende konklusjonene:

- **umodifisert konklusjon** når vi ikke har avdekket vesentlige feil eller mangler.
- **modifisert konklusjon** når vi avdekker vesentlige feil eller mangler.

Vi deler de modifiserte konklusjonene inn i tre typer:

- **med forbehold** når deler av årsregnskapet inneholder vesentlig feilinformasjon.
- **uttaler oss ikke** når vi mangler tilstrekkelige revisjonsbevis til å kunne slå fast at årsregnskapet totalt sett ikke inneholder vesentlig feilinformasjon.
- **negativ konklusjon** når årsregnskapet totalt sett inneholder vesentlig feilinformasjon.

I revisjonsberetningen uttaler vi oss også om hvorvidt dem vi reviderer, overholder administrativt regelverk som har betydning for økonomistyringen i staten. Vi deler uttalelsene inn i to typer:

- Vi er ikke kjent med forhold som tilsier at virksomheten har disponert bevilgningene i strid med administrative regelverk.
- Vi er kjent med forhold som tilsier at virksomheten har disponert bevilgningene i strid med administrative regelverk.

1) Se nærmere forklaring om revisjonsoppgavene på riksrevisjonen.no

2) The International Organization of Supreme Audit Institutions (verdenssammenslutningen av riksrevisjoner), Framework og Professional Pronouncements.

Del I Oppsummering av den årlige revisjonen for 2019

Dokument 1 (2020–2021)

1 Innledning

I del I oppsummerer vi den årlige revisjonen for 2019. Her presenterer vi først erklæringen om revisjon av statsregnskapet. Deretter følger en oppsummering av resultatene av den finansielle revisjonen av departementer og underliggende virksomheter. I tillegg har vi gjennomført ti undersøkelser. Hovedfunnene fra disse beskrives til slutt.

Både revisjonen av statsregnskapet, den finansielle revisjonen og undersøkelsene blir omtalt mer inngående i del II.

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

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

Revisjonen av årsregnskapene er gjennomført i tråd med internasjonale standarder for offentlig revisjon (ISSAI). Med ett unntak er årsregnskapene til departementene og deres underliggende virksomheter uten vesentlige feil eller mangler. Det er vår vurdering at feilene vi har avdekket i dette årsregnskapet og brudd på administrativt regelverk ikke medfører vesentlig feil i statsregnskapet og påvirker derfor ikke erklæringen om revisjon av statsregnskapet, jf. punkt 3 Oppsummering av revisjonen.

Basert på dette mener Riksrevisjonen at Statsregnskapet (Meld. St 3 (2019–2020)) i det vesentligste er korrekt avlagt og presentert. Dette gjelder:

- Bevilgningsregnskapet på kapittel og post med:
 - regnskapsførte utgifter, overført beløp fra forrige år, total bevilgning i budsjettåret, mer- og mindreutgifter og overført beløp til neste år³
 - regnskapsførte inntekter⁴ med bevilgning og mer- og mindreinntekter
- Kapitalregnskapet⁵ med oversikt over statens eiendeler og gjeld samt endringer i året
- Oversikter i tilknytning til statsregnskapet, hvor avvikene fra hovedprinsippene i bevilgningsreglementet er hjemlet. Dette er fullmakter til:
 - overskridelse av budsjettet⁶
 - forpliktelser ut over budsjettåret med tilsagnsfullmakter⁷, bestillingsfullmakter⁸ og lån og garantier og hvilke forpliktelser som er pådratt i henhold til samtykkene⁹
 - låneopptak, hva staten har lånt og endring av statsgjelden¹⁰
- Svalbardregnskapet¹¹

3) Meld. St. 3 (2019–2020) Statsregnskapen 2019, vedlegg 2, tabell 2.

4) Vedlegg 2, tabell 2.2

5) Vedlegg 3, tabell 3.1

6) Vedlegg 2, tabell 2.3

7) Vedlegg 2, tabell 2.4

8) Vedlegg 2, tabell 2.5

9) Vedlegg 4, tabell 4.1 og 4.2

10) Vedlegg 3, tabell 3.3

11) Vedlegg 5, tabell 5.1 og 5.2

3 Oppsummering av revisjonen

I 2019 har Riksrevisjonen revidert statsregnskapet og totalt 230 årsregnskaper avlagt av departementer, underliggende virksomheter og fond.¹² I tillegg rapporterer vi om kritikkverdige saker fra ti gjennomførte undersøkelser.

3.1 Revisjon av statsregnskapet

Statsregnskapet med bevilgningsregnskapet, kapitalregnskapet og tilhørende oversikter er i det vesentligste korrekt avlagt og presentert, jf. kapittel 2 Erklæring om revisjon av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard. Vi har kontrollert at statsregnskapet på alle departementsområdene er korrekt avlagt i samsvar med bevilgningsreglementets § 13 *Statsregnskapet* og utfyllende bestemmelser.

Vi bygger vurderingene våre på om hovedprinsippene for statsregnskapet er etterlevd:

- **Ettårsprinsippet** fastslår at budsjetterminen er ett år, og at den følger kalenderåret. Virksomheten må betale innen utgangen av året for å kunne benytte seg av bevilgningsfullmakten.
- **Fullstendighetsprinsippet** fastslår at budsjettet skal inneholde alle statlige utgifter og inntekter for de virksomhetene og tiltakene Stortingets bevilgningsvedtak fastsetter. Bevilgningene skal være basert på realistiske anslag over utgifter og inntekter.
- **Kontantprinsippet** fastslår at utgifter og inntekter skal tas med for det året de antas å bli kontant betalt.
- **Bruttoprinsippet** fastslår at utgifter og inntekter skal føres opp hver for seg.

Riksrevisjonen har bekreftet at de aller fleste årsregnskapene til departementene og underliggende virksomheter er uten vesentlige feil eller mangler. Tabell 2 nedenfor viser en oversikt over virksomheter der vi har konkludert med at det foreligger vesentlige feil i årsregnskapet og tabell 3 viser revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk.

Vi vurderer at konklusjonen på revisjonen av statsregnskapet ikke er påvirket av de ti undersøkelsene vi har gjennomført.

3.2 Finansiell revisjon av departementer og underliggende virksomheter

Vi rapporterer om resultatet av den finansielle revisjonen og etterlevelsen av administrativt regelverk samlet i én revisjonsberetning per årsregnskap for både virksomheter og departementer. I denne beretningen gir revisoren en skriftlig tilbakemelding på om regnskapet er utarbeidet i samsvar med det gjeldende rammeverket for finansiell rapportering. Revisoren skal også uttale seg om hvorvidt virksomheten har disponert bevilgningene i strid med administrative bestemmelser om økonomistyring i staten. De grunnleggende prinsippene for årsregnskapet er de samme hovedprinsippene som for statsbudsjettet og statsregnskapet.

Statlige virksomheter og tilknytningsformer

Statlige virksomheter kan være tilknyttet staten på ulike måter, basert på hvilke budsjettfullmakter Stortinget har gitt. De fleste av dem er ordinære forvaltningsorganer som får utgiftene og inntektene sine budsjettert og rapportert til statsregnskapet hver for seg. Forvaltningsorganene med særskilte fullmakter er nettobudsjetterte. Her vedtar Stortinget en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. Det er nettobudsjetterte virksomheter under ti departementer.

12) En oversikt over virksomheter som har mottatt revisjonsberetning for 2019, finner du i vedlegg 2.

De nettobudsjetterte virksomhetene fører periodisert regnskap etter de *statlige regnskapsstandardene* (SRS). De bruttobudsjetterte virksomhetene kan etter avtale med sitt ansvarlige departement velge å føre regnskap etter SRS i tillegg til kontantregnskapet. Per 2019 har 17 prosent av de bruttobudsjetterte virksomhetene valgt dette.

Tabell 1 nedenfor viser en oversikt over hvordan de statlige virksomhetene fordeler seg.

Tabell 1 Statlige virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Årsregnskap satt opp etter kontantprinsippet	Årsregnskap satt opp etter periodiseringsprinsippet (SRS)	Årsregnskap satt opp etter både kontant- og periodiseringsprinsippet
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettert)	121		24
Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettert)		38	
Forvaltningsbedrifter	1	1	2
Totalt	122	39	26

I tillegg til at vi har revidert årsregnskapet for virksomhetene i tabellen ovenfor, har vi avgitt 31 revisjonsberetninger for fondsregnskap og tolv for andre regnskap.

Revisjonsberetning med modifisert konklusjon om regnskapet

Av i alt 230 årsregnskap som Riksrevisjonen har avgitt beretning for i 2019, har vi tatt forbehold om enkelte forhold i ett av disse regnskapene (modifisert konklusjon). Dette gjelder årsregnskapet for Forsvaret, se tabell 2.

Tabell 2 Revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet

Navn	Type modifisering
Forsvaret	Forbehold

Konklusjonen vår om årsregnskapet for Forsvaret henger sammen med hvordan de praktiserer horisontal samhandling. Dette er et virkemiddel forsvarssektoren har tatt i bruk som skal gi økt kostnadsbevissthet og bidra til rasjonell drift.

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) har en støttefunksjon og gjør innkjøp på vegne av de ulike enhetene i Forsvaret. Stortinget bevilger penger til FLO over et eget kapittel som skal dekke de ordinære driftsutgiftene deres, men benytter seg av andre kapitler for bevilgninger til de øvrige enhetene i Forsvaret, f.eks. Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Når FLO leverer varer og tjenester til disse enhetene, blir det aktuelle utgiftskapitlet belastet mens utgiftskapitlet til FLO godskrives. Dette innebærer at utgiftsføringen på riktig kapittel i statsregnskapet først skjer når varene tas ut fra lager, og ikke når varene blir kjøpt og betalt.

Når utgiftene er ført ett eller flere år etter at FLO har gjort innkjøpet, er det et brudd på kontantprinsippet og ettårsprinsippet i bevilgningsreglementet.

Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Etter Riksrevisjonens mening har ni virksomheter brudd på administrativt regelverk. Se tabell 3 som også viser hva bruddene gjelder.

Tabell 3 Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Navn	Type brudd
Forsvarsdepartementet	Feil i beregning av merverdiavgift, jf. merverdiavgiftsloven § 3.1 første ledd, om beregning av merverdiavgift ved omsetning av varer og tjenester
Forsvaret	Feil i beregning av merverdiavgift, jf. merverdiavgiftsloven § 3.1 første ledd, om beregning av merverdiavgift ved omsetning av varer og tjenester
Forsvarsmateriell	Feil i beregning av merverdiavgift, jf. merverdiavgiftsloven § 3.1 første ledd, om beregning av merverdiavgift ved omsetning av varer og tjenester
Forsvarsbygg	Feil i beregning av merverdiavgift, jf. merverdiavgiftsloven § 3.1 første ledd, om beregning av merverdiavgift ved omsetning av varer og tjenester
Forsvarets forskningsinstitutt	Mangelfull arbeidsdeling ved bestilling av varer og tjenester, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 5.3.3 Budsjett disponering og bestilling
Helsedirektoratet	Dårlig sporbarhet av dokumentasjon ved større innkjøp, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.5.2.2 og 5.3.5.2, om attestasjon
Direktoratet for E-helse	Inkludering av ikke-statlige midler i regnskapet, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 3.6 Forvaltning av finansielle eiendeler og midler
Mattilsynet	Svikt i systemer og rutiner for å sikre at inntektskrav blir fastsatt, utstedt og innbetalt med riktig beløp, jf. reglement for økonomistyring i staten § 14 Intern kontroll og bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.4 a) og f), 2.5.3, 2.5.4, 2.5.5, 4.2 f) og g), 5.4.1 og 5.4.2.2
Regjeringsadvokaten	Ikke tilfredsstillende internkontroll, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.4, spesielt når det gjelder krav til attestasjon, jf. økonomibestemmelsene punkt 2.5.2.2, om attestasjon, og økonomibestemmelsene punkt 2.5.3, om transaksjonskontroll av inntekter Manglende beregning av merverdiavgift, jf. merverdiavgiftsloven § 3-30 Tjenester Feil bruk av regnskapskontoer for utgifter, jf. Finansdepartementets rundskriv R-102 og R-116

Du finner en nærmere beskrivelse av disse sakene i omtalen av departementene i del II.

3.3 Undersøkelser av saker vi finner kritikkverdige

I årets Dokument 1 rapporterer vi om ti kritikkverdige saker vi har undersøkt nærmere.

Hovedfunnene i disse er:

- Det er sterkt kritikkverdig at Arbeids- og velferdsetatens (Nav) kontroll av tilskudd til arbeidsmarkedstiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, ikke er god nok.
- Det er sterkt kritikkverdig at Statens vegvesens inspeksjon og oppfølging av installasjoner og utstyr på riksveinettet er utilstrekkelig.
- Det er kritikkverdig at Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering blir brutt, særlig gjennom overprising av tjenester.
- Det er kritikkverdig at saksbehandlingstiden på pasientskadeområdet fortsatt er for lang.
- Det er kritikkverdig at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap ved statlige universiteter og høyskoler ikke er målrettet og systematisk nok.
- Det er kritikkverdig at etats- og virksomhetsstyringen av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) ikke sikrer systematisk kunnskap om måloppnåelse og resultater.
- Det er kritikkverdig at Sjøfartsdirektoratets saksbehandling av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk er vanskelig å etterprøve.
- Det er kritikkverdig at NVEs tilsyn med sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg er mangelfullt.
- Det er kritikkverdig at konflikter mellom byggherre og entreprenør i veiprosjekter ikke løses på en god nok måte.
- Det er kritikkverdig at norske utenriksstasjoner ikke tilfredsstiller krav til dokumentsikkerhet og arkivforvaltning.

Nedenfor gir vi en kort presentasjon av disse undersøkelsene. Hver av dem presenteres også nærmere i del II, og alle de underliggende rapportene er tilgjengelig på riksrevisjonen.no.

Arbeids- og velferdsetatens (Nav) kontroll av tilskudd til arbeidsmarkedstiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er ikke god nok (Arbeids- og sosialdepartementet)

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at Arbeids- og velferdsetaten (Nav) ikke har etablert gode nok kontroller som sikrer at betydelige økonomiske verdier opptjent gjennom tilskudd til arbeidsmarkedstiltakene *varig tilrettelagt arbeid* (VTA) og *arbeidsforberedende trening* (AFT) i tilstrekkelig grad kommer attføringsarbeidet og dermed tiltaksdeltakerne til gode. I 2019 utbetalte etaten 2,84 milliarder kroner i tilskudd til 292 tiltaksarrangører. Om lag 16 200 personer deltok hver måned i et AFT- eller VTA-tiltak.

Arbeidsmarkedstiltak er et sentralt nasjonalt virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken og utgjør en viktig del av innsatsen for å få flere i arbeid. Tiltakene AFT og VTA arrangeres av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter som mottar tilskudd fra Nav.

En forhåndsgodkjent tiltaksbedrift har som hovedformål å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne tilbake til det ordinære arbeidslivet, eller å tilby varig skjermet og tilrettelagt sysselsetting i en bedrift utenfor det ordinære arbeidsmarkedet. De forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene som arrangerer VTA og AFT, er hovedsakelig aksjeselskaper med kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet. Noen av tiltaksbedriftene er eid av stiftelser/ideelle organisasjoner eller har privat eierskap.

Arbeids- og sosialdepartementet har stilt nærmere krav til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter i tiltaksforskriften. Blant annet skal overskudd komme attføringsvirksomheten og deltakerne til gode. Departementet krever også at attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksbedriftens primære virksomhet. Videre fastslår forskriften at tiltaksplasser ikke skal virke konkurransevridende, og at krysssubsidiering ikke skal forekomme. Departementet skal føre kontroll med at Nav forvalter tilskudd på en forsvarlig måte. Revisjonen viser at etaten ikke har etablert en god nok kontroll som sikrer at tiltaksbedriftene etterlever tiltaksforskriften.

Vi konstaterer at betydelige økonomiske verdier som er opptjent gjennom tilskudd til attføring og varig tilrettelagt arbeid, i mange tilfeller ikke følger tiltaksbedriftene ved omorganisering til konsern. Verdiene kommer dermed ikke attføringstiltakene og deltakerne til gode. Ett eksempel på dette er en virksomhet som før den skilte ut AFT- og VTA-tiltakene, hadde en samlet egenkapital på 27 millioner kroner. Datterselskapet som ble opprettet for å videreføre tiltakene, ble tilført 1 million kroner i egenkapital.

Revisjonen viser også at Navs årlige kontroll av tiltaksbedriftene ikke gir grunnlag for å etterprøve om tilskuddene går til formålet, og om tiltaksforskriften etterleveres. Regnskapene som etaten mottar fra tiltaksbedriftene, blir ofte presentert på et nivå som er for overordnet til kontrollformål.

Statens vegvesens inspeksjon og oppfølging av installasjoner og utstyr på riksveinettet er utilstrekkelig (Samferdselsdepartementet)

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

Et av vegvesenets virkemidler for å oppnå et sikkert og effektivt veisystem med trygghet og god regularitet for trafikantene, er løpende inspeksjoner av riksveiene. Revisjonen viser at veinettet ikke blir overvåket i samsvar med kravene. Vegvesenet har i liten grad planlagt eller gjennomført årlige enkeltinspeksjoner og femårige hovedinspeksjoner av vegobjektene, herunder skredsikring, dreneringsanlegg, rekkverk og støtputer.

Formålet med inspeksjonene er at de skal gi oversikt over tilstanden og behovene for tiltak på veinettet. For å gjøre det mulig å følge opp avvik og eventuelle endringer i tilstanden, slik at de riktige tiltakene kan settes i verk, er det nødvendig å dokumentere gjennomføringen av inspeksjonene. Det går ikke fram av vegvesenets interne retningslinjer hvem som har ansvaret for

å gjennomføre inspeksjonene. Retningslinjene beskriver heller ikke nærmere hvordan man skal gjennomføre inspeksjonene eller dokumentere resultatet av dem.

Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering blir brutt, særlig gjennom overprising av tjenester (flere departementer)

Revisjonen er gjennomført som en tverrgående undersøkelse og omfatter Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet. Resultatene presenteres nærmere under de respektive departementene i del II, og de foreligger i én felles rapport på riksrevisjonen.no.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at brukerne av de kontrollerte gebyrbelagte tjenestene må betale 627 millioner kroner mer enn det tjenestene koster, og dermed belastes en skjult skatt. Dette er i strid med Stortingets forutsetninger for gebyrfinansieringen og Finansdepartementets bestemmelser i rundskriv R-112.

Videre er det kritikkverdig at 1,4 milliarder kroner av totalt 5,3 milliarder kroner i gebyrinntekter i regnskapene blir presentert som innkreving av skatter og avgifter, i stedet for som driftsinntekter.

I tillegg til at Finansdepartementet er ansvarlig for utarbeidelsen av R-112, har de ansvar for å samordne arbeidet med statsbudsjettet. I statsbudsjettet blir de overprisede tjenestene ikke nedjustert til kostnaden for tjenesten fordi det ikke har vært funnet inndekning i budsjettet. Brukerne blir dermed belastet gebyrer som ikke er i tråd med bestemmelsene i R-112.

I 2019 hadde tolv departementer og 36 virksomheter nærmere 5,3 milliarder kroner i inntekter fra 80 gebyrordninger. For de sju gebyrordningene som inngår i revisjonen, utgjør gebyrinntektene 2,9 milliarder kroner. Undersøkelsen viser totalt 627 millioner kroner i overprising og gjelder følgende statlige tjenester:

Tjenester	Departement	Virksomhet	Overpris
Registrering i Løsøreregisteret	Nærings- og fiskeridepartementet	Brønnøysundregistrene	268 millioner kroner
Begjæring om utleggsforretning	Justis- og beredskapsdepartementet	Domstolene og politiet	200 millioner kroner
Tinglysing av eiendom	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Statens kartverk	89 millioner kroner
Gjennomføring av teoriprøver og foto på førerkort	Samferdselsdepartementet	Statens vegvesen	68,4 millioner kroner
Operative sertifikater og teoriprøver	Samferdselsdepartementet	Luftfartstilsynet	1,7 millioner kroner

Det framkommer ingen informasjon om overprising av tjenestene i de respektive fagdepartementenes budsjettdokumenter (Prop. 1 S for hvert enkelt departement). Overprisingen blir bare omtalt i Prop. 1 LS fra Finansdepartementet, når regjeringen foreslår nedjustering av en overpris i skatte- og avgiftsopplegget.

Enkelte tjenester er underpriset, blant annet tjenestene tvistemål, skjønn og tvangsfullbyrdelse som er begrunnet i borgernes rettssikkerhet og nødvendig tilgang til domstolene. Det framkommer heller ingen informasjon om underpris og begrunnelser for dette i de årlige budsjettdokumentene.

Årsregnskapene for departementene og de underliggende statlige virksomhetene skal, sammen med budsjettdokumentene, bidra til å sikre kunnskap om statlig virksomhet og tillit til offentlige myndigheter. Det er derfor viktig at informasjonsgrunnlaget i regnskapene er ensartet og egner seg som styringsinformasjon og til statistikk-, analyse- og sammenligningsformål.

Saksbehandlingstiden på pasientskadeområdet er fortsatt for lang (Helse- og omsorgsdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at selv med de økte bevilgningene som Norsk pasientskadeerstatning (NPE) og Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage) har fått for å redusere saksbehandlingstiden, er den ennå ikke redusert, slik Stortinget har forutsatt. Saksbehandlingstiden har økt i flere år, og den er fortsatt for lang. Dette betyr at pasienter som har opplevd feilbehandling i helsevesenet som utløser erstatningsplikt, ikke får sakene sine behandlet innen rimelig tid.

Helse- og omsorgsdepartementet har i løpet av perioden 2014-2019 forlenget kravet til gjennomsnittlig saksbehandlingstid i virksomhetene med flere måneder. Til tross for dette er saksbehandlingstiden fortsatt lengre enn målene som er satt på området. I 2019 ventet erstatningssøkerne i gjennomsnitt 24 måneder på å få vedtak om erstatning og beregnet erstatningssum fra NPE, mens målet var 22 måneder.

Dersom erstatningssøkeren klager på vedtaket om rett til erstatning, må søkeren i gjennomsnitt vente ytterligere 20 måneder for å få avgjort klagesaken hos Pasientskadenemnda og Helseklage, som er sekretariat for nemnda. Klager på erstatningssummer som ble ferdigbehandlet i 2019, var i gjennomsnitt 33 måneder gamle, selv om målet var 17 måneder.

For Pasientskadenemnda og Helseklage er saksbehandlingstiden vesentlig lengre enn målet, samtidig som antallet ubehandlede saker er svært høyt. Sakene ligger ofte mellom ett og to år i kø før de kommer til en saksbehandler, noe som bidrar til å forklare den lange saksbehandlingstiden. I løpet av en fireårsperiode har antallet ubehandlede saker økt med 1 600. Dette tilsvarer nesten to års saksavvikling. Videre er saksbehandlingen i liten grad tilpasset sakenes kompleksitet og størrelsen på erstatningen.

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap ved statlige universiteter og høyskoler er ikke målrettet og systematisk nok (Kunnskapsdepartementet)

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

Undersøkelsen vi har gjort, viser at departementet ikke har arbeidet godt nok med risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), beredskapstiltak og øvelser, og at departementet på flere områder ikke etterlever samfunnssikkerhetsinstruksens krav fullt ut.

Videre har ikke departementet fulgt opp samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet tilstrekkelig i styringsdialogen med sine underliggende virksomheter. Viktige styringssignaler i budsjettproposisjonene er ikke videreført som styringssignaler og rapporteringspunkter i tildelingsbrevne.

Universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) etterlever ikke fullt ut departementets krav som gjelder risiko- og sårbarhetsanalyser, pandemiplan og kriseøvelser. Revisjonen viser dessuten at virksomhetenes ROS-analyser og beredskapsplaner varierer i omfang, innhold og struktur. Det er også store variasjoner i hvordan virksomhetene dokumenterer, evaluerer og følger opp øvelsene.

Ved universiteter og høyskoler er det samlet svært mange studenter og ansatte. Dette kan gi utfordringer med samfunnssikkerhet og beredskap på ulike områder, som smittefare, ulykker, vold og terror. Alvorlige hendelser kan potensielt få store konsekvenser. Det er derfor viktig at UH-sektoren målrettet og systematisk ivaretar arbeidet sitt med samfunnssikkerhet og beredskap, og at samfunnssikkerhetsinstruksens krav etterleveres fullt ut på alle områder

Etats- og virksomhetsstyringen av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) sikrer ikke systematisk kunnskap om måloppnåelse og resultater (Landbruks- og matdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Landbruks- og matdepartementet ikke har etablert tydelige styringsparametere i tildelingsbrev eller i øvrige styringsdokumenter til NIBIO. Mangelen på tydelige styringsparametere og rapporteringskrav gjør det vanskelig å vurdere og sammenligne virksomhetens måloppnåelse og resultater over tid. I tillegg er systemet for å vurdere om NIBIO når målene sine og bruker ressursene effektivt, lite transparent og vanskelig å etterprøve.

Det er etter vår vurdering også kritikkverdig at departementet fusjonerer tre forskningsinstitutter uten samtidig å sikre at man kan måle og vurdere om målene for fusjonen blir nådd.

NIBIO ble opprettet i 2015 ved at de tidligere forskningsinstituttene Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Norsk institutt for skog og landskap ble slått sammen. Formålet var å etablere et faglig og økonomisk robust forsknings- og utviklingsmiljø som leverer kunnskap av høy kvalitet og relevans til næring og forvaltning. Fusjonen skulle blant annet sikre at mer ressurser gikk til faglig arbeid og mindre til administrasjon, drift og vedlikehold.

Riksrevisjonen mener at gevinstrealiseringsplanen for fusjonen kom for sent. Først i midten av 2018 ba departementet NIBIO utarbeide en slik plan. Vi vil i tillegg påpeke at gevinstrealiseringsplanen som er utarbeidet, ikke informerer godt nok om hvorvidt de økonomiske målene for fusjonen blir nådd. Dette skyldes at planen ikke tar hensyn til merkostnadene som følger av fusjonen. Planen legger dessuten i liten grad til rette for å kunne sammenligne med situasjonen før fusjonen, og den gir derfor heller ikke grunnlag for å vurdere om NIBIO når målene med fusjonen.

Sjøfartsdirektoratets saksbehandling av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk er vanskelig å etterprøve (Nærings- og fiskeridepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Sjøfartsdirektoratets saksbehandling av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk er vanskelig å etterprøve. Det bevilges årlig om lag to milliarder kroner i tilskudd. Direktoratet behandler over 3 000 søknader i året, men vurderinger i saksbehandlingen blir ikke dokumentert slik at de kan etterprøves. I og med at direktoratet ikke tar ut endringslogg fra systemet for kontrollformål, er saksbehandlingen heller ikke tilstrekkelig sporbar. På kontrolltidspunktet manglet de også rutiner for å kontrollere hvem som har saksbehandlerrolle i fagsystemet.

Svakhetene i saksbehandlingen øker muligheten for at feil og misligheter ikke avdekkes, og dette kan svekke tilskuddsmottakernes og allmennhetens tillit til tilskuddsforvaltningen.

Nærings- og fiskeridepartementet har gjennom styringen av Sjøfartsdirektoratet lagt vekt på resultater og utvikling av tilskuddsordningen. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har rettet tilsvarende oppmerksomhet mot internkontrollen i direktoratets forvaltning er i tråd med økonomiregelverket.

NVEs tilsyn med sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg er mangelfullt (Olje- og energidepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at måten Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) forvalter tilsynet med sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg på, er mangelfull. Brudd på dammer kan ha alvorlige konsekvenser. Klimaendringer forsterker også sikkerhetsutfordringene ved vassdragsanleggene. Det er derfor viktig at NVE fører et effektivt tilsyn basert på gode risikovurderinger.

Selv om NVE i de senere årene har jobbet med å utvikle tilsynsarbeidet sitt, viser revisjonen at det fortsatt er mangler ved dette arbeidet. Det er derfor en risiko for at sikkerhet og miljø ved anleggene ikke blir ivaretatt slik vassdragslovgivningen forutsetter.

Revisjonen viser at NVE ikke på en god nok måte dokumenterer risikovurderinger som gir grunnlag for å velge ut tilsynsobjekter. Gjennomførte tilsyn er mangelfullt dokumentert. Videre viser revisjonen at de ikke i tilstrekkelig grad følger opp identifiserte avvik fra vassdragslovgivningen. Ansvarlige for vassdragsanlegg har rapportert inn et betydelig antall avvik som gjelder brudd på regelverk de skal følge. Disse avvikene følges i liten grad opp, og NVE har i 2018 og 2019 ikke tatt i bruk virkemidler som varsel om retting og tvangsmulkt for at rapporterte mangler skal bli utbedret.

Konflikter mellom byggherre og entreprenør i veiprosjekter løses ikke på en god nok måte (Samferdselsdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at konfliktløsningsordninger i forbindelse med veiprosjekter ikke har vært utnyttet bedre, og at alternativene til tvisteløsning i domstolene ikke i større grad er tatt i bruk når konflikter har oppstått.

Investeringene til veiformål har økt betydelig det siste tiåret. Økningen har ført til en høy utbyggingsaktivitet med mange investeringsprosjekter og stadig større kontrakter. I mange av veiprosjektene har det oppstått uenigheter og konflikter mellom byggherre og entreprenør, og konfliktnivået har økt. I flere tilfeller løses ikke sakene før de har vært gjennom rettslig behandling i domstolene. Det kan ta mange år å nå en løsning i slike saker, og de er svært ressurskrevende å håndtere for både entreprenører og byggherrer.

Mange av konfliktene skyldes svakheter i Statens vegvesens kontraktstrategi og kontraktsoppfølging. Dialogen og samhandlingen mellom byggherre og entreprenør i gjennomføringen av prosjekter har heller ikke vært god nok. Det er planlagt tiltak for å redusere konfliktnivået. Det er viktig at vegvesenet følger opp at disse tiltakene bidrar til en reduksjon i antall konflikter.

Norske utenriksstasjoner tilfredsstiller ikke krav til dokument sikkerhet og arkivforvaltning (Utenriksdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Utenriksdepartementet gjennom sin styring og oppfølging ikke har sørget for at alle utenriksstasjonene tilfredsstiller krav til sikring av fysisk arkivmateriale, i henhold til arkivloven med forskrifter.

Undersøkelsen viser at en rekke stasjoner ikke etterlever vesentlige krav som stilles til sikring mot innbrudd og uautorisert tilgang til arkivlokalene. Mange stasjoner har ikke sikret arkivlokalene mot brann. Utenriksstasjonene bruker tre forskjellige arkivsystemer som har ulik funksjonalitet. Systemene gjør det vanskelig for stasjonene å etablere en god og ensartet arkivpraksis.

Departementets styring og oppfølging på området har svakheter, noe som svekker muligheten for helhetlig oppfølging av dokument sikkerheten og arkivforvaltningen på utenriksstasjonene. Blant annet gjennomfører departementet i liten grad risikovurderinger av arkivområdet. Oppfølgingen av hvordan stasjonene etterlever lover og regler om dokument sikkerhet og arkivforvaltning, er fragmentert og lite systematisk.

Norske utenriksstasjoner behandler saker og informasjon som har stor betydning for Norge og enkeltpersoner, blant annet utenrikspolitiske saker og innrapporteringer, konsulære saker for norske borgere i utlandet og pass- og visumsaker. Det er derfor viktig at stasjonenes arbeid med dokumentsikkerhet sikrer at informasjon ikke kommer på avveier, og at arkivforvaltningen sikrer at arkivverdig materiale blir bevart for ettertiden i tråd med gjeldende regelverk.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 20. oktober 2020

Per-Kristian Foss

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Jens Gunvaldsen

Del II Årlig revisjon av departementene og underliggende virksomheter

Dokument 1 (2020–2021)

1 Innledning

Her presenterer vi budsjett- og regnskapstall for alle departementene og underliggende virksomheter samlet inklusive overføringer til og fra Statens pensjonsfond utland (SPU) og statslånemidler¹³. Deretter viser vi de viktigste inntektene og utgiftene de siste ti årene. Vi viser også departementenes inntekter og utgifter i 2019 og utvalgte hovedtall fra statsregnskapet. Departementsdelene gir en oversikt over ansvarsområder, budsjett- og regnskapstall¹⁴, oppfølging av tidligere revisjoner og hovedfunn fra årets revisjoner.

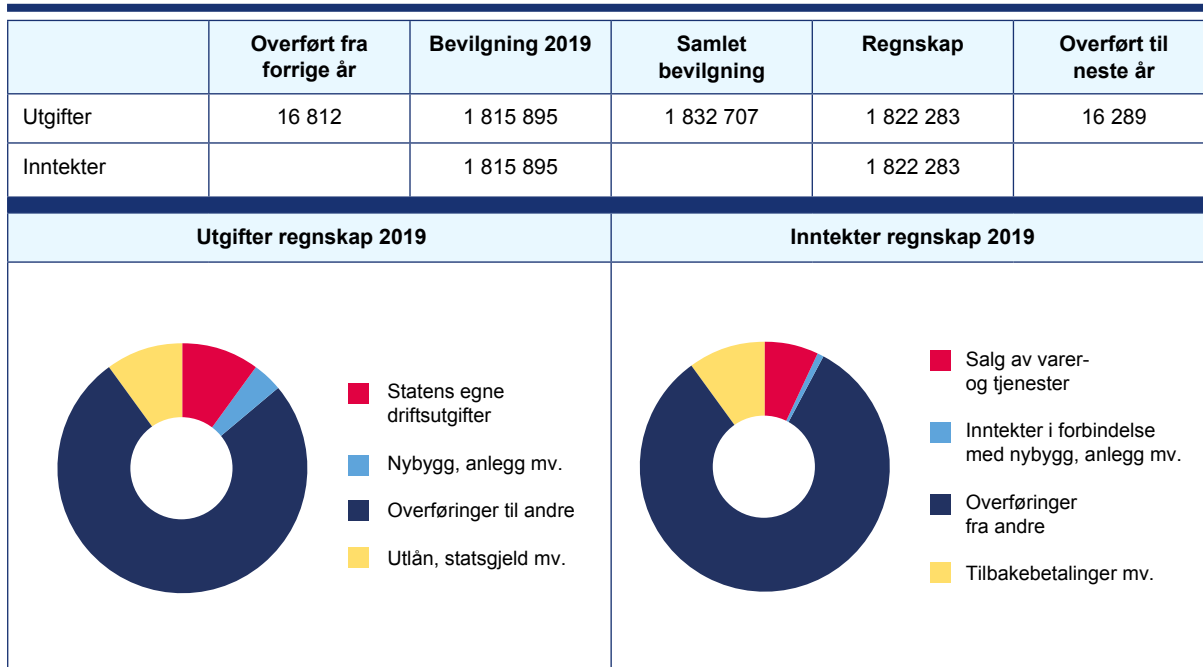
13) Det kan være avvik mellom sumtall i dokumentet og deltall. Dette skyldes avrundinger av deltall.

14) Budsjett og regnskapstall inkluderer også statsbankene, statlig petroleumsvirksomhet, statens forretningsdrift og folketrygden. Alle disse har egne kapitler i statsregnskapet.

2 Statsregnskapstall 2019 - totalt

2.1 Budsjett og regnskapstall - samlet¹⁵

Figur 2.1 Budsjett og regnskap for 2019 (tall i millioner kroner)



Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Statens utgifter

Overføringer til andre består av overføringer til kommuneforvaltningen, overføringer til andre statsregnskap, herunder statlige fond, og ulike tilskudd. For 2019 utgjør slike overføringer 76 prosent (1 383 milliarder kroner). Av dette er overføring til Statens pensjonsfond utland (SPU) 257 milliarder kroner. Fordelingen mellom departementene framgår av figur 2.4 som viser departementenes inntekter og utgifter.

Statens egne driftsutgifter omfatter lønn, varer og tjenester inklusiv husleie og spesielle driftsutgifter. Her inngår også driftsresultat fra statens forvaltningsbedrifter. Driftsutgiftene i 2019 er på 178 milliarder kroner. *Nybygg og anlegg mv.* er på til sammen 74 milliarder kroner. *Utlån, statsgjeld mv.* gjelder utgifter i forbindelse med utlån, kapitalinnskudd og aksjekjøp og dette utgjør 187 milliarder kroner i 2019.

Statens inntekter

Av statens totale inntekter er *Overføringer fra andre* 85 prosent (1 487 milliarder kroner). Uten petroleumsinntektene utgjør inntekter fra skatter og avgifter 1 031 milliarder kroner. Av dette er arbeidsgiveravgift og trygdeavgift den største (343 milliarder kroner), deretter merverdiavgift (306 milliarder kroner) og skatt på formue og inntekt (274 milliarder kroner). Inkludert i *overføringer fra andre* inngår også inntekt fra petroleumsvirksomheten (140 milliarder kroner) og overføring fra SPU (229 milliarder kroner).

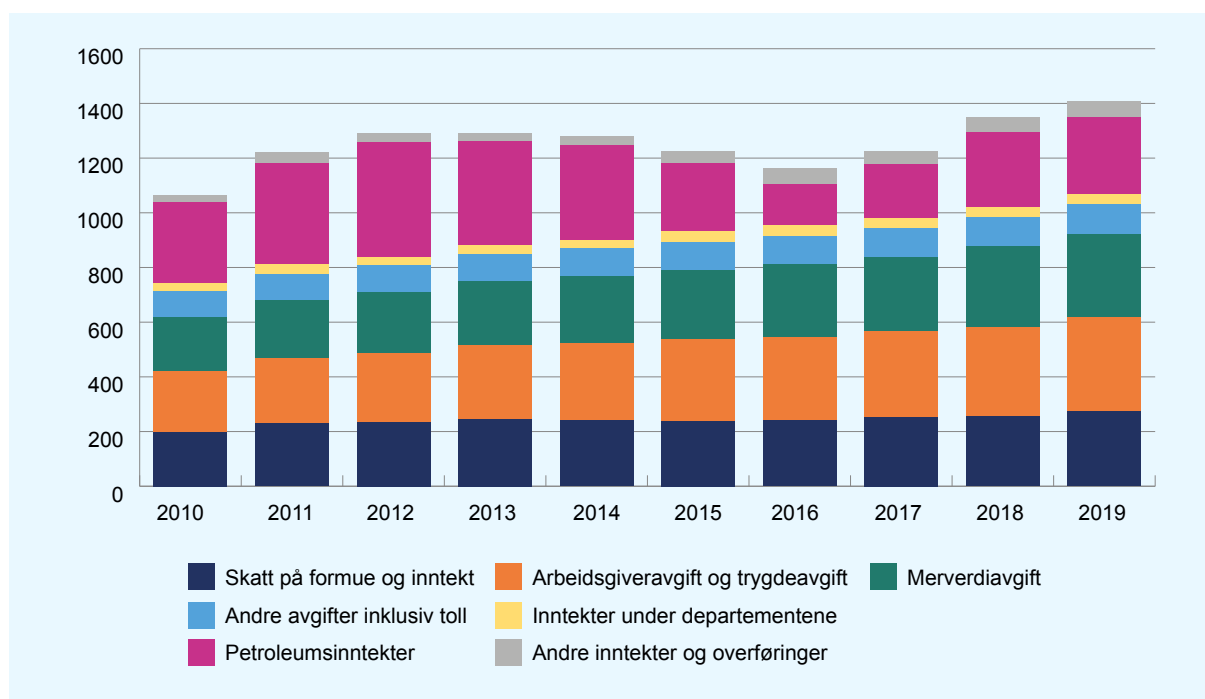
15) Inndelingen i fire kategorier (korresponderende avdelinger) utgifter og inntekter er i samsvar med bevilgningsreglementet § 4 Statsbudsjettets inndeling.
Kilde: statsregnskapet 2019.

Tilbakebetalinger omfatter avdrag gjennom statsbankene og andre lån fra staten, tilbakebetaling av kapitalinnskudd, aksjesalg og opptak av statslån. I 2019 utgjør dette 115 milliarder kroner.

Salg av varer og tjenester utgjør 123 milliarder kroner, mens *Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.* er på 26 milliarder kroner.

Til 2020 er det overført totalt 16,3 milliarder kroner i budsjetterte midler som ikke ble brukt i 2019. Departementene med størst overført beløp er Forsvarsdepartementet (2,8 milliarder kroner), Helse- og omsorgsdepartementet (2,7 milliarder kroner) og Samferdselsdepartementet (2,5 milliarder kroner). Totalt er det en nedgang på over 500 millioner i overført beløp fra året før. For nærmere omtale vises til departementsdelene senere i dokumentet.

Figur 2.2 Statens inntekter uten SPU og lånetransaksjoner (i milliarder kroner)

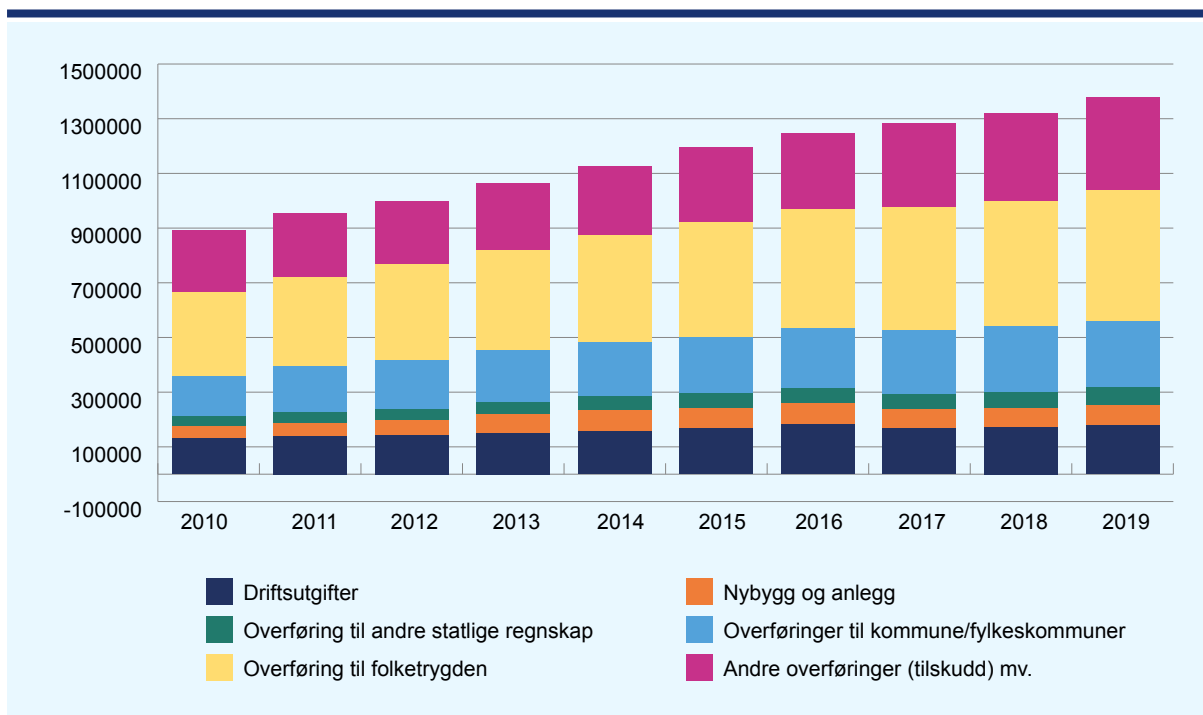


Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Figur 2.2 viser at statens inntekter hovedsakelig kommer fra skatter og avgifter.¹⁶ Inntektene fra skatt på formue og inntekt (274 milliarder kroner) er stabile, mens arbeidsgiveravgift og trygdeavgift (343 milliarder kroner) og merverdiavgift (306 milliarder kroner) har økt i perioden. Petroleumsinntektene (283 milliarder kroner) har variert i perioden, med størst inntekt 2012 og det laveste nivået i 2016. Siden 2016 har petroleumsinntektene hatt en årlig stigning. Andre inntekter og overføring (58 milliarder kroner) består av statens forretningsdrift, renteinntekter og utbytte og overføringer fra Norges bank.

16) 2019-tall i parentes.

Figur 2.3 Statens utgifter uten SPU og lånetransaksjoner (i milliarder kroner)



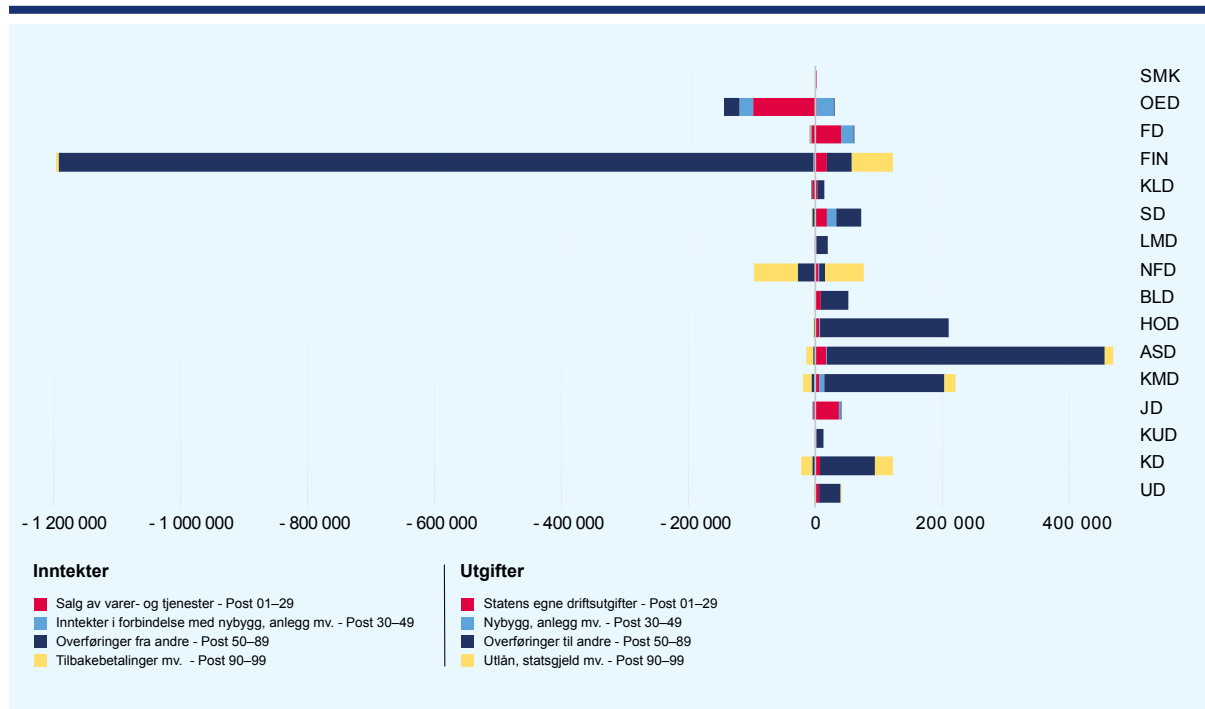
Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Figur 2.3 viser at hoveddelen av statens utgifter går til *overføring til andre*.¹⁷ Dette omfatter folketrygden (477 milliarder kroner), andre overføringer - tilskudd (341 milliarder kroner), overføring til kommuner og fylkeskommuner (244 milliarder kroner) og overføring til andre statlige regnskap (64 milliarder kroner). De største utgiftspostene til folketrygden er alderspensjoner, uføretrygd, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og foreldrepenger. Nesten halvparten av andre overføringer (tilskudd) er til regionale helseforetak.

17) 2019-tall i parentes.

2.2 Departementenes inntekter og utgifter¹⁸

Figur 2.4 Oversikt over departementenes inntekter og utgifter (tall i millioner kroner)



Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Inntekter

Statens største inntektskilde er skatter og avgifter. Disse inntektsføres under Finansdepartementet og utgjør 1 188 milliarder kroner i 2019 og inkluderer 140 milliarder kroner i petroleumsrelaterte skatter og avgifter. Ellers har Olje- og energidepartementet inntekter fra Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE) på 120,4 milliarder kroner. Nærings- og fiskeridepartementet har inntekter på til sammen 96 milliarder kroner hvor halvparten er avdrag på lån knyttet til Innovasjon Norge. Det er innbetalt utbytte på 23 milliarder kroner under Nærings- og fiskeridepartementets forvaltning.

Utgifter

Det er Arbeids- og sosialdepartementet (469 milliarder kroner), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (221 milliarder kroner) og Helse- og omsorgsdepartementet (209 milliarder kroner) som har de største utgiftene i 2019. Arbeids- og sosialdepartementets overføringer gjelder i hovedsak utbetaling av pensjoner og ytelser fra arbeids- og velferdsetaten. Kommunal og moderniseringsdepartementet har *Overføringer til andre* på 190 milliarder hvor det meste er rammeoverføringer til kommuner og fylkeskommuner. Under Helse- og omsorgsdepartementet er *Overføringer til andre* på 203 milliarder kroner som for det meste består av overføringer til de regionale helseforetakene og til refusjoner gjennom HELFO.

Det er Forsvarsdepartementet (40 milliarder kroner), Justisdepartementet (36 milliarder kroner) og Samferdselsdepartementet (17 milliarder) som har de største driftsutgiftene. Finansdepartementet har også betydelig beløp her, siden nettoføringsordningen for statlig betalt merverdiavgift på 7,2 milliarder kroner inngår i departementets regnskap.

18) Her inngår ikke Stortinget og underliggende institusjoner, Statens pensjonsfond utland og statslånemidler.

Olje- og energidepartementet med Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten har de største investeringsutgiftene under nybygg og anlegg mv. (26 milliarder kroner). Deretter følger Forsvarsdepartementet (19 milliarder kroner) og Samferdselsdepartementet (15 milliarder kroner).

Finansdepartementet har betalt statsgjeld på 64,1 milliarder kroner i 2019. Nærings- og fiskeridepartementet har ansvaret for viktige generelle rammebetingelse for næringslivet og har gitt lån, kjøpt aksjer og gitt kapitalinnskudd på 62 milliarder kroner. Under *utlån statsgjeld mv.* har også Kunnskapsdepartementet, Kommunal og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet utbetalt lån gjennom henholdsvis Statens lånekasse, Husbanken og Statens pensjonskasse.

2.3 Oljekorrigert underskudd, lånetransaksjoner og finansieringsbehov

Her presenterer vi utvalgte tall, tabeller og figurer fra statsregnskapet 2019 som revisjonen av statsregnskapet tar utgangspunkt i. Tall og illustrasjoner er i hovedsak basert på Meld. St. 3 (2019-2020) *Statsrekneskapen 2019* supplert med informasjon fra Årsmelding til Statens pensjonsfond utland 2019. I noen tilfeller presenteres tidsserier for de siste ti årene for å se årets regnskapstall i sammenheng med et lengre tidsintervall.

Tabell 2.1 Statsregnskapets hovedtall (i millioner kroner)

Statsregnskapet 2019	Regnskap 2019
Inntekter i alt utenom lånetransaksjoner	1 407 407
Inntekter fra petroleumsvirksomheten	283 245
Inntekter utenom petroleumsvirksomheten	1 124 162
Utgifter i alt utenom lånetransaksjoner og SPU	1 378 115
Utgifter til petroleumsvirksomheten	26 331
Utgifter utenom petroleumsvirksomheten	1 351 785
Oljekorrigert overskudd *	-227 623
Overført fra Statens pensjonsfond utland (SPU)	228 564
Overskudd i statsbudsjettet før lånetransaksjoner	941

* Underskudd i statsregnskapet når man holder petroleumsvirksomheten utenom
Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Tabell 2.1 viser et oljekorrigert underskudd i 2019 på 227,6 milliarder kroner. Underskuddet blir finansiert med en overføring fra Statens pensjonsfond utland (SPU) på 228,6 milliarder kroner, slik det oljekorrigerte underskuddet ble beregnet i nysaldert budsjett og vedtatt av Stortinget i desember 2019. Statsregnskapet er gjort opp med et overskudd på 941 millioner kroner.

Tabell 2.2 Lånetransaksjoner og finansieringsbehov (i millioner kroner)

Lånetransaksjoner og finansiering	Beløp
Utlån, aksjetegning m.m	123 152
- Tilbakebetalinger	115 117
- Overskudd før lånetransaksjoner	941
Netto finansieringsbehov	7 094
+ Gjeldsavdrag	64 101
= Brutto finansieringsbehov	71 195

Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Tabell 2.2 viser at det er et brutto finansieringsbehov på 71,2 milliarder kroner. Brutto finansieringsbehov er forskjellen mellom de totale inntektene og utgiftene i bevilgningsregnskapet inklusive lånetransaksjoner og SPU.

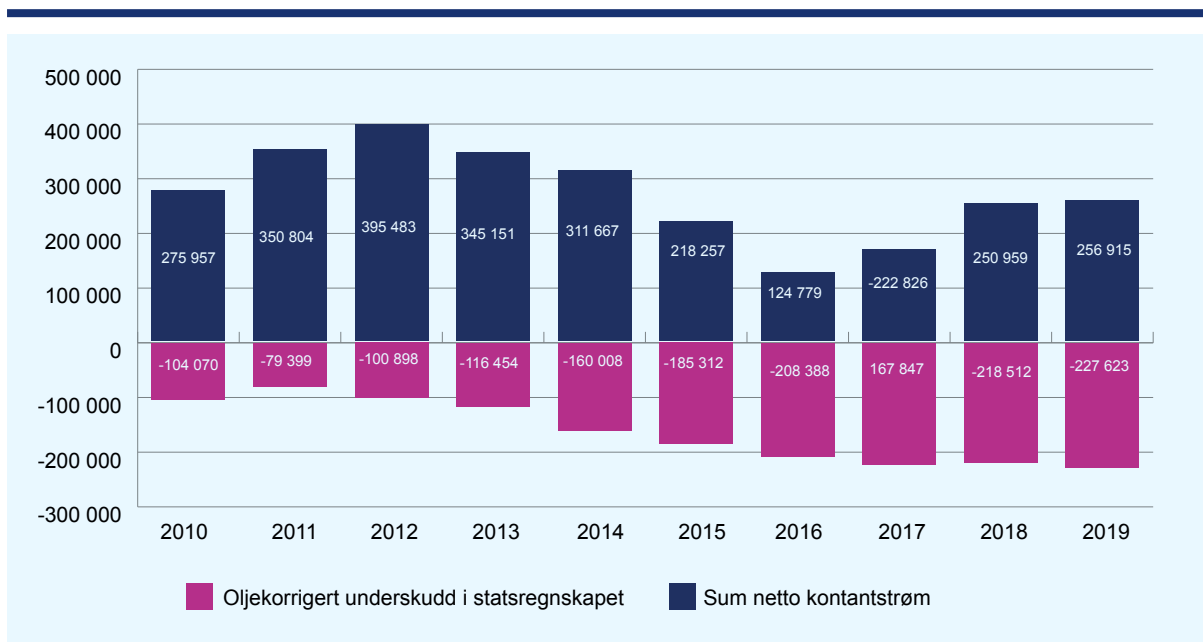
Petroleumsvirksomheten**Tabell 2.3 Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten (i millioner kroner)**

Inntekter fra petroleumsvirksomheten	283 245
Skatt og avgift på utvinning av petroleum	135 006
Avgift på utslipp av CO2 og NOx i petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen	5 373
Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten	122 809
Utbytte Equinor ASA	20 057
Utgifter til petroleumsvirksomheten	26 311
Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten	26 311
Sum netto kontantstrøm	256 915

Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Tabell 2.3 viser petroleumsinntektene og petroleumsutgiftene i 2019. Netto kontantstrøm er inntektene fratrasket utgiftene, og dette overføres hvert år til Statens pensjonsfond utland (SPU).

Figur 2.5 Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og oljekorrigert underskudd i statsregnskapet (i millioner kroner)

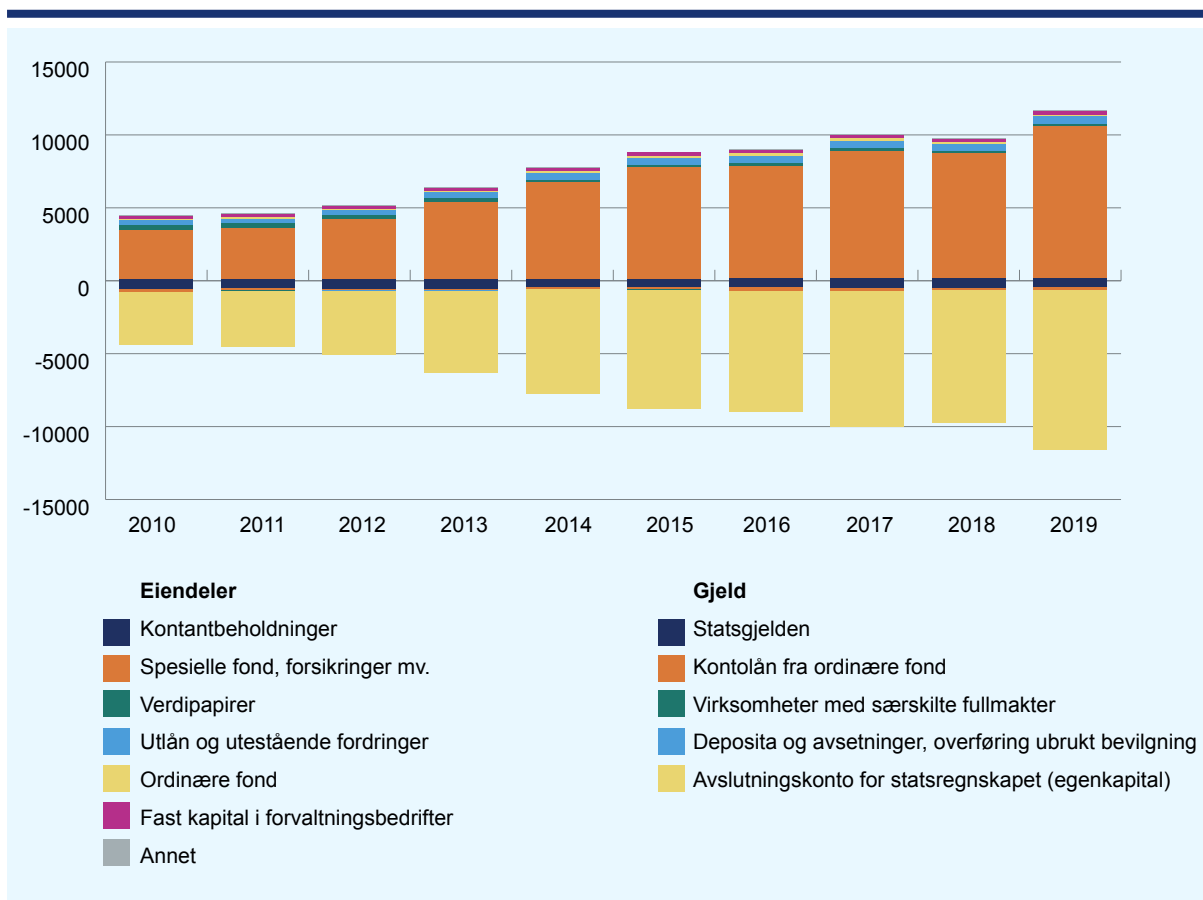


Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Figur 2.5 viser utviklingen i netto kontantstrøm fra petroleumssektoren, dvs. overføringer til SPU, og utviklingen i oljekorrigert underskudd i statsregnskapet de siste ti årene. Oljekorrigert underskudd finansieres med overføring *fra* fondet. Netto avsetning til SPU var positiv til og med 2015. For årene 2016 og 2017 var det negativ avsetning til SPU, mens det i 2018 og 2019 igjen er netto tilførsel av oljepenger til fondet.

Statens balanse

Figur 2.6 Kapitalregnskapet (tall i milliarder kroner)¹⁹



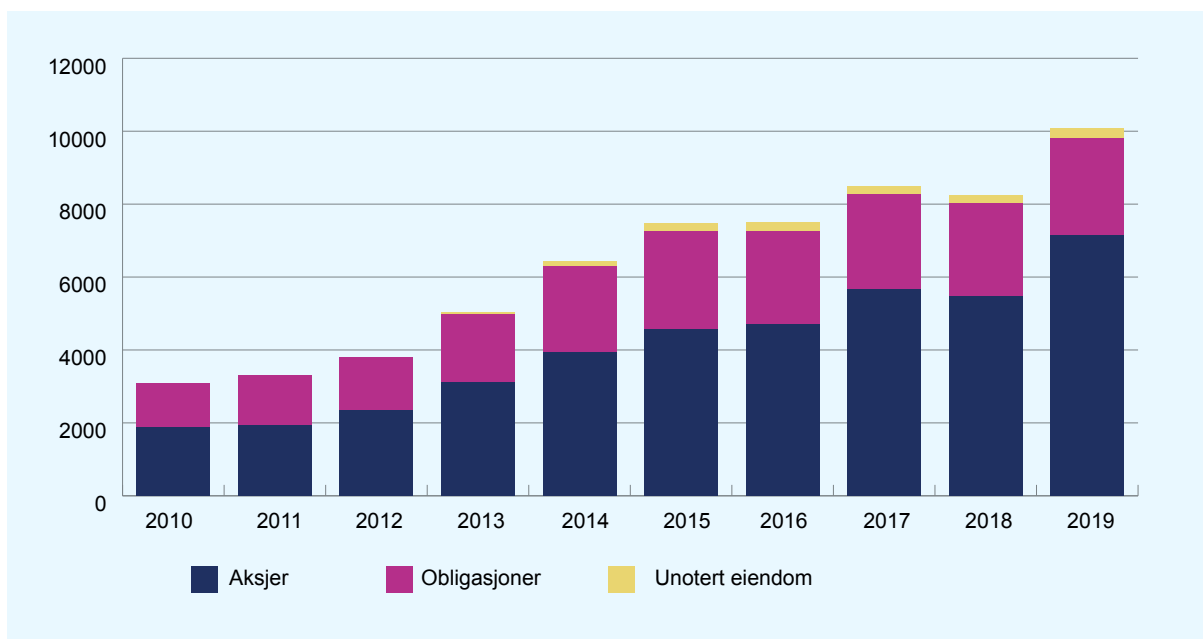
Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Statens balanse er 11 656 milliarder kroner ved utgangen av 2019. De viktigste eiendelene i kapitalregnskapet (balansen) er spesielle fond herunder SPU (10 374 milliarder kroner), utlån (507 milliarder kroner), fast kapital i statlige virksomheter (244 milliarder kroner) og verdipapirer inkludert kapitalen i statens selvstendige virksomheter. Realkapital er normalt ikke med i kapitalregnskapet. Statsgjelden er den viktigste gjeldsposten. Denne inneholder statskasseveksler, kortsiktige kontolån og faste lån som er tatt opp innenlands.

Statens eiendeler økte i 2019 med 1 889 milliarder kroner, noe som skyldes økning i spesielle fond (SPU). Gjeldssiden utenom egenkapitalen hadde en netto nedgang på 3,2 milliarder kroner.

19) Annet 2015–2019: forskudd, kapital i statsbankene, egenbeholdning statspapirer, mellomværende med regnskapsførere og overkurs/underkurs statspapirer. Annet i 2010–2014: forskudd, kapital i statsbankene, egenbeholdning statspapirer, mellomværende med regnskapsførere, over-/underkurs statspapirer, kurs- og sikkerhetselement knyttet til obligasjoner med fortrinnsrett.

Figur 2.7 Statens pensjonsfond utland. Markedsverdi før påløpt forvaltningsgodtgjøring (i milliarder kroner)



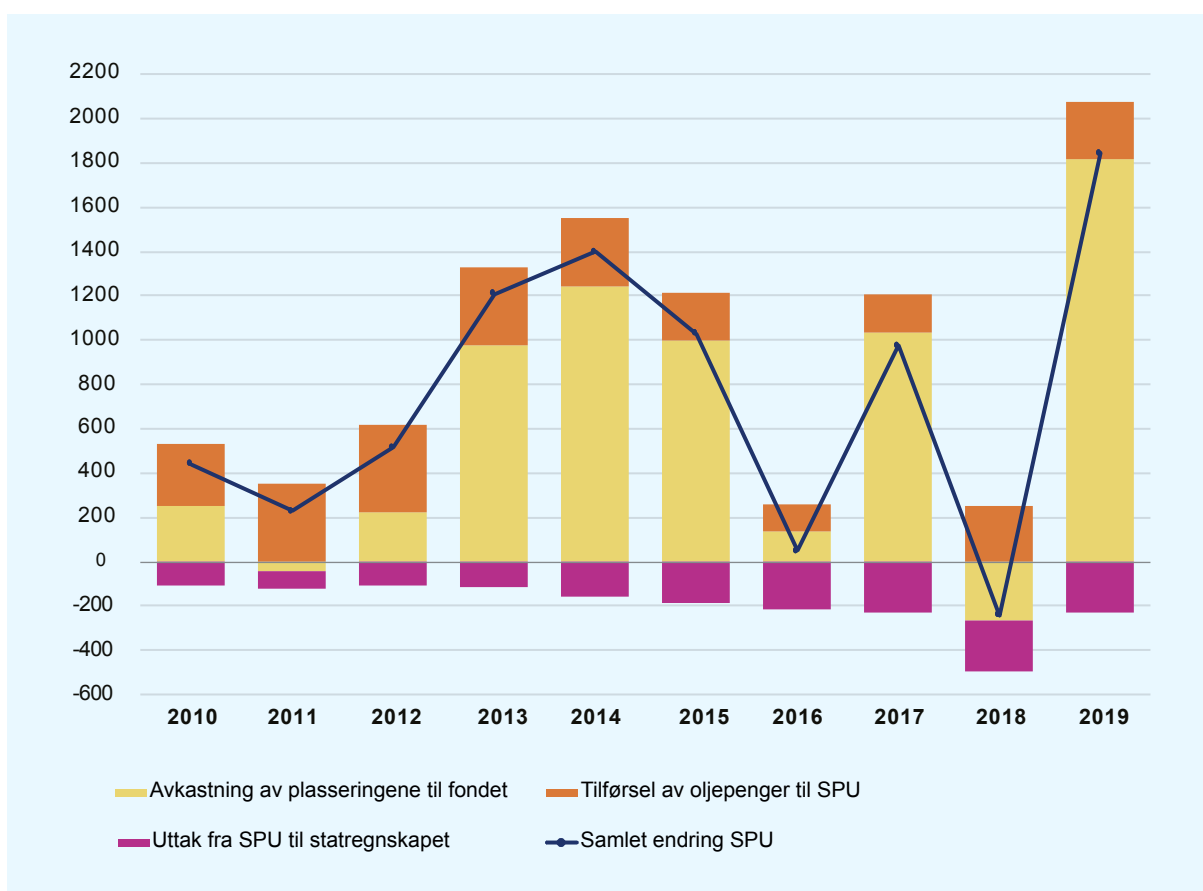
Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Figur 2.7 viser utviklingen i markedsverdien i SPU og forholdet mellom de ulike aktivaklassene fondet har investert i.²⁰

Verdien på fondet økte med 1 668 milliarder kroner fra 2018 til 2019. Kapitalen i SPU er plassert i rentebærende verdipapirer, i aksjer noterte på børs og i eiendom. Norges Bank forvalter fondet på oppdrag fra Finansdepartementet. Det er aksjedelen som utgjør den største verdiøkningen med 1 668 milliarder kroner. Aksjeinvesteringene ga en avkastning på 26 prosent, obligasjonsinvesteringene ga 7,6 prosent og de unoterte eiendomsinvesteringene ga 6,8 prosent. Avkastningen av den norske krona svekket seg i 2019 og dette bidro til en økning av verdien av fondet målt i norske kroner.

20) Slik markedsverdien av eiers kapital presenteres i Årsmelding til Statens pensjonsfond utland. Det er som oftest en mellomregning mellom eiers kapital og saldoen i kontogruppen 61, jf. forklaring i tabell 3.4 i kapittel 3, Meld. St. 3 (2019–2020).

Figur 2.8 Samlet endring i Statens pensjonsfond utland (i millioner kroner)



Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Figur 2.8 viser endringen i markedsverdien i SPU de siste ti årene.²¹ I begynnelsen av perioden kom verdiøkningen fra tilførsel av midler fra petroleumssektoren, samtidig som det var en forsiktig bruk av oljepenger over statsbudsjettet. Fra 2013 til 2017 har avkastningen på fondets plasseringer gitt det største bidraget til verdiøkningen i fondet, men i 2018 var avkastningen negativ. I 2019 har det igjen vært en positiv avkastning.

For 2016 og 2017 var bruken av oljepenger over statsbudsjettet større enn tilførselen av oljepenger til fondet. Avkastningen i 2017 var imidlertid høy slik at det var en sterk økning i markedsverdien på slutten av året. I 2018 var netto tilførsel av oljepenger over statsbudsjettet positiv, men siden avkastningen av plasseringene var negativ, var også samlet endring i fondet for første gang negativ. I 2019 er tilførselen av oljepenger til fondet (257 milliarder kroner) større enn uttaket (229 milliarder kroner).

21) Se Meld. St.3, kapittel 3 Statens pensjonsfond for årene 2010–2019. Merk at 2010 omfatter markedsverdien også midler på ca. 20 millioner kroner fra Statens petroleumsfond som ikke er tatt med her.

3 Oversikt per departementsområde

3.1 Statsministerens kontor

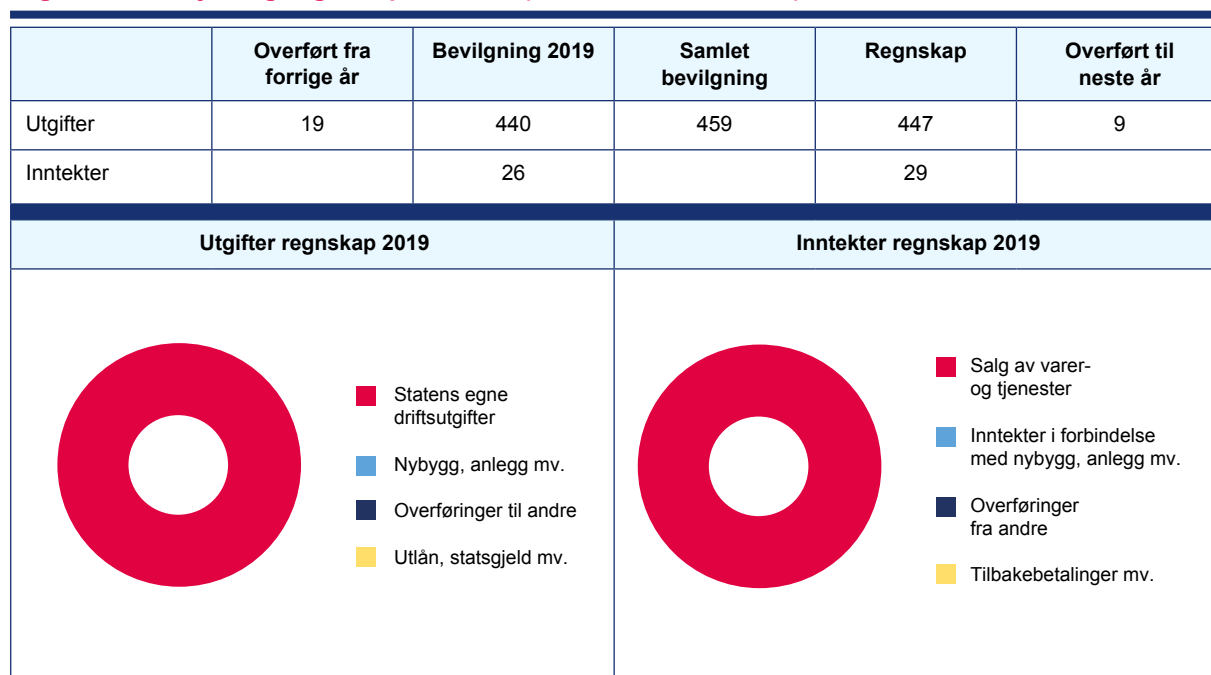
Statsministerens kontor bistår statsministeren i å lede og samordne regjeringens arbeid, blant annet ved å forberede, gjennomføre og følge opp regjeringskonferansene. Kontoret har ansvar for å forberede, gjennomføre og følge opp statsrådets møter hos Kongen.

Kontoret samordner kontakten mellom regjeringen og Stortinget, og regjeringsmedlemmenes deltakelse i Stortingets debatter og spørretimer.

Kontoret bistår statsministeren i hennes internasjonale arbeid og har arbeidsgiverfunksjoner for samtlige politikere i departementene.

3.1.1 Departementets budsjett og regnskap for 2019²²

Figur 3.1 Budsjett og regnskap for 2019 (tall i millioner kroner)



Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Figuren gir en oversikt over utgifter og inntekter på departementets ansvarsområde. Tallene er hentet fra statsregnskapet 2019. Utgiftene for Statsministerens kontor består i hovedsak av lønn til ansatte og ordinære driftsutgifter som husleie. Inntektene er for det meste saksomkostninger som er tilkjent staten ved Regjeringsadvokaten.

3.1.2 Virksomhetenes årsregnskap

Statsministerens kontor har én underliggende virksomhet. I tillegg regnes Statsministerens kontor som en virksomhet. De er ordinære forvaltningsorganer som er bruttobudsjettet. Disse virksomhetene budsjetterer og rapporterer inntekter og utgifter hver for seg. Både Statsministerens kontor og Regjeringsadvokaten fører regnskapet sitt etter kontantprinsippet.

²²) Inndelingen i utgifter og inntekter er i samsvar med bevilgningsreglementet § 4 Statsbudsjettets inndeling.
Kilde: statsregnskapet 2019.

Tabell 3.1.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Årsregnskap satt opp etter kontantprinsippet	Årsregnskap satt opp etter periodiseringsprinsippet (SRS)	Årsregnskap satt opp etter både kontant- og periodiseringsprinsippet
Ordinære forvaltningsorgan (bruttobudsjettet)	2*		

* Statsministerens kontor, Regjeringsadvokaten

3.1.3 Oppfølging av tidligere revisjoner

Det har ikke vært oppfølgingsrevisjoner i 2019.

3.1.4 Finansiell revisjon

Generelle forhold

Regjeringsadvokaten vedtok i 2015 i samråd med Statsministerens kontor en strategisk opptrappingsplan for embetet. Den viktigste enkeltfaktoren i planen var å øke antall ansatte for å opprettholde en profesjonell og fleksibel organisasjon med tilstrekkelig kapasitet. Denne prosessen er fullført i 2019.

Resultatet av den finansielle revisjonen

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

Revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet for noen av virksomhetene under Statsministerens kontors ansvarsområde.

Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Regjeringsadvokaten har svakheter i den interne kontrollen. I arbeidet med utbetaling og innkreving av saksomkostninger, inkludert renter etter domsslutninger, er kravet til arbeidsdeling ikke oppfylt, og arbeidet baserer seg på mange manuelle prosesser. Det er ikke beregnet merverdiavgift ved kjøp av fjernleverbare tjenester fra utlandet. Det er bokført på feil konto i regnskapet, blant annet ved å føre for mye på nettoføringsordningen.

Utover uttalelsen om administrativt regelverk ovenfor har ikke Riksrevisjonen kommentarer til etterlevelsen av administrativt regelverk til Regjeringsadvokaten eller Statsministerens kontor.

Tabell 3.1.2 Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Navn	Type brudd
<i>Regjeringsadvokaten</i>	Ikke tilfredsstillende internkontroll, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene) punkt 2.4, speiselt i forhold til krav til attestasjon, jf. økonomibestemmelsene punkt 2.5.2.2 og transaksjonskontroll, jf. økonomibestemmelsene punkt 2.5.3. Manglende beregning av merverdiavgift, jf. merverdiavgiftslova § 3-30. Feil bruk av regnskapskontoer for utgifter, jf. Finansdepartementets rundskriv R-102 og R-116.

3.1.5 Undersøkelser

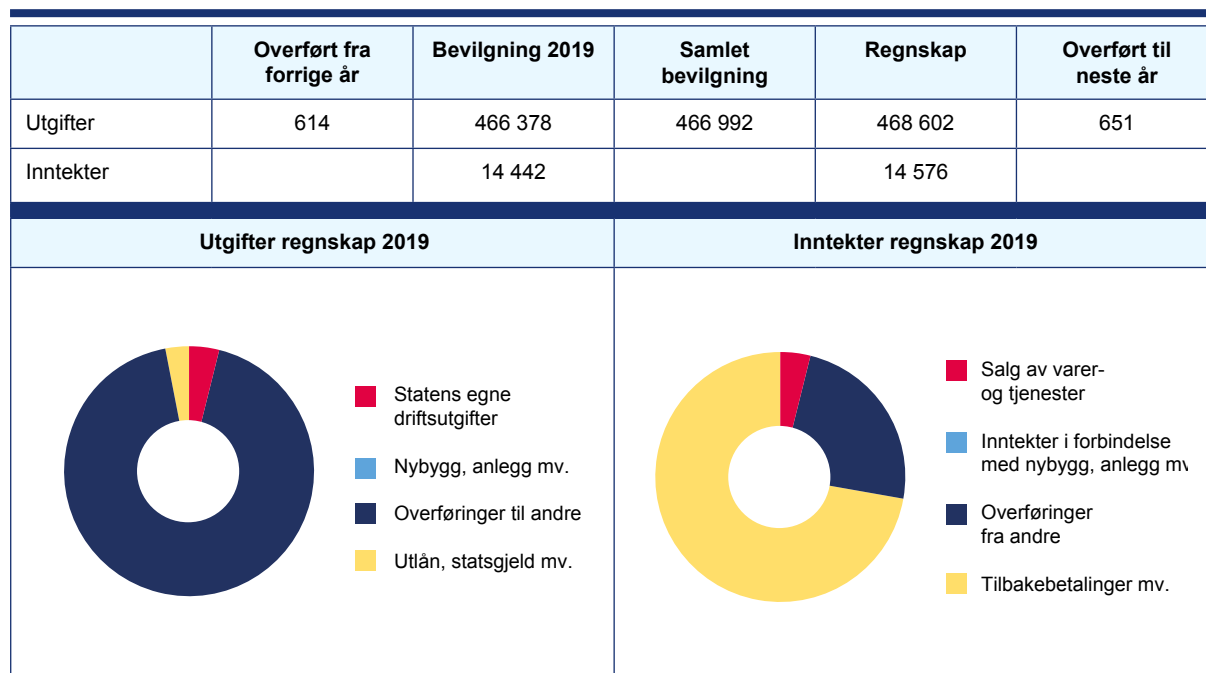
I revisjonsåret 2019 er det ikke gjennomført undersøkelser som rapporteres i Dokument 1 innenfor Statsministerens kontors ansvarsområde.

3.2 Arbeids- og sosialdepartementet

Arbeids- og sosialdepartementet disponerer ca. en tredjedel av statsbudsjettets utgiftsside og har det overordnede ansvaret for viktige politikkområder som gjelder arbeidsmarked, arbeidsmiljø og sikkerhet, velferd og pensjoner. Departementet skal blant annet legge til rette for et velfungerende arbeidsmarked og et arbeidsliv som passer for alle, og har ansvaret for utvikling av store reformer.

3.2.1 Departementets budsjett og regnskap for 2019²³

Figur 3.2 Budsjett og regnskap for 2019 (tall i millioner kroner)



Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Arbeids- og sosialdepartementets ansvarsområde i statsregnskapet kjennetegnes av store utgifter i form av *overføringer til andre*. Overføringene gjelder i hovedsak utbetaling av pensjoner og ytelser fra Nav (Arbeids- og velferdsetaten). Disse utbetalingene utgjør 435,6 milliarder kroner. De største utbetalingene gjelder alderdom med 232,1 milliarder kroner, uførhet med 95 milliarder kroner, sykepenger med 42,4 milliarder kroner og arbeidsavklaringspenger med 29,8 milliarder kroner.

Statens egne driftsutgifter for departementet med underliggende virksomheter utgjør 17,2 milliarder kroner.

På inntektssiden utgjør *Tilbakebetalinger mv.* 10,5 milliarder kroner og gjelder boliglånsordningen i Statens pensjonskasse. *Overføringer fra andre* utgjør til sammen 3,5 milliarder kroner. De største postene gjelder innkreving av feilutbetalinger, renter av boliglånsordningen i Statens pensjonskasse og arbeidsgiveres finansiering av erstatningsutbetalinger ved yrkesskade.

23) Inndelingen i utgifter og inntekter er i samsvar med bevilgningsreglementet § 4 Statsbudsjettets inndeling. Tallene i figuren er basert på statsregnskapets postinndeling og for nettobudsjetterte virksomheter inngår bevilgningen, men ikke samlet oversikt over utgifter (egentlig kostnader) og inntekter.
Kilde: statsregnskapet 2019.

3.2.2 Virksomhetenes årsregnskap

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

Sju virksomheter er ordinære forvaltningsorganer som er bruttobudsjetterte, noe som betyr at de budsjetterer og rapporterer inntekter og utgifter hver for seg etter kontantprinsippet. En av disse virksomhetene fører virksomhetsregnskapet etter periodiseringsprinsippet i henhold til *statlige regnskapsstandarder* (SRS).

To virksomheter er forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettert). For nettobudsjetterte virksomheter vedtas det en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. Nettobudsjetterte virksomheter skal føre regnskap etter *statlige regnskapsstandarder* (SRS). Imidlertid følger Pensjonstrygden for sjømenn regnskapsloven i påvente av vurdering av tilknytningsform til staten.

Statens pensjonskasse er underlagt flere finansielle rammeverk og særregler i kraft av å være en forvaltningsbedrift som administrerer ordninger for pensjon, erstatninger og boliglån. Virksomheten har en kompleks ramme for sin regnskapsrapportering blant annet fordi det er et regnskapsmessig skille mellom driften (SPK Forvaltning) og ordningene den administrerer (SPK Forsikring). De to virksomhetsområdene blir rapportert atskilt til statsregnskapet, mens årsregnskapet er en sammenstilling av regnskapsdata fra begge områdene. Virksomhetsregnskapet er satt opp etter *statlige regnskapsstandardene* (SRS), der resultat fra ordningene er presentert som gjennomstrømningsposter etter kontantprinsippet.

Tabell 3.2.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Årsregnskap satt opp etter kontantprinsippet	Årsregnskap satt opp etter periodiseringsprinsippet (SRS)	Årsregnskap satt opp etter både kontant- og periodiseringsprinsippet
Ordinære forvaltningsorgan (bruttobudsjettert)	6*		1**
Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (nettobudsjettert)		2***	
Forvaltningsbedrifter			1****

* Arbeids- og sosialdepartementet, Nav (Arbeids- og velferdsetaten), Arbeidsretten, Arbeidstilsynet, Riksmekleren, Trygderetten

** Petroleurstilsynet

*** Statens arbeidsmiljøinstitutt og Pensjonstrygden for sjømenn

**** Statens pensjonskasse

3.2.3 Oppfølging av tidligere revisjoner

Navs arbeid med boligtilpasning

I Dokument 1 (2019–2020) for regnskapsåret 2018 fant Riksrevisjonen at Nav ikke sikrer brukerne like rettigheter til tilrettelegging ved behov for tilpasning av boligen. Vi hadde følgende merknader:

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

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har understreket betydningen av at mennesker med behov for tilpassing av boligen sin får mulighet til å bo hjemme.²⁴ Komiteen har bedt Riksrevisjonen følge saken. Riksrevisjonen har bedt Arbeids- og sosialdepartementet redegjøre for status i arbeidet med å sikre brukerne like rettigheter.

Arbeids- og sosialdepartementet viser i brev av 12. mars 2020 til at Nav gjennom tildelingsbrevet er bedt om å prioritere og følge opp merknadene fra Riksrevisjonen. Departementet opplyser videre at oppfølgingen vil være tema på etatsstyringsmøtene. Sentrale punkter som er planlagt å ta opp i møtene, er

- iverksetting av tiltak for å sikre likebehandling og ensartet praksis i vurderingen av likeartede saker
- brukernes muligheter til medvirkning i egne saker og krav til egeninnsats
- iverksetting av tiltak for å sikre brukerne klageadgang

Riksrevisjonen tar svaret til etterretning og følger opp saken i den ordinære revisjonen.

Anskaffelser og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak i Nav

I Dokument 1 (2019–2020) for regnskapsåret 2018 fant Riksrevisjonen at:

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

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til de store beløpene som utbetales årlig, og ber departementet sørge for at etaten etablerer bedre systemer for styringsinformasjon og internkontroll.²⁵ Komiteen støtter også Riksrevisjonens anbefaling til Arbeids- og sosialdepartementet om å følge opp at Nav sikrer at de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene oppfyller kravene i tiltaksforskriften.

Etatens oppfølging av disse tiltaksbedriftene er fulgt opp i årets revisjon – se egen omtale i punkt 3.2.5 Undersøkelser.

Styringssystem for informasjonssikkerhet i Arbeidstilsynet

I Dokument 1 (2018–2019) for regnskapsåret 2017 fant Riksrevisjonen at Arbeidstilsynet ikke har et styringssystem for informasjonssikkerhet som fullt ut er i samsvar med *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen* (eForvaltningsforskriften) § 15 og *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven). Vi hadde følgende merknader:

- Arbeidstilsynet har ikke gjennomført risikovurderinger og styringssystemet for informasjonssikkerhet definerer ikke hvordan arbeidet skal evalueres og forbedres.
- Arbeidstilsynet har ikke stilt krav om eller beskrevet hvordan viktige sikkerhetstiltak skal gjennomføres og følges opp, og har heller ikke gjennomført og fulgt opp tiltak i henhold til beste praksis.

24) Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 1, jf. *Innst. 46 S (2019–2020)*.

25) Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 1, jf. *Innst. 46 S (2019–2020)*.

I Innst. 125 S (2018–2019) ba Stortinget om å bli holdt orientert om oppfølgingen av saken. Arbeidstilsynet opplyser i styringsdialogen med departementet at revisjonsfunnene er fulgt opp. De har utarbeidet ny sikkerhetspolicy, og sikkerhetssystemene er innarbeidet som en del av den ordinære driften med lederforankret evaluering.

Riksrevisjonen følger opp saken i den ordinære revisjonen.

3.2.4 Finansiell revisjon

Generelle forhold

Riksrevisjonen har i sin revisjonsberetning til Statens pensjonskasse tatt inn et presiseringsavsnitt for å gjøre brukerne oppmerksomme på viktige tilleggsopplysninger om regnskapsrapporteringen til Statens pensjonskasse. Som beskrevet over i punkt 3.2.2 har virksomheten i dag en kompleks og spesialtilpasset regnskapsstruktur.

Med virkning fra 2016 ble rammeverket for SPKs finansielle rapportering endret og Statens pensjonskasse gikk fra to årsregnskaper til ett sammenstilt årsregnskap for hele virksomheten. I forbindelse med denne overgangen har det vært behov for å gjøre flere særtilpasninger som ikke er dekket av dagens finansielle rammeverk for staten. Vi mener at det er behov for avklaring og videreutvikling av det finansielle rammeverket for Statens pensjonskasse.

Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen har avgitt elleve revisjonsberetninger på Arbeids- og sosialdepartementets ansvarsområde. Av disse er én til departementet, ni til underliggende virksomheter og én til Jernbanens pensjonskassefond.

Revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet for noen av virksomhetene under departementets ansvarsområde.

Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk under departementets ansvarsområde.

3.2.5 Undersøkelser

I revisjonsåret 2019 ble det gjennomført én undersøkelse innenfor Arbeids- og sosialdepartementets ansvarsområde. Under følger en oppsummering av undersøkelsen.

Navs forvaltning av tilskudd til arbeidsmarkedstiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter

1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Arbeidsmarkedstiltak er et sentralt nasjonalt virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken og utgjør en viktig del av innsatsen for å få flere i arbeid. Nav har ansvaret for å tildele arbeidsmarkedstiltak som skal gi de som deltar i tiltaket, bedre muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid.

Tiltakene *arbeidsforberedende trening* (AFT) og *varig tilrettelagt arbeid* (VTA) arrangeres av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter som mottar tilskudd fra Nav. Etaten godkjenner bedriftene for fire år, før de må godkjennes på nytt.

Riksrevisjonen gjennomførte for 2018 en revisjon av anskaffelser og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak i Nav. Revisjonen viste at etaten hadde mangelfull kontroll av at de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene oppfylte kravene i tiltaksforskriften ved godkjenning av bedriftene. Revisjonen er fulgt opp i 2019.

I 2019 utbetalte Nav 2,84 milliarder kroner i tilskudd til 292 tiltaksarrangører. Om lag 16 200 personer deltok hver måned i et AFT- eller VTA-tiltak. Målet med årets revisjon har vært å kontrollere at Nav sikrer at forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter disponerer statlige tilskudd i tråd med *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften).

En forhåndsgodkjent tiltaksbedrift er en virksomhet som har som hovedformål å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne tilbake i det ordinære arbeidslivet eller å tilby varig skjermet og tilrettelagt sysselsetting i en bedrift utenfor det ordinære arbeidsmarkedet. De forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene som arrangerer VTA og AFT, er hovedsakelig aksjeselskaper med kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet. Noen tiltaksbedrifter er eid av stiftelser/ideelle organisasjoner eller har privat eierskap.

Tiltaket AFT er et tilbud om arbeidsrettet opplæring og utprøving av arbeidsevne for personer med nedsatt arbeidsevne og sammensatte bistandsbehov. Tiltaket VTA gis til uføretrygdete som trenger spesiell tilrettelegging og oppfølging i en arbeidssituasjon.

Arbeids- og sosialdepartementet har stilt nærmere krav til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter i tiltaksforskriften. Forskriften setter blant annet krav om at overskudd skal komme utførelsesvirksomheten og deltakerne til gode. Det stilles også krav om at utførelse eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksbedriftens primære virksomhet. Videre fastslår forskriften at tiltaksplasser ikke skal virke konkurransevridende, og at kryssubsidiering ikke skal forekomme.

Nav skal som tilskuddsforvalter kontrollere at bedriftene etterlever kravene i tiltaksforskriften. Det er viktig at tiltaksbedriftene følger regelverket blant annet fordi det sikrer at de offentlige tilskuddsmidlene kommer tiltaksdeltakerne til gode. For den enkelte kan det å delta i arbeidslivet være viktig for god livskvalitet og tilhørighet.

Revisjonen har tatt utgangspunkt i følgende revisjonskriterier:

- *lov om arbeidsmarkedstjenester* (arbeidsmarkedsloven)
- *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften)
- *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene)

Revisjonen er gjennomført ved dokument- og regnskapsanalyser av regnskapene til samtlige av de 292 forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene. Analysene er fulgt opp med intervju av Nav. Utkast til revisjonsrapport ble lagt fram for Arbeids- og sosialdepartementet i brev av 20. mai 2020. Departementet har i brev av 17. juni 2020 gitt kommentarer til rapporten. Departementets kommentarer er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Hovedfunn

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

3 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at Nav ikke har etablert gode nok kontroller som sikrer at betydelige økonomiske verdier opptjent gjennom tilskudd til arbeidsmarkedstiltakene *varig tilrettelagt arbeid* (VTA) og *arbeidsforberedende trening* (AFT) i tilstrekkelig grad kommer utførelsesarbeidet og dermed tiltaksdeltakerne til gode.

Betydelige økonomiske verdier opptjent gjennom tilskudd til attføring og varig tilrettelagt arbeid følger i mange tilfeller ikke tiltaksbedriftene ved omorganisering til konsern – verdiene kommer dermed ikke attførings tiltakene og deltakerne til gode
Ifølge tiltaksforskriften skal overskudd forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode.

Vi har analysert regnskapene til alle de 292 forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene som Nav har avtaler med. Revisjonen viser at rundt 70 prosent av tiltaksbedriftene hadde overskudd i 2018, og at 24 prosent (68) av bedriftene hadde et positivt årsresultat på over en million kroner. To tiltaksbedrifter hadde et årsresultat på over 10 millioner kroner. Revisjonen viser at overskuddet i sin helhet overføres til egenkapitalen.

Revisjonen viser videre at tiltaksbedriftenes samlede egenkapital har økt fra 2,8 milliarder kroner i 2014 til 3,8 milliarder i 2018. Over 70 prosent av bedriftene har en egenkapitalandel på over 40 prosent.

Tiltaksforskriften forutsetter at bedriften skal ha attføring eller varig tilrettelagt arbeid som sin primære virksomhet. For å oppfylle dette kravet har flere tiltaksbedrifter omorganisert til konsern og skilt ut attføringsvirksomheten i en egen juridisk virksomhet. Annen kommersiell drift beholdes i andre selskaper i konsernet. Når selskapsstrukturen endres, skal økonomiske verdier opparbeidet gjennom tiltakene VTA eller AFT forbli i virksomheten som skal videreføre attførings tiltakene. I motsatt fall går opparbeidet overskudd tapt for attføringsarbeidet og for deltakerne.

Revisjonen viser at 58 av de 292 forhåndsgodkjente leverandørene er organisert i konsern. Vi har analysert årsregnskapene for 25 av de 58 virksomhetene. Analysen viser at verdier opptjent gjennom tilskudd til attføring og varig tilrettelagt arbeid i mange tilfeller ikke følger tiltaksbedriftene ved omorganisering til konsern. Flere av datterselskapene som viderefører tiltakene AFT og VTA, har fått tildelt vesentlig mindre egenkapital enn det størrelsen på attføringsvirksomheten skulle tilsi. Av de 25 undersøkte tiltaksbedriftene bidrar 16 til en høyere andel av det samlede årsresultatet²⁶ i konsernet enn andelen av egenkapitalen som de fikk tildelt ved omorganiseringen.

Ett eksempel på dette er en virksomhet som før den skilte ut AFT- og VTA-tiltakene, hadde en samlet egenkapital på 27 millioner kroner. Datterselskapet som ble opprettet for å videreføre tiltakene, ble tilført 1 million kroner i innskutt egenkapital. Det tilsvarer 3,8 prosent av den totale egenkapitalen før endringen. Første hele driftsår etter omorganiseringen hadde tiltaksvirksomheten i datterselskapet et overskudd på nærmere 900 000 kroner. Dette utgjør 78 prosent av det totale årsresultatet for mor- og datterselskapet.

Revisjonen viser at etaten i noen tilfeller har involvert seg i hvordan de økonomiske verdiene fordeles når tiltaksbedriften omorganiseres til konsern. I disse tilfellene har tiltaksbedriften som skal videreføre AFT- og VTA-tiltakene, fått tildelt en større andel av verdiene enn det som opprinnelig ble foreslått. Etaten har for eksempel krevd at egenkapitalen i en tiltaksbedrift ved omorganisering skal økes med 22 millioner kroner. Eksempelet viser at kontroll av verdifordelingen kan føre til betydelig styrkning av egenkapitalen i tiltaksbedriften som skal videreføre tiltakene.

Nav har ikke innrettet den årlige kontrollen slik at de har grunnlag for å etterprøve at tilskuddene går til formålet og at tiltaksforskriften etterleves

Nav skal ifølge tiltaksforskriften og økonomibestemmelsene kontrollere at tiltakene blir gjennomført, og at tilskuddene blir brukt slik det er forutsatt.

26) Første driftsår etter omorganisering.

For å kontrollere at tiltaksbedriftene benytter tilskuddene til VTA og AFT som forutsatt i tiltaksforskriften, har etaten stilt krav om at bedriftene skal føre regnskap for hvert enkelt tiltak (tiltaksspesifikke regnskap). Tiltaksbedriftene skal videre også ha en plan for hvordan de skal investere overskuddet.

Hensikten med de tiltaksspesifikke regnskapene er å gi etaten et verktøy for å etterprøve at tilskuddene går til formålet, at kryssubsidiering ikke forekommer og at tilskuddet ikke virker konkurransevridende. De tiltaksspesifikke regnskapene skal også gi grunnlag for å kontrollere at tiltaksbedriftene etterlever kravet til at attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være bedriftens primære virksomhet.

Revisjonen viser imidlertid at kun 50 av 292 tiltaksbedrifter har levert regnskap for 2018 som er spesifisert for tiltakene VTA og AFT.

Revisjonen viser videre at etaten ikke stiller konkrete krav til hvilken informasjon tiltaksregnskapene skal inneholde. Regnskapene som etaten mottar, er ofte presentert på et overordnet nivå. Bare seks av de 50 tiltaksspesifikke regnskapene er detaljert nok til at etaten kan bruke regnskapet til kontroll. Konsekvensen er at regnskapene som etaten mottar, ikke gir grunnlag for å vurdere om krav til primærvirksomhet er etterlevd, om kryssubsidiering forekommer eller om tilskuddet virker konkurransevridende.

For at det skal være mulig å vurdere om kravet til primærvirksomhet er oppfylt, er det nødvendig med tiltaksspesifikke regnskaper som blant annet viser hvordan bedriftenes salgsinntekter er fordelt på de ulike tiltakene. En analyse av årsregnskapene til 41 forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter viser at salgsinntektene i gjennomsnitt utgjør 36 prosent av de totale driftsinntektene, og at de varierer fra å utgjøre 86 til 12 prosent. Årsregnskapene og årsberetningene til tiltaksbedriftene gir ikke nok informasjon til at det er mulig å vurdere hvor stor andel av salgsinntektene som gjelder attføringsaktivitetene eller det varig tilrettelagte arbeidet. Siden det ikke foreligger tiltaksspesifikke regnskap, har ikke etaten grunnlag til å gjøre en tilstrekkelig kontroll av at kravet til primærvirksomhet er oppfylt.

Uten tiltaksspesifikke regnskap som er detaljert nok, har etaten heller ikke grunnlag for å vurdere om det skjer kryssubsidiering mellom arbeidsmarkedstiltakene eller mellom tiltaket og forretningsdriften. Kryssubsidiering kan for eksempel skje ved at en uforholdsmessig stor andel av felles administrasjonsutgifter belastes den delen av virksomheten som driver med VTA eller AFT. Tiltaksbedriften skal ikke belastes for kostnader som gjelder en annen virksomhet i selskapet eller i konsernet.

I avtalene mellom Nav og de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene, er det et krav at tiltaksbedriftene skal utarbeide en plan for investeringer (overskuddsdisponering). Tiltaksbedriftenes investeringsplaner skal danne grunnlag for Navs kontroll med at overskuddet til tiltaksbedriftene kommer deltakerne og attføringsarbeidet til gode.

Revisjonen viser at det er stor variasjon i kvaliteten på investeringsplanene. Det er flere eksempler på at tiltaksbedriftene ikke har lagt fram konkrete planer for investeringer som viser hvordan bedriftene skal sikre at overskuddet kommer deltakerne og attføringsarbeidet til gode.

Når virksomhetene bygger egenkapital samtidig som investeringsplanene er manglende eller mangelfulle, har ikke etaten grunnlag for å vurdere om overskuddet kommer deltakerne til gode.

Arbeids- og sosialdepartementet har i henhold til økonomibestemmelsene det overordnede ansvaret for at Nav har tilfredsstillende internkontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Departementet skal føre kontroll med at virksomheten forvalter tilskudd på en forsvarlig måte.

Arbeids- og sosialdepartementet har ansvar for utformingen av tiltaksforskriften og Nav skal påse at tiltaksforskriften etterleves. Vilåårene i forskriften stiller store krav til etaten. Revisjonen viser at etaten ikke har etablert en god nok kontroll som sikrer at tiltaksbedriftene etterlever tiltaksforskriften.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Arbeids- og sosialdepartementet å

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

5 Departementets merknader

Statsråden uttaler at forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) stiller krav til de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene for blant annet å sikre at de statlige tilskuddene kommer deltakerne til gode. Riksrevisjonens undersøkelse viser at flere av kravene i tiltaksforskriften ikke etterleves av tiltaksarrangørene, og at Nav ikke har innrettet sin årlige kontroll slik at de kan etterprøve at tilskuddene nyttes etter formålet.

Riksrevisjonen har undersøkt tiltaksarrangørenes etterlevelse av regelverket og etatens kontroll under to forskjellige situasjoner: Ved løpende forvaltning av tiltakene og ved omorganisering til konsern hos tiltaksarrangørene.

Statsråden peker på at Riksrevisjonen under revisjonen har utarbeidet et forslag til mal for hvordan et tiltaksspesifikt regnskap kan settes opp. I følge revisjonsrapporten vil et slikt regnskap gi etaten grunnlag for å kontrollere de kravene tiltaksforskriften setter om tilskuddene til de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene. Statsråden har merket seg Riksrevisjonens vurdering i revisjonsrapporten og opplyser at Nav planlegger å be tiltaksarrangørene om å levere tiltaksspesifikke regnskap etter Riksrevisjonens mal. Statsråden legger til grunn at etaten da vil få grunnlag for å kontrollere at kravene i tiltaksforskriften etterleves av tiltaksarrangørene. Statsråden vil følge opp dette i styringsdialogen med Nav.

Statsråden uttaler at å vurdere fordelingen av egenkapital ved omdanning til konsernmodeller krever at etaten gjennomfører relevante økonomiske analyser av regnskapene til tiltaksbedriftene. Etatens erfaring har vært at dette er krevende. Samtidig er det viktig at midler som er opptjent gjennom attføringsvirksomheten og varig tilrettelagt arbeid, fortsatt kan komme deltakerne til gode. Statsråden vil derfor be om at Nav ved framtidige omdanninger til konsern etablerer kontroller som kan sikre at økonomiske verdier opparbeidet gjennom tiltakene, fortsatt kommer deltakerne til gode.

Kravene til de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene i dagens tiltaksforskrift bygger på tidligere regelverk, og er i hovedtrekk de samme som trådte i kraft i 1993 i *forskrift om støtte- og styringssystemet for arbeidsmarkedsbedriftene*. De organisatoriske kravene i forskriften som Riksrevisjonen har kontrollert, er derfor i liten grad tilpasset hvordan offentlig forvaltning i dag normalt samhandler med eksterne tjenesteytere. Statsråden vil derfor følge opp Riksrevisjonens anbefaling om å vurdere hensiktsmessigheten i dagens tilskuddsordning.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

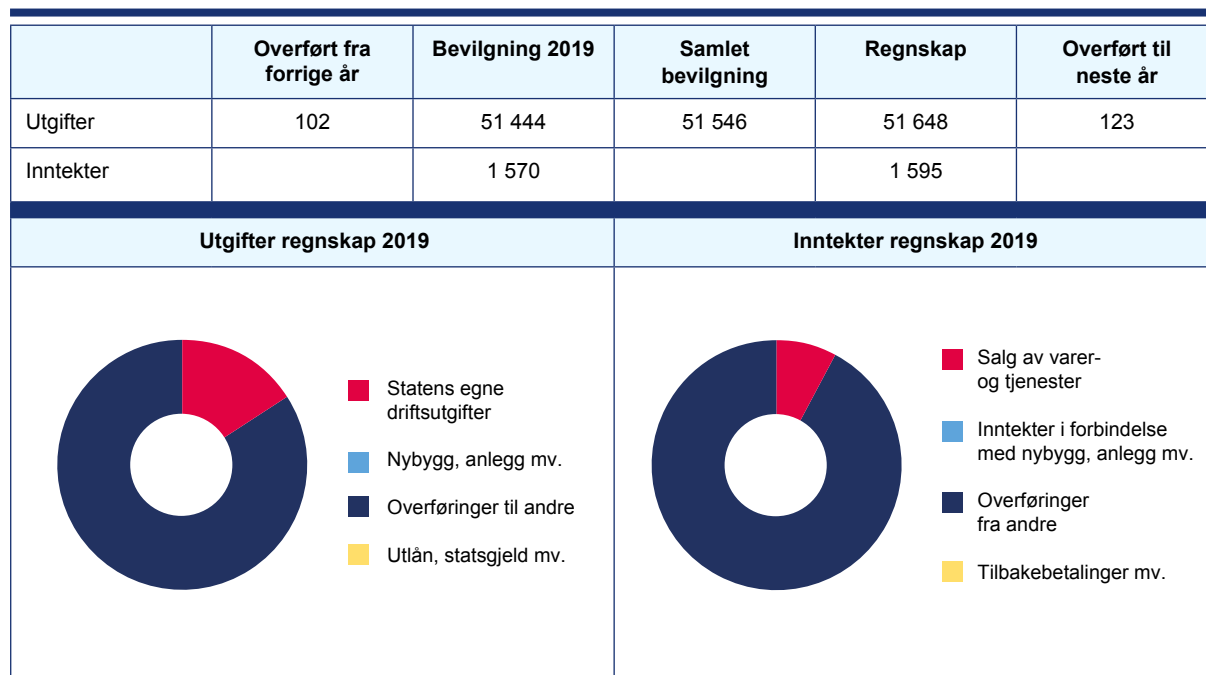
3.3 Barne- og familiedepartementet

Barne- og familiedepartementet med underliggende virksomheter har et overordnet ansvar for barn og unges oppvekst og levekår, familie og samliv, tro og livssyn og forbrukerpolitikk.

Ansvar for tros- og livssynsaker ble overført til Barne- og familiedepartementet fra Kulturdepartementet 1. mars 2019. Likestillings- og diskrimineringsområdet ble samtidig overført fra departementet til Kulturdepartementet.

3.3.1 Departementets budsjett og regnskap for 2019²⁷

Figur 3.3 Budsjett og regnskap for 2019 (tall i millioner kroner)



Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Figuren viser at *overføringer til andre* er den største utgiftskategorien under departementets område. Dette utgjør 43,3 milliarder kroner, hvor om lag 37,8 milliarder er overføringer som utbetales via NAV. Av disse står barnetrygd for 15,8 milliarder kroner. Utgifter til foreldrepenger ved adopsjon og fødsel er 20,5 milliarder kroner og utbetaling av kontantstøtte utgjør 1,6 milliarder kroner. Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn mottar 2,8 milliarder kroner.

Statens egne driftsutgifter for departementet med underliggende virksomheter utgjør 8,3 milliarder kroner. Hovedtyngden av disse utgiftene går til statlig forvaltning av barnevernet med 6,9 milliarder kroner, der Barne- ungdoms- og familieetatens (Bufetats) kjøp av private barneverntjenester utgjør 2,8 milliarder kroner.

Departementets inntekter utgjør totalt 1,6 milliarder kroner og består hovedsakelig av overføringer fra kommunenes egenandel når barn er plassert i tiltak som Bufetat drifter eller betaler. Egenandelene utgjør i underkant av 1,5 milliarder kroner.

27) Inndelingen i utgifter og inntekter er i samsvar med bevilgningsreglementet § 4 Statsbudsjettets inndeling. Tallene i figuren er basert på statsregnskapets postinndeling og for nettobudsjetterte virksomheter inngår bevilgningen, men ikke samlet oversikt over utgifter (egentlig kostnader) og inntekter.
Kilde: statsregnskapet 2019.

3.3.2 Virksomhetenes årsregnskap

Det er sju virksomheter under Barne- og familiedepartementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet. Departementet og fem av virksomhetene er ordinære bruttobudsjettere forvaltningsorganer. De budsjetterer og rapporterer inntekter og utgifter hver for seg etter kontantprinsippet.

De to øvrige virksomhetene er forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettert). Begge disse fører sine virksomhetsregnskap etter periodiseringsprinsippet i henhold til *statlige regnskapsstandarder* (SRS).

Ett av forvaltningsorganene er Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond. Forvaltningsorganet forvalter Opplysningsvesenets fond, som er et særlovsselskap som fører regnskap etter regnskapsloven. Både fondet og forvaltningsorganet dekker sine kostnader fra avkastningen i fondet og fondet mottar derfor ingen bevilgning over statsbudsjettet. Opplysningsvesenets fond har en kompleks selskapsstruktur med ett underliggende datterselskap og ett felleskontrollert selskap med over 50 underliggende datterdatterselskaper. Riksrevisjonen avgir en felles revisjonsberetning for fondets selskaps- og konsernregnskap.

Tabell 3.3.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Årsregnskap satt opp etter kontantprinsippet	Årsregnskap satt opp etter periodiseringsprinsippet (SRS)	Årsregnskap satt opp etter både kontant- og periodiseringsprinsippet
Ordinære forvaltningsorgan (bruttobudsjettert)	6*	0	0
Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (nettobudsjettert)	0	2**	0

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

** Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond, Forbrukerrådet

3.3.3 Oppfølging av tidligere revisjoner

Kvalitetssikring av omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år

I Dokument 1 (2018–2019) rapporterte Riksrevisjonen at Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Helsetilsynet ikke har sikret at det gjennomføres tilstrekkelige kvalitetskontroller og tilsyn med omsorgssentrene for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år i samsvar med kravene i lov og forskrift.

Det ble ikke gjennomført et tilstrekkelig antall kvalitetskontroller og meldte og uanmeldte tilsyn med omsorgssentrene. Barnas interesser ble ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp ved gjennomføring av enkeltsamtaler. Manglende metodikk, mangelfull dokumentasjon og manglende oppfølging av kvalitetskontroller og tilsyn sikret ikke at Bufdir og Helsetilsynet fikk tilstrekkelig informasjon om kvaliteten i tilbudet til barn som bor på omsorgssentrene.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen påpeker i Innst. 125 S (2018–2019) at den er tilfreds med at Barne- og familiedepartementet vil følge opp arbeidet med kvalitetskontroll og tilsyn på omsorgssentre, og ber om å bli holdt orientert om oppfølgingen.

Barne- og familiedepartementet redegjør i brev av 31. mars 2020 om status for følgende tiltak:

- *Bufetat-regionenes innføring av lik kontrollmetodikk*
Barne- og familiedepartementet opplyser at det per 31. mars 2020 bare er to aktive statlige omsorgssentre. Disse er underlagt Bufetat region øst. I tillegg er det flere private institusjoner som har godkjenning for plasseringer av enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Ved oppfølging av omsorgssentrene benytter Bufetat region øst samme kontrollmetodikk og maler som for andre barneverninstitusjoner. Samme metodikk vil benyttes dersom det etableres omsorgssentre i andre regioner.
- *Helsetilsynets arbeid med å bedre oppfølgingen av fylkesmennenes tilsyn*
Departementet opplyser at Helsetilsynet i perioden fra 2017 til 2019 gjennomgikk om lag 230 tilsynsrapporter fra barneverninstitusjoner fra hele landet. Rapporter fra omsorgssentre inngikk i utvalget. Rapportgjennomgangen har gitt Helsetilsynet økt kunnskap om hvordan fylkesmennenes tilsyn kan forbedres. Helsetilsynet har gitt fylkesmennene felles tilbakemelding om resultatet av gjennomgangen, men særlig aktuelle forhold er formidlet direkte til det enkelte embete.
- *Helsetilsynets arbeid med tilbud om enkeltsamtaler*
Barne- og familiedepartementet opplyser at det i registreringssystemet Nestor er presisert at det er enkeltsamtaler og ikke gruppesamtaler som skal registreres. Helsetilsynet har også tatt dette opp i styringssamtaler med alle fylkesmannsembetene.
- *Helsetilsynets arbeid med eget tillegg i veilederen for tilsyn med barneverninstitusjonene*
Departementet informerer om at Helsetilsynet er i ferd med å ferdigstille arbeidet med en revidert veileder for tilsyn med barneverninstitusjoner. Tilsyn med omsorgssentre omtales i et eget punkt i veilederen.

Riksrevisjonen tar informasjonen fra departementet til etterretning og vil følge området i den ordinære revisjonen.

Styringssystem for informasjonssikkerhet i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

I Dokument 1 (2018–2019) rapporterte Riksrevisjonen om utfordringer med å sikre at fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker har et styringssystem for informasjonssikkerhet som er i samsvar med forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen § 15 og anerkjente standarder. Fylkesnemndene hadde drifts- og vedlikeholdsavtale med Barne- ungdoms- og familieetaten for IKT-tjenester og vedlikehold av saksbehandlingssystemet ProSak. Styringssystemet sikret ikke at avtaleforholdene ble fulgt opp i tråd med krav i *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven) og anerkjente standarder.

Fylkesnemndene stilte ikke krav til, fulgte ikke opp eller evaluerte informasjonssikkerheten i tjenestene som var satt ut til eksterne. Viktige sikkerhetstiltak som blant annet skal forhindre uautorisert bruk av informasjonssystemet, var ikke gjennomført av tjenesteleverandøren i henhold til beste praksis. Fylkesnemndene fulgte ikke opp at sikkerhetstiltak ga tilfredsstillende informasjonssikkerhet. Personopplysninger om barn i saker om omsorgsovertakelse og tiltak for barn med atferdsvansker var dermed ikke sikret godt nok.

I forbindelse med rapportering i Dokument 1 (2019–2020) opplyste departementet at Fylkesnemndene hadde kunngjort anbud på ny driftsleverandør for IKT-tjenester, og ville inngå ny databehandlingsavtale etter mal fra Datatilsynet.

Departementet opplyser i brev 13. mars 2020 til Riksrevisjonen at driftsavtale for IKT-tjenester ble signert i juni 2019 og at overflytting til ny leverandør vil bli gjennomført innen uke 11 i 2020. Departementet informerer om at styringssystemet er oppdatert ved at alle formelle forhold er

formulert i kontrakter mellom partene. Dette inkluderer relevante sikkerhetskrav samt krav til rapportering og tilhørende oppfølgingsmøter. Fylkesnemndene har rett til innsyn og plikt til måling av hvorvidt sikkerhetskrav etterleves av leverandøren. I tillegg opplyser departementet at avtaleforholdene vil bli fulgt opp gjennom månedlige driftsmøter mellom driftsleverandøren og Sentralenheten, og ved månedlig rapport fra driftsleverandøren for levert tjenestekvalitet i perioden. Databehandleravtale mellom partene vil også bli implementert.

Riksrevisjonen tar svaret til etterretning og følger opp saken i den ordinære revisjonen.

3.3.4 Finansiell revisjon

Resultatet av den finansielle revisjonen

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

Riksrevisjonen ser positivt på at Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond fra 2019 følger de statlige regnskapsstandardene, slik at de etterlever økonomiregelverket for statlige virksomheter og rundskriv R-114. Ved gjennomføring av denne endringen skulle åpningsbalansen vært godkjent av Barne- og familiedepartementet. Riksrevisjonen har inntatt en presisering om dette i revisjonsberetningen for 2019.

Det er også gjennomført flere forbedringer i Opplysningsvesenets fonds selskaps- og konsernregnskap. Forbedringene gjelder blant annet presentasjon og klassifisering av finansielle eiendeler og fondets konsernkontoordning. Fondet har også endret prinsipp for resultatføring av verdiendringer i fondets finansielle investeringsporteføljer.

Riksrevisjonen har tatt inn en presisering om bokført verdi på eiendommer og mulige merverdier som ligger i eiendomsmassen. Alle eiendommer som er anskaffet før utløpet av år 2000, er bokført med en samlet verdi på kroner 1000. Årets resultat, samt historiske resultater, viser at det kan være en betydelig merverdi i fondets eiendommer utover det som går fram av regnskapet.

Revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet for noen av virksomhetene under departementets ansvarsområde.

Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk under departementets ansvarsområde.

3.3.5 Undersøkelser

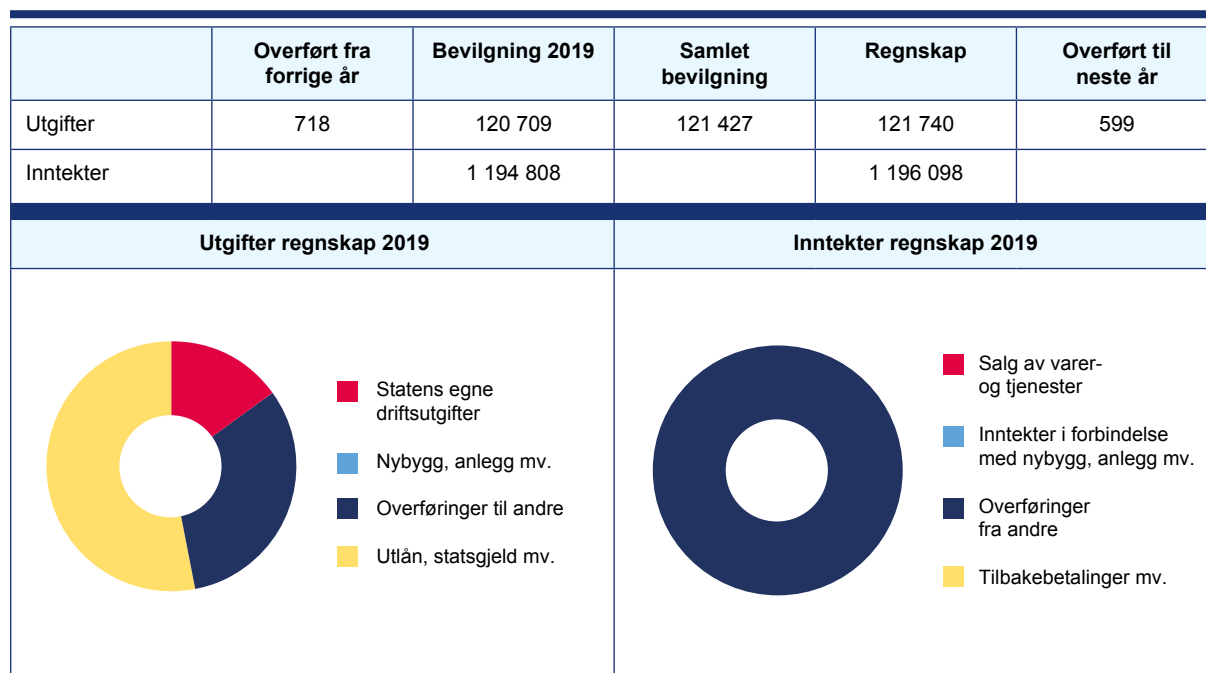
I revisjonsåret 2019 er det ikke gjennomført undersøkelser som rapporteres i Dokument 1 innenfor Barne- og familiedepartementets ansvarsområde.

3.4 Finansdepartementet

Finansdepartementet har ansvaret for den økonomiske politikken, budsjettpolitikken, skatte- og avgiftspolitikken, finansiell stabilitet og forvaltningen av Statens pensjonsfond. Departementet og underliggende etater har ansvar for å sikre finansieringen av den offentlige virksomheten gjennom skatter og avgifter og for å forvalte statlig gjeld og formue. Videre inngår ansvaret for å bidra til velfungerende finansmarkeder og til offisielt statistikk- og datagrunnlag til bruk i offentlig og privat virksomhet. Samordning av arbeidet med statsbudsjettet og økonomistyringen i staten er også under departementets ansvarsområde.

3.4.1 Departementets budsjett og regnskap for 2019²⁸

Figur 3.4 Budsjett og regnskap for 2019 (tall i millioner kroner)



Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Finansdepartementets ansvarsområde kjennetegnes av store skatte- og avgiftsinntekter. Disse inntektene inngår i *Overføringer fra andre* og er på 1188 milliarder kroner i 2019. Dette utgjør rundt 68 prosent av statens totale inntekter. De største inntekstpostene er arbeidsgiveravgift og trygdeavgift på 342,8 milliarder kroner, avgifter på omsetning på 305,9 milliarder kroner, skatt på formue og inntekt på 274 milliarder kroner og skatt og avgift på utvinning av petroleum på 135 milliarder kroner. I tillegg kommer ulike avgifter på tobakk, motorvogn og veg.

Finansdepartementets utgifter i 2019 omfatter avdrag på langsiktig statsobligasjonslån på over 64 milliarder kroner og utgjør over 50 prosent av de totale utgiftene på departementsområdet. *Overføringer til andre* er nærmere 40 milliarder kroner og gjelder kompensasjonsordningen for merverdiavgift med 29,4 milliarder kroner og renter og provisjon på innenlandsk statsgjeld med 9,7 milliarder kroner. *Statens egne driftsutgifter* under Finansdepartementets områder utgjør 18 milliarder kroner og omfatter blant annet nettoordningen for statlig betalt merverdiavgift på 7,3 milliarder kroner.

28) Inndelingen i utgifter og inntekter er i samsvar med bevilgningsreglementet § 4 Statsbudsjettets inndeling.
Kilde: statsregnskapet 2019.

Departementet overførte 599 millioner kroner fra 2019 til 2020. Overført ubrukt bevilgning er 17 prosent lavere enn i 2018. Det meste av reduksjonen gjelder tolletaten, hvor det i 2019 er brukt mer midler til styrkingen av grensekontrollen.

Regnskapsførte utgifter er 313 millioner mer enn samlet bevilgning i 2019. Det er merutgifter på 1051 millioner kroner under Finansdepartementets område. Merutgiftene skyldes i hovedsak regelstyrte ordninger som kompensasjon for merverdiavgift og nettoordning for statlig betalt merverdiavgift. Merutgiftene gjelder bevilgninger hvor det er gitt hjemmel til å overskride bevilgningen mot etterfølgende framlegg for Stortinget (overslagsbevilgninger).

For bevilgninger som ikke er gitt som overslagsbevilgninger, er det mindreutgift på til sammen 676 millioner kroner. Mindreutgiften gjelder for det meste utviklingsprosjekter under Skatteetaten og tolletaten. Finansdepartementet forklarer at «mindreutgiften for tolletaten i all hovedsak skyldes forskyvninger i gjennomføringen av grensekontrollstyrkingen, herunder etablering av elektronisk nærvær, ved alle grenseoverganger.»²⁹ Skatteetaten har mindreforbruk som gjelder større IT-prosjekter, og departementet forklarer at dette fordeler seg på flere prosjekter. Videre forklarer departementet at kapasitetsutfordringer på IT-siden er en viktig årsak til at Skatteetaten ikke har brukt hele bevilgningen som er gitt til større utstyrsjøp og vedlikehold.

3.4.2 Virksomhetenes årsregnskap

Det er fem virksomheter under Finansdepartementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet. Virksomhetene under dette departementet er ordinære forvaltningsorganer som er bruttobudsjetterte, noe som betyr at de budsjetterer og rapporterer inntekter og utgifter hver for seg. Tre av virksomhetene fører sitt virksomhetsregnskap etter periodiseringsprinsippet i henhold til *statlige regnskapsstandarder* (SRS).

Tabell 3.4.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Årsregnskap satt opp etter kontantprinsippet	Årsregnskap satt opp etter periodiseringsprinsippet (SRS)	Årsregnskap satt opp etter både kontant- og periodiseringsprinsippet
Ordinære forvaltningsorgan (bruttobudsjettert)	3*		3**

* Finansdepartementet, Finanstilsynet, tolletaten

** Skatteetaten, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, Statistisk sentralbyrå

3.4.3 Oppfølging av tidligere revisjoner

Det har ikke vært oppfølgingsrevisjoner i 2019.

3.4.4 Finansiell revisjon

Resultatet av den finansielle revisjonen

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

Revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet for noen av virksomhetene under departementets ansvarsområde.

Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk under departementets ansvarsområde.

29) Finansdepartementets forklaringer til statsregnskapet 2019.

3.4.5 Undersøkelser

I revisjonsåret 2019 ble det gjennomført én undersøkelse innenfor Finansdepartementets område. Undersøkelsen er en del av en tverrsektoriell revisjon om etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester som omfatter Justis- og beredskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet i tillegg til Finansdepartementet.

Etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester

1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Statlig tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse finansieres normalt ved bevilgninger over statsbudsjettet. Stortinget vedtar skatter og avgifter på statsbudsjettets inntektsside ved årlige plenarvedtak i henhold til *Grunnloven* § 75 bokstav a. Enkelte statlige tjenester er i tillegg helt eller delvis finansiert ved at brukerne betaler et gebyr for å motta tjenesten.

I rundskriv R-112 har Finansdepartementet gitt nærmere bestemmelser om gebyrfinansiering. Rundskrivet bygger på en forutsetning om at brukeren ikke betaler for noe annet eller mer enn det tjenesten koster. Etter bevilgningsreglementet §§ 3 og 5 skal inntektene som budsjetteres, være basert på realistiske anslag og i tråd med Stortingets forutsetninger for inntektene. I statsbudsjettet bør inntekter fra tjenester som er gebyrbelagt og omfattet av R-112, derfor ikke være høyere enn tilhørende utgifter for å produsere og levere de gebyrbelagte tjenestene.

Dersom brukerne betaler et gebyr som er høyere enn det tjenesten koster, og dette ikke er omtalt i budsjettdokumentene, vil statsbudsjettet vedtas med en skjult skatteinntekt.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om statlige gebyrordninger som er omfattet av rundskriv R-112, er innrettet slik at mottakerne av tjenestene ikke betaler mer enn kostnaden ved å produsere og levere tjenesten. Det har også vært et mål å kontrollere om gebyrinntektene er rapportert til statsregnskapet etter rundskriv R-101 (statens kontoplan) og R-102 (standard kontoplan), og at rapporteringen gir et sammenlignbart informasjonsgrunnlag til styring og for statistikk- og analyseformål.

I 2019 hadde 12 departementer og 36 virksomheter nærmere 5,3 milliarder kroner i inntekter fra 80 gebyrordninger. I undersøkelsen har vi valgt ut sju gebyrordninger under henholdsvis Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. De fire departementene sto for forvaltningen av 33 gebyrordninger og 82 prosent av de totale gebyrinntektene i 2019. Utvalget er basert på en vurdering av beløpsmessige størrelser, samfunnsmessig kontekst (om betalerne for en stor del er privatpersoner) og observert risiko for overprising av tjenestene. De sju utvalgte gebyrordningene ga i 2018 inntekter på 2,9 milliarder kroner.

Under Finansdepartementet er det tre virksomheter som til sammen har 75 millioner kroner i inntekter fra fem gebyrordninger. Av disse inntektene kommer 57 millioner kroner fra Skatteetaten, 11 millioner fra Finanstilsynet og 7 millioner kroner fra tolletaten. Ingen av gebyrordningene på Finansdepartementets område er blant de sju som er valgt ut i undersøkelsen, men inngår likevel i vår kontroll av informasjon til bruker og rapportering av gebyrinntektene til statsregnskapet.

Finansdepartementet koordinerer arbeidet med statsbudsjettet og har ansvar for å utrede forslag fra regjeringen til Stortinget, inkludert skatte- og avgiftsopplegget. Før budsjettene legges fram for Stortinget, gir Finansdepartementet råd til regjeringen om hvilke skatter og avgifter som bør kreves inn for at staten skal kunne dekke sine utgifter. Inntekter fra statlige gebyrordninger som foreslås nedjustert, blir inkludert i behandlingen av skatter og avgifter i statsbudsjettet.

Revisjonen har utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet)
- *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet)
- rundskriv R-112 *Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering*
- rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*
- rundskriv R-102 *Standard kontoplan for statlige virksomheter*

Vi har analysert dokumenter og regnskap for 2018 og 2019 og fastsettelse av gebyrsatser i budsjettprosessen for 2019 og 2020. Analysene er gjennomgått i møter med virksomhetene og de fire departementene. I tillegg har vi hatt møte med Finansdepartementet, som har ansvar for budsjettprosessen. Se omtale av undersøkelser under de øvrige departementene.

I brev av 22. juni 2020 har Finansdepartementet gitt kommentarer på utkast til revisjonsrapport. Vi har tatt hensyn til innspillene fra departementet i den endelige rapporten sammen med innspill fra de øvrige departementene.

2 Hovedfunn

- Brukerne av de utvalgte gebyrordningene betaler 627 millioner kroner mer enn hva det koster å produsere tjenestene.
- Omfanget av overprisede gebyrer beskrives ikke i statsbudsjettet – overprisede tjenester på 627 millioner kroner blir en skjult skatt.
- En fjerdedel av gebyrinntektene fra departementenes underliggende virksomheter blir feilaktig presentert som skatter og avgifter ved rapporteringen til statsregnskapet og bidrar til at styringsinformasjonen ikke blir ensartet.

3 Riksrevisjonens merknader

Finansdepartementet har ansvar for å samordne arbeidet med statsbudsjettet, og gi retningslinjer for utarbeidelse av forslag til statsbudsjett. I tillegg har departementet ansvar for samordning av økonomistyringen i staten. Budsjettforhandlingene i Stortinget skjer med bakgrunn i regjeringens budsjettforslag, som Finansdepartementet har fagansvaret for, inkludert skatte- og avgiftsopplegget.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at brukerne av gebyrbelagte tjenester må betale mer enn det tjenestene koster. Dette er i strid med Finansdepartementets bestemmelser i R-112 og Stortingets forutsetninger for gebyrfinansieringen. Vi finner det også kritikkverdig at Finansdepartementet ikke omtaler 627 millioner kroner i overprisede gebyrer i statsbudsjettet. Videre er det kritikkverdig at departementet ikke bidrar til at alle gebyrinntektene som er omfattet av R-112, blir rapportert ensartet til statsregnskapet etter R-102.

Brukerne av de utvalgte gebyrordningene betaler 627 millioner kroner mer enn hva det koster å produsere tjenestene

Finansdepartementet innskjerpet bestemmelsene i rundskriv R-112 i 2015. Rundskrivets ordlyd ble endret fra overprising «bør» unngås til overprising «skal» unngås. Det ble også tatt inn et krav om at oppdatering av satser skal skje i forbindelse med den årlige budsjettprosessen. Rundskrivet ble lagt fram for Stortinget som del av budsjettbehandlingen for 2016 i Prop 1 LS (2015–2016).

For de sju utvalgte gebyrordningene i undersøkelsen utgjør overprising av tjenestene om lag 627 millioner kroner av cirka 2,9 milliarder kroner i samlede gebyrinntekter. Dette gjelder følgende tjenester:

- Registrering i Løsøreregisteret hos Brønnøysundregistrene – om lag 268 millioner kroner.
- Begjæring om utlegg hos domstolene og politiet – om lag 200 millioner kroner.

- Tinglysing av eiendom hos Statens kartverk – om lag 89 millioner kroner.
- Gjennomføring av teoriprøver hos Statens vegvesen – om lag 54,5 millioner kroner.
- Foto på førerkort hos Statens vegvesen – om lag 13,9 millioner kroner.
- Operative sertifikater og teoriprøver hos Luftfartstilsynet – om lag 1,7 millioner kroner.

Etter Finansdepartementets budsjetttrundskriv³⁰ skal det aktuelle departementet fremme et ordinært satsingsforslag i budsjettprosessen dersom det skal nedjustere gebyrer som er for høye. Finansdepartementet vurderer ulike sider av fagdepartementenes innspill, tar standpunkt til om fagdepartementenes forslag bør godtas eller ikke, og har også anledning til å komme med egne forslag til endringer.

Alle satsingsforslag fra fagdepartementene ses under ett og følges opp fra Finansdepartementet overfor regjeringen. Satsingsforslag om nedjustering av gebyrer som er for høye, må som alle andre satsningsforslag, prioriteres i budsjettprosessen. Undersøkelsen viser at satsingsforslag om nedjustering av gebyrer ikke alltid blir prioritert. Det betyr at enkelte gebyrer opprettholdes selv om de er høyere enn kravet til kostnadsdekning etter R-112 tilsier. Brukerne av tjenesten betaler dermed mer enn forutsatt.

Omfanget av overprisede gebyrer beskrives ikke i statsbudsjettet – overprisede tjenester på 627 millioner kroner blir en skjult skatt

Skattlegging av borgerne skal vedtas av Stortinget, jf. Grunnloven § 75 a. Når gebyrbelagte tjenester er overpriset uten at det er omtalt i statsbudsjettet, blir overprisen en skjult skatt.

Finansdepartementet har et overordnet ansvar for budsjettprosessen inkludert skatte- og avgiftsopplegget. Skatte- og avgiftsopplegget inkluderer endringer som innebærer en reduksjon av de gebyrene der brukerne betaler for mye. En økning i gebyrer der brukeren betaler mindre enn kostnadene, inngår ikke i skatte- og avgiftsopplegget.

Tjenester som har for høye gebyrer som en følge av prioriteringer i budsjettprosessen, omtales ikke i statsbudsjettet. Undersøkelsen viser at inntektene fra overprisede tjenester i statsbudsjettet totalt utgjør 627 millioner kroner. Dette er i praksis en skjult skatt.

En fjerdedel av gebyrinntektene fra departementenes underliggende virksomheter blir feilaktig presentert som skatter og avgifter ved rapporteringen til statsregnskapet og bidrar til at styringsinformasjonen ikke blir ensartet

Finansdepartementet har med hjemmel i bevilgningsreglementet § 13 gitt utfyllende bestemmelser for fagdepartementenes og virksomhetenes rapportering til statsregnskapet. Bestemmelsene regulerer bruk av kapittel og post etter statens kontoplan i rundskriv R-101 og bruk av artskonto etter standard kontoplan i rundskriv R-102. Ved rapporteringen til statsregnskapet skal departementene i tillegg til kapittel og post, rapportere artskonto etter standard kontoplan.³¹

Årsregnskapene for statlige virksomheter og departementer er viktige for å sikre at det er tillit til offentlige myndigheter, for at statlige midler skal bli brukt etter hensikten, og for at man skal utnytte budsjettene effektivt. Det er derfor viktig at informasjonsgrunnlaget er ensartet og velegnet som styringsinformasjon og for statistikk-, analyse- og sammenligningsformål.

Alle departementene som har rapportert gebyrinntekter omfattet av R-112, har budsjettet og rapportert på kapittel og post for driftsinntekter. Dette er i tråd med bestemmelsene i bevilgningsreglementet og statens kontoplan i R-101.

30) Jf. R-10/2017 for budsjettåret 2019 og R-9/2018 for budsjettåret 2020.

31) Jf. rundskriv R-4/2019 punkt 7.3.5 andre avsnitt.

Når det gjelder bruk av standard kontoplan, jf. R-102, har virksomheter under tre av de tolv departementene presentert gebyrinntektene som innkreivingsvirksomhet av skatter og avgifter, i stedet for som driftsinntekter. Dette er inntekter som Skatteetaten krever inn og rapporterer til statsregnskapet på vegne av virksomhetene. Avvikene gjelder:

- Justis- og beredskapsdepartementet med avvik på 1 milliard kroner
- Nærings- og fiskeridepartementet med avvik på 0,3 milliarder kroner
- Finansdepartementet med avvik på 50 millioner kroner

Finansdepartementet opplyser at Skatteetatens funksjon som innkreivingsentral og regnskapsfører for inntekter på andre virksomheters kapitler og poster (belastningsfullmakt), vil (sett fra Skatteetatens side) *etter art* kunne framstå som en ordinær innkreivingsoppgave. Det vil dermed ikke være opplagt at innbetalingen skal presenteres som en driftsinntekt i Skatteetatens eget regnskap. Finansdepartementet viser til at Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), som forvalter økonomiregelverket, arbeider med problemstillingen, blant annet med sikte på å klargjøre retningslinjene for bruk av artskonto og presentasjon i årsregnskapet.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Finansdepartementet å

- informere Stortinget i statsbudsjettet om omfanget av overprisede gebyrer
- følge opp at rapporteringen av gebyrinntektene til statsregnskapet blir ensartet slik at informasjonsgrunnlaget blir velegnet som styringsinformasjon og for statistikk-, analyse- eller sammenligningsformål
- følge opp at Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) klargjør retningslinjene for bruk av artskonto og presentasjon i årsregnskapet.

5 Departementets oppfølging

Statsråden uttaler at intensjonen i rundskriv R-112 og de årlige budsjetttrundskriv om å tilpasse gebyrer til tjenestenes kostnader, står fast. Samtidig understreker han at nedsettelse av gebyrer må prioriteres mot andre tiltak i budsjettet. Statsråden viser til at Stortinget siden 2006, etter forslag fra regjeringen, i flere runder har vedtatt å sette ned overprisede gebyrer. Funnene i de sju gjennomgåtte gebyrordningene viser ifølge statsråden, at det fortsatt gjenstår arbeid for å få justert ned overprisede gebyrer.

Statsråden er enig i at overprisede gebyrer innebærer en skjult beskatning, og at informasjon om omfanget av denne bør fremgå av regjeringens årlige forslag til skatter, avgifter og toll. Ved fremleggelse av forslag til statsbudsjett for 2021 vil statsråden derfor inkludere en oversikt over den anslåtte overprisingen av gebyrordninger i *Prop. 1 LS (2020–2021) Skatter, avgifter og toll 2021*.

Statsråden er fornøyd med at revisjonsrapporten viser at samtlige gebyrinntekter blir regnskapsført og rapportert til statsregnskapet på samme kapittel og post som inntektsbevilgningen ble gitt. Samtidig ser statsråden behov for å klargjøre den mer detaljerte artskontobruken og presentasjonen i årsregnskapet til virksomhetene, for blant annet å forbedre muligheten for å søke opp helhetlig regnskapsinformasjon om gebyrinntektene fra eksempelvis nettportalen *Statsregnskapet.no*.

Statsråden vil følge opp Riksrevisjonens anbefaling i departementets dialog med Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Det vil bli presisert at virksomhetene skal etterstrebe ensartet rapportering av artskonto for gebyrinntekter, uavhengig av om virksomhetene krever disse inn selv eller benytter Skatteetaten. Dette innebærer også avklaring av hvordan virksomhetene og

ikke minst hvordan Skatteetaten som innkreivingsvirksomhet, skal presentere gebyrinntektene i sitt årsregnskap. Statsråden mener det er realistisk å få dette på plass til regnskapet for 2021.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

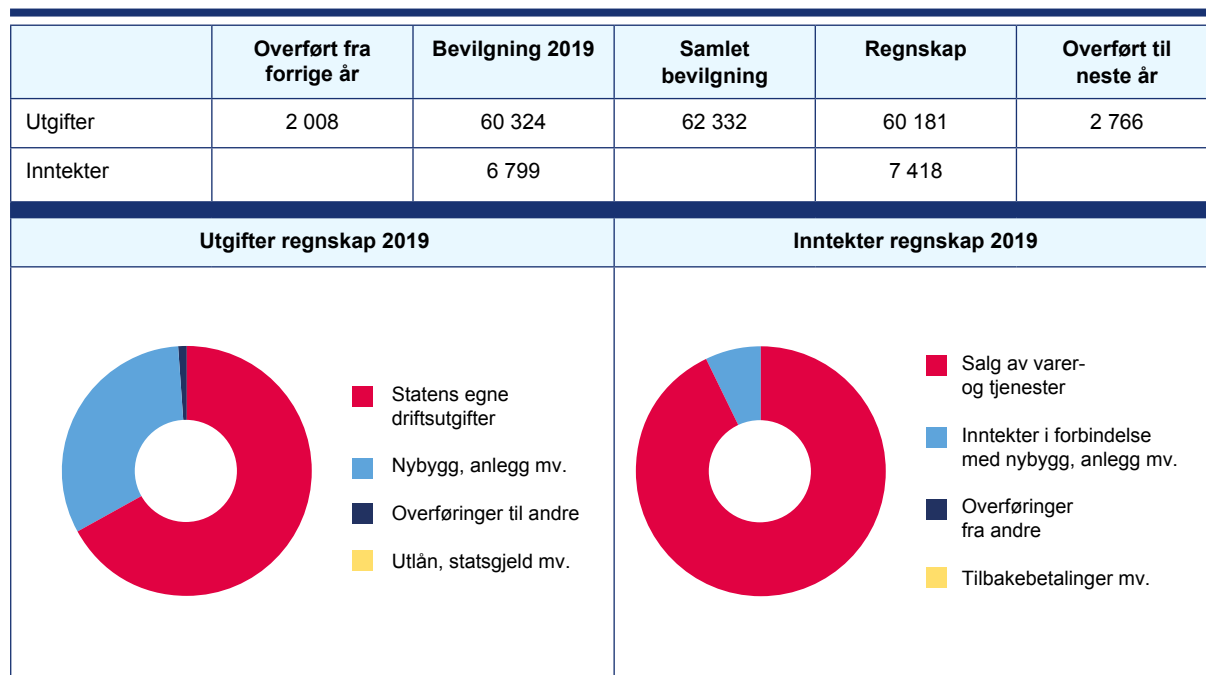
3.5 Forsvarsdepartementet

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

Stortinget vedtar langtidsplan for forsvarssektoren. Langtidsplanen skal legge til rette for en styrking av Forsvarets operative evne, og gjeldende plan i 2019 er for perioden 2017–2020.

3.5.1 Departementets budsjett og regnskap for 2019³²

Figur 3.5 Budsjett og regnskap for 2019 (tall i millioner kroner)



Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Forsvarsdepartementets ansvarsområde kjennetegnes av store driftsutgifter. *Statens egne driftsutgifter* for departementet med underliggende virksomheter utgjør 40,2 milliarder kroner, hvorav 9,7 milliarder kroner gjelder Felleskapasiteter i Forsvaret.

Nybygg, anlegg mv. utgjør i overkant av 19 milliarder kroner og omfatter blant annet utgifter til investeringer i materiell, eiendom, bygg og anlegg, herunder investeringer i forbindelse med nye kampfly med baseløsning med 7,8 milliarder kroner.

Inntektene på departementets ansvarsområde er totalt 7,4 milliarder kroner. Av dette utgjør *Salg av varer og tjenester* 6,9 milliarder kroner, som blant annet gjelder Forsvarsbyggs driftsinntekter.

Det er et mindreforbruk på 2150 millioner kroner på forsvarssektorens utgiftskapitler. Forsvarsdepartementet forklarer at mindreforbruket blant annet skyldes forsinkelser i framdrift for

32) Inndelingen i utgifter og inntekter er i samsvar med bevilgningsreglementet § 4 Statsbudsjettets inndeling. Tallene i figuren er basert på statsregnskapets postinndeling og for nettobudsjetterte virksomheter inngår bevilgningen, men ikke samlet oversikt over utgifter (egentlig kostnader) og inntekter.
Kilde: statsregnskapet 2019.

prosjekter, justerte betalingsmilepæler og forsinket fakturering. Mindreforbruk på kapittel 1761 *Nye kampany med baseløsning* er 1490 millioner kroner.

Det er merforbruk på noen utgiftsposter på departementsområdet. Forsvarsdepartementet har en generell merinntektsfullmakt, og det er merinntekter på om lag 618 millioner kroner i 2019. Samtlige merutgifter er dekket av merinntekter.

Det er overført ubrukt bevilgning på nær 2766 millioner kroner fra 2019 til 2020 på driftsposter og poster med stikkordet *kan overføres*. Dette er en økning på nærmere 38 prosent fra 2018.

3.5.2 Virksomhetenes årsregnskap

Forsvarsdepartementet har i 2019 hatt fem underliggende virksomheter: Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg, Forsvarets forskningsinstitutt og Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Det administrative ansvaret for Nasjonal sikkerhetsmyndighet ble overført fra Forsvarsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet i mai 2019. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet.

Det er fire ordinære forvaltningsorganer på departements område. Disse er bruttobudsjettert, noe som betyr at de budsjetterer og rapporterer inntekter og utgifter hver for seg. En virksomhet er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og er nettobudsjettert. Fire av virksomhetene fører virksomhetsregnskapet sitt etter periodiseringsprinsippet i henhold til *statlige regnskapsstandarder* (SRS).

Tabell 3.5.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Årsregnskap satt opp etter kontantprinsippet	Årsregnskap satt opp etter periodiseringsprinsippet (SRS)	Årsregnskap satt opp etter både kontant- og periodiseringsprinsippet
Ordinære forvaltningsorgan (bruttobudsjettert)	1*		3**
Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (nettobudsjettert)		1***	

* Forsvarsdepartementet

** Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg

*** Forsvarets Forskningsinstitutt

3.5.3 Oppfølging av tidligere revisjoner

Oppfølging av Riksrevisjonens etterlevelsesrevisjon for 2016 om innføring av allmenn verneplikt i Forsvaret

14. juni 2013 fattet Stortinget vedtak³³ om å innføre kjønnsnøytral verneplikt i Norge. Sommeren 2016 møtte de første vernepliktige til tjeneste etter den nye ordningen.

I Dokument 1 (2017–2018) omtalte vi revisjonen om innføring av allmenn verneplikt i Forsvaret. Riksrevisjonen fant det kritikkverdig at Forsvarsdepartementet ikke i tilstrekkelig grad hadde sørget for å tilrettelegge eiendom, bygg og anlegg (EBA) og personlig bekledning og utrustning (PBU) for begge kjønn. Vi rapporterte også om svakheter ved Forsvarsdepartementets styring ved innføringen av allmenn verneplikt.

I rapporten omtalte vi at det i liten grad var gjennomført permanente bygningsmessige forbedringer og tiltak for å tilrettelegge for allmenn verneplikt. De bygningsmessige utfordringene gjaldt i hovedsak mangelfull kapasitet på sanitæranlegg for begge kjønn.

33) Romertallsvedtak I, Innst. 384 S (2012–2013) jf. Meld. St. 14 (2012–2013) *Kompetanse for en ny tid*.

Vi fant også at personlig bekledning og utrustning ikke var godt nok tilpasset eller tilgjengelig for alle vernepliktige. Revisjonen viste at størrelser på enkelte artikler ikke ble prioritert fordi det ikke var tilstrekkelig lagerkapasitet i leirene. Dette gjaldt ofte de minste størrelsene, som i hovedsak ble benyttet av de kvinnelige soldatene.

Riksrevisjonen anbefalte Forsvarsdepartementet å sørge for å videreføre innføringen av allmenn verneplikt, inkludert å tilpasse bygninger, anlegg og personlig bekledning og utrustning til alle vernepliktige.

I kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 1, jf. Innst. 115 S (2017–2018) stiller komiteen seg bak Riksrevisjonens anbefaling og ber regjeringen sørge for å videreføre innføringen av allmenn verneplikt, inkludert å tilpasse bygninger, anlegg og personlig bekledning og utrustning for begge kjønn.

Vi har i brev bedt Forsvarsdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk i etterkant av Riksrevisjonens anbefalinger og Kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader.

Forsvarsdepartementet svarer i brev av 28. mai 2020 at departementet følger opp gjennomføringen av allmenn verneplikt i Forsvaret i den ordinære etatsstyringen. Departementet viser til at forsvarssjefen fra og med 1. januar 2020 ble gjort til prosjekteier for alle investeringsprosjekter, inkludert prosjekter innen eiendom, bygg og anlegg (EBA) og personlig bekledning og utrustning (PBU). Departementets oppfølging innen disse områdene ivaretas nå gjennom den ordinære tertialrapporteringen.

Forsvarsdepartementet viser også til at de i arbeidet med perspektivplanen for EBA har lagt vekt på allmenn verneplikt. Departementet skriver at alle investeringsforslag omfatter eventuelle behov for tilpasninger for å støtte opp under dette. Videre uttaler departementet at behov for kjønnsstilpassede fasiliteter ivaretas i alle nye prosjekter som gjennomføres.

Departementet har gjennom Iverksettingsbrevet for langtidsplanen satt av 10 millioner kroner årlig i øremerkede midler til prosjekter som skal forbedre bo- og sanitærforhold for vernepliktige. Departementet viser til at det for 2019 og 2020 til sammen vil bli brukt ytterligere 38 millioner kroner til utbedringer av EBA, blant annet til bo- og sanitærforhold for vernepliktige, for tilpasning til allmenn verneplikt. Dette vil ifølge departementet bidra til å innfri det gjenværende kartlagte behovet for EBA tilpasset begge kjønn.

Forsvarsdepartementet opplyser om at det har vært forbedringer i tilgangen til tilpasset PBU i løpet av langtidsperioden 2017–2020. Det har ifølge departementet likevel vært noen utfordringer knyttet til distribusjon av ekstra store og små størrelser. Ifølge departementet har Forsvaret satt i verk flere tiltak for å bedre situasjonen. Departementet viser ellers til at kjønnsperspektivet er ivaretatt ved alle nyanskaffelser, og at det i løpet av 2022 skal fases inn et nytt uniformssortiment der alle artiklene i sortimentet er kjønnsstilpasset.

Forsvarsdepartementet anser innføringen av allmenn verneplikt i Forsvaret som vellykket, men viser til at gjennomføringen av allmenn verneplikt i Forsvaret likevel er et område som vil kreve oppmerksomhet og målrettet arbeid fra departementet og resten av forsvarssektoren i flere år framover.

Riksrevisjonen tar departementets svar til etterretning.

Oppfølging av den finansielle revisjonen for 2018 – brudd på regelverk for merverdiavgift på Forsvarssektoren

I Dokument 1 (2019–2020) for regnskapsåret 2018 konkluderte vi med at det er kritikkverdig at Forsvarsdepartementets føringer om merverdiavgift i sektoren medførte at departementet selv og

de underliggende virksomhetene brøt meravgiftslovens bestemmelser. Forsvarsdepartementet hadde lagt til grunn at virksomhetene i sektoren var å anse som ett avgiftssubjekt, og informert de underliggende virksomhetene om at de ikke skulle beregne merverdiavgift for transaksjoner til øvrige underliggende virksomheter.

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

Forholdet fikk betydning både for konklusjonen om regnskapet (modifisert uttalelse om regnskapet) for en virksomhet og for uttalelsen om administrativt regelverk (modifisert uttalelse om administrativt regelverk) for fire virksomheter, inkludert departementet selv.

Da kontroll- og konstitusjonskomiteen behandlet Dokument 1, jf. Innst.115 S (2017–2018), forutsatte de at forholdet ble avklart, og at vi skulle omtale forholdet i Dokument 1 (2020–2021).

Etter at Riksrevisjonen tok opp saken i 2018, henvendte Forsvarsdepartementet seg til Finansdepartementet, som har uttalt³⁴ at de står ved sine tidligere vurderinger. Som et resultat av dette har Forsvarsdepartementet i brev av 8. november 2019 bedt de underliggende virksomhetene om å innarbeide merverdiavgift for omsetning av varer og tjenester mellom virksomhetene i sektoren fullt ut i regnskapene fra og med regnskapsåret 2020. Forsvarets forskningsinstitutt har rettet opp i forholdet i regnskapet for 2019, mens Forsvaret, Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg fortsatt har brudd på merverdiavgiftsloven i 2019.

Riksrevisjonen følger opp saken i den ordinære revisjonen.

Forsvarets og Forsvarsmaterielle regnskaper – utvikling i kvalitet på regnskapsrapporteringen

Riksrevisjonen kunne ikke ta stilling til om Forsvarets og Forsvarsmaterielle regnskaper for regnskapsåret 2016 gav et rettviseende bilde av virksomhetens aktiviteter, jf. Dokument 1 (2017–2018). Forholdet ble første gang omtalt i Dokument 1 for 2015 (2016–2017), da etableringen av Forsvarsmateriell var besluttet. I Innst. 144 S (2016–2017) la en samlet kontroll- og konstitusjonskomite til grunn at Forsvaret og Forsvarsmateriell skulle etterleve økonomireglementet fra og med regnskapsåret 2016. I Innst. 115 S (2017–2018) konstaterte kontroll- og konstitusjonskomiteen at dette ikke skjedde. Komiteen merket seg også Riksrevisjonens opplysninger om at Forsvaret og Forsvarsmateriell heller ikke for 2017 ville være i stand til å avlegge reviderbare regnskaper. Komiteen mente det var sterkt kritikkverdig at Forsvaret og Forsvarsmateriell ikke la fram reviderbare regnskap i 2016 og 2017. De ba statsråden orientere Stortinget om framdriften med å få rutinene på plass i løpet av våren 2018.

Riksrevisjonen tok forbehold om flere regnskapslinjer i årsregnskapene for 2017, både for Forsvaret og Forsvarsmateriell, jf. Dokument 1 (2018–2019). Fra 2018 fikk regnskapsrapporteringen bedre kvalitet, og vi konkluderte med at Forsvarsmaterielle regnskap ikke inneholdt vesentlige feil eller mangler. Forsvaret fikk også for 2018 modifisert revisjonsberetning for regnskapet, men med færre forbehold enn året før.

Kontroll og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 46 S (2019–2020) at komiteen registrerte at regnskapskvaliteten var bedret, selv om man foreløpig ikke var i mål. Komiteen forutsatte at Riksrevisjonen følger utviklingen nøye.

34) Brev av 8. november 2019 fra FIN til FD.

Forsvarsmateriell har mottatt umodifisert revisjonsberetning om regnskapet for 2019. Forsvaret har mottatt modifisert beretning, se omtale under punkt 3.5.4. Modifiseringen er knyttet til bevilgningsoppstillingen, som spiller Forsvaret rapportering til statsregnskapet. Det er ikke modifisering for virksomhetsregnskapet med noter.

3.5.4 Finansiell revisjon

Resultatet av den finansielle revisjonen

Vi har avgitt seks revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet og fire til underliggende virksomheter. Det er i tillegg avgitt en egen beretning til Etterretningstjenesten, som regnskapsmessig er en del av Forsvaret.

Revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet

Riksrevisjonen har i 2019 gitt modifisert revisjonsberetning for Forsvaret.

Modifiseringen er knyttet til klassifiseringsfeil i oppstillingen av bevilgningsrapporteringen som følge av Forsvarets praktisering av horisontal samhandling. Dette er nærmere omtalt under punkt 3.5.6.

Tabell 3.5.2 Revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet

Navn	Type modifisering
Forsvaret	Modifisert beretning knyttet til oppstillingen av bevilgningsrapporteringen

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

Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Forsvarsdepartementet, Forsvaret, Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg

Gjennom revisjonen av årsregnskapene er det avdekket brudd på merverdiavgiftsloven i Forsvarsdepartementet, Forsvaret, Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg. For de tre sistnevnte viser revisjonen at det ikke er beregnet merverdiavgift på omsetning til andre virksomheter i sektoren. Saken er omtalt under punkt 3.5.3 Oppfølging av tidligere revisjoner.

Når det gjelder Forsvarsdepartementets eget regnskap, har departementet tolket merverdiavgiftsloven slik at det ikke skal beregnes merverdiavgift ved fakturering av kostnader knyttet til Nasjonalt begrenset nett (NBN) til offentlige virksomheter. Forsvarsdepartementet har hentet inn uttalelse fra Skatteetaten, som konkluderer med at departementet må beregne merverdiavgift ved slik omsetning. Dette har ikke vært gjort for 2019. Forholdet er gjennomgående for all fakturering av NBN til offentlige virksomheter, men omsetningen har ikke vært av et slikt omfang at det har fått konsekvenser for uttalelsen om årsregnskapet.

Forsvarets forskningsinstitutt

Gjennom revisjonen av årsregnskapet for Forsvarets forskningsinstitutt er det avdekket brudd på økonomireglementets punkt 5.3.3 *Budsjettdisponeringsmyndighet og bestilling*. Et fåtall medarbeidere uten budsjettdisponeringsfullmakt har roller i systemene som gjør at de kan endre beløp og kostnadssted i innkjøpsordrer. Ledelsen har ikke etablert kompenserende kontroller som sikrer at dette blir godkjent av en person med budsjettdisponeringsfullmakt før tilhørende faktura går til betaling. Det er et krav i økonomireglementet punkt 2.4 at virksomhetens ledelse skal etablere systemer, rutiner og tiltak som sikrer kvaliteten i den interne styringen, inkludert forsvarlig arbeidsdeling.

Tabell 3.5.3 Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Navn	Type brudd
Forsvarsdepartementet	Brudd på mva-regelverket § 3.1 første ledd
Forsvaret	Brudd på mva-regelverket § 3.1 første ledd
Forsvarsmateriell	Brudd på mva-regelverket § 3.1 første ledd
Forsvarsbygg	Brudd på mva-regelverket § 3.1 første ledd
Forsvarets forskningsinstitutt	Brudd på økonomireglementet pkt 5.3.3. Budsjettdisponeringsmyndighet og bestilling

3.5.5 Undersøkelser

I revisjonsåret 2019 er det ikke gjennomført undersøkelser som rapporteres i Dokument 1, innenfor Forsvarsdepartementets ansvarsområde.

3.5.6 Andre forhold

Forsvaret – horisontal samhandling – feil rapportering til statsregnskapet om bruk av bevilgningene

Horisontal samhandel er et virkemiddel for mer effektiv ressursutnyttelse hvor internfakturerings mellom delene av forsvarssektoren er en viktig forutsetning.³⁵ Målet er at brukerbetaling skal bidra til en mer rasjonell drift, og at aktørene blir mer kostnadsbevisst. Horisontal samhandling har vært praktisert siden tidlig i 1990-årene, og i 2005 fikk Forsvaret løsninger for internfakturerings som la til rette for mer effektiv gjennomføring av horisontal samhandel. Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) er en del av Forsvaret og foretar innkjøp på vegne av hele Forsvaret.

Stortinget bevilger midler til Forsvaret på flere kapitler, blant annet til FLO og de øvrige enhetene i Forsvaret, som Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Bevilgningen skal anvendes i tråd med føringene fra Stortinget og bevilgningsreglementets prinsipper, se ramme. Bevilgningen til forsvarsgrenene skal anvendes til drift av disse mens bevilgningen til FLO skal anvendes til ordinære driftsutgifter i FLO.

Horisontal samhandling praktiseres ved at FLO kjøper inn materiell og midlertidig utgiftsfører dette på sitt kapittel. Når forsvarsgrenene har behov for materiellet, hentes det ut fra lageret. Den aktuelle forsvarsgrenen hvor forbruket skal skje, utgiftsfører på sitt kapittel mens FLO godskrives sitt utgiftskapittel tilsvarende.

For å få stordriftsfordeler ved innkjøp til Forsvaret kan det ta opptil flere år fra FLO kjøper inn materiell til de enkelte forsvarsgrenene og til materiellet faktisk blir brukt. Dette innebærer at utgiftsføringen på riktig kapittel i statsregnskapet først skjer når varene tas ut fra lager og ikke når utgiften er kontant betalt, slik prinsippene i bevilgningsreglementet tilsier. Statsregnskapet gir derfor ikke nødvendig informasjon til å vurdere om det er samsvar mellom det forsvarsgrenene har fått bevilget, og hvor stor del av denne bevilgningen de har brukt det enkelte år.

DFØ (tidligere SSØ) har i brev av 29. juni 2007 uttalt at ettårsprinsippet og kontantprinsippet er ivarettatt så lenge varene som kjøpes inn til lager forbrukes samme år. Når varer først brukes ett eller flere år etter at Stortinget har bevilget midlene, får Stortinget et feilaktig bilde av bruken av midlene.

35) St.meld. nr. 10 (2005–2006) Om økonomisk styring i Forsvaret,

Bevilgningsreglementet

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

Kontantprinsippet (bevilgningsreglementet § 3 tredje ledd):

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

Ettårsprinsippet (bevilgningsreglementet § 3 første ledd)

Budsjetterminen er ett år, og den følger kalenderåret. Dette henger også sammen med Grunnloven § 75 bokstav a som fastsetter at skatter og avgifter bare gjelder for ett kalenderår om gangen. En konsekvens av ettårsprinsippet er at bevilgninger som ikke er brukt innen utløpet av budsjettåret, faller bort og restsmidlene går tilbake til statskassen.

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

I brev av 5. juni 2020 har Forsvaret blant annet uttalt at FLO ble etablert for å skape en profesjonell og effektiv logistikk, også med hensyn til optimalisering av lagerdrift. Det vil ikke være tilstrekkelig å balansere FLOs innkjøp mot hver enkelt kapitteleiers uttak av materiell på årsbasis for å avdekke det reelle behovet for lagerføring av materiell i Forsvaret. Forsvaret mener videre at lagerstyring innen hvert kapittel kan føre til suboptimalisering.

Da vi undersøkte forholdet i 2018, fant vi at det var tilnærmet balanse mellom hva FLO hadde kjøpt inn til forsvarsgrenene, og hva de faktisk hadde brukt. For 2019 er det et vesentlig avvik mellom hva som er kjøpt inn, og hva som er forbrukt. Måten Forsvaret praktiserer horisontal samhandel på, bryter derfor med bevilgningsreglementets bestemmelser om ettårsprinsippet og kontantprinsippet og Stortinget får ikke en riktig rapportering om forbruk pr forsvarsgren opp mot hva som faktisk er bevilget.

Det er vår vurdering at det er en målkonflikt mellom bevilgningsreglementets prinsipper og målene med horisontal samhandling. Riksrevisjonen vil anbefale departementet å forelegge problemstillingen for Stortinget på egnet måte eventuelt vurdere behovet for å be om en hjemmel for unntak fra bevilgningsreglementets prinsipper på dette området.

Departementets oppfølging

Statsråden opplyser at økt logistikkberedskap har vært viktig for å styrke beredskapsevnen, men er samtidig enig i at en planmessig oppbygging av beredskapslagrene har medført at varer ikke forbrukes samme året som de anskaffes. Samtidig opplyser statsråden at en forenkling av kapittelstrukturen i forsvarsbudsjettet vil løse de utfordringene Riksrevisjonen har påpekt for de kapitlene som inngår i et nytt felleskapittel. For budsjettkapitler som forblir selvstendige kapitler, må utfordringene løses på andre måter. Samtidig har Forsvaret påbegynt et arbeid med en helhetlig evaluering av konseptet for horisontal samhandel med sikte på en løsning som ikke bryter med bevilgningsreglementet. Departementet vurderer å legge eventuelle restutfordringer fram for Stortinget slik Riksrevisjonen anbefaler.

Riksrevisjonens sluttmerknad

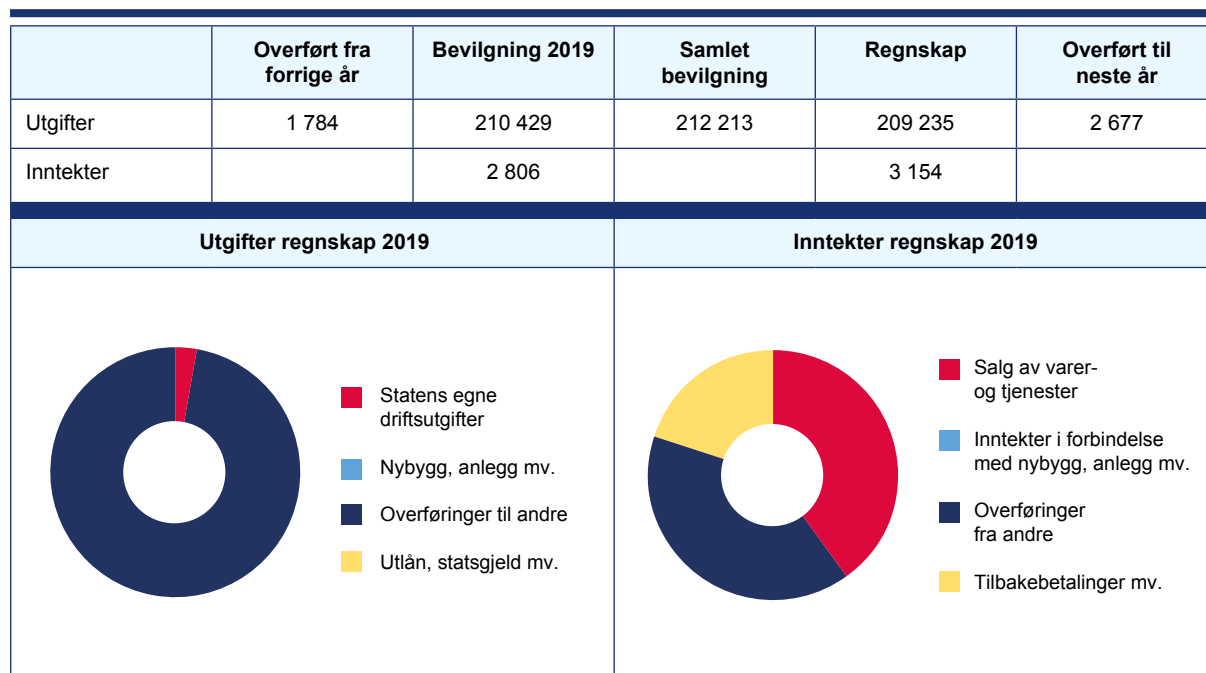
Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

3.6 Helse- og omsorgsdepartementet

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

3.6.1 Departementets budsjett og regnskap for 2019³⁶

Figur 3.6 Budsjett og regnskap for 2019 (tall i millioner kroner)



Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Helse- og omsorgsdepartementets utgifter er i hovedsak overføringer til de regionale helseforetakene på 158,3 milliarder kroner og refusjoner gjennom Helfo til behandlere på 32 milliarder kroner.

Helse- og omsorgsdepartementets inntekter utgjør 3,2 milliarder kroner. Omtrent halvparten av dette er renter og avdrag på investeringslån fra de regionale helseforetakene (1,5 milliarder kroner). Dette inngår i *Overføringer fra andre* og *Tilbakebetalinger mv.*

Salg av varer og tjenester består i hovedsak av inntekter fra vaksinesalg, gebyrer for markedsføring av legemidler og behandling av autorisasjonssaker.

Det er overført nesten 2,7 milliarder kroner til 2020. Helse- og omsorgsdepartementets område har et netto mindreforbruk på 3 milliarder kroner. Av dette er mindreforbruket på 3,4 milliarder kroner og merforbruket på 466 millioner kroner.

36) Inndelingen i utgifter og inntekter er i samsvar med bevilgningsreglementet § 4 Statsbudsjettets inndeling.
Kilde: statsregnskapet 2019.

Merforbruk

Av merutgiftene på 466 millioner kroner er 176 millioner ikke dekket av merinntekter eller andre innsparinger. Dette gjelder hovedsakelig utbetalinger til blant annet spesialisthjelp, psykologhjelp, tannbehandling i spesialisthelsetjenesten, egenandeler, legemidler og helsetjenester i kommunene. Utbetalingene reguleres av takstforskrifter. Prognosen utarbeidet av beregningsgruppa for folketrygden, ligger til grunn for budsjettanslaget. Ifølge Helse- og omsorgsdepartementet fungerer budsjetteringen på disse postene som en overslagsbevilgning, uten at postene er merket med stikkordet «overslagsbevilgning».

Mindreforbruk

Om lag 2,6 milliarder kroner av årets mindreforbruk er knyttet til investeringstilskudd til heldøgns omsorgsplasser. Denne posten har hatt en markert økning i mindreforbruk de siste tre årene, fra 590 millioner kroner i 2017, 1489 millioner kroner i 2018 og til 2587 millioner kroner i 2019. Mindreforbruket i 2019 var på 54 prosent av den samlede tilgjengelige bevilgningen. Selv om posten har stikkord «kan overføres», gjelder kravet om realistisk budsjettering. Departementet opplyser at erfaringene de siste årene er at utbetalingsprofilen som benyttes i budsjetteringen av investeringstilskuddet, i for liten grad treffer for det enkelte utbetalingsår. Helse- og omsorgsdepartementet vil sammen med Husbanken vurdere endringer i utbetalingsprofilen for å gjøre den mer treffsikker i fremtiden.

3.6.2 Virksomhetenes årsregnskap

Departementet har ti underliggende virksomheter. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet. Virksomhetene er ordinære forvaltningsorganer som er bruttobudsjettert. Det vil si at de budsjetterer og rapporterer inntekter og utgifter hver for seg.

Tabell 3.6.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Årsregnskap satt opp etter kontantprinsippet	Årsregnskap satt opp etter periodiseringsprinsippet (SRS)	Årsregnskap satt opp etter både kontant- og periodiseringsprinsippet
Ordinære forvaltningsorgan (bruttobudsjettert)	10*		1**

* Helse- og omsorgsdepartementet, Bioteknologirådet, Direktoratet for e-helse, Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet, Helse- og omsorgsdirektoratet, Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten, Norsk pasientskadeerstatning, Statens helsetilsyn, Statens legemiddelverk og Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten

** Folkehelseinstituttet

3.6.3 Oppfølging av tidligere revisjoner

Helsedirektoratet – utbetaling av helserefusjoner

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

Helsedirektoratet gjennomfører etterkontroller av refusjonskravene og krever tilbakebetalt refusjoner som ikke er rettmessig utbetalt. I 2019 ble det krevd tilbake 28 millioner kroner for urettmessig utbetalte refusjonskrav. I 2018 var tilsvarende beløp 42 millioner kroner.

Undersøkelsen for 2017 viste at refusjonene ble utbetalt til behandlerne selv om kravene i regelverket for de ulike refusjonskravene ikke var oppfylt. Departementet uttalte at det arbeides

kontinuerlig med å klargjøre regelverket og legge til rette for automatisering, og at det må gjøres endringer i de elektroniske pasientjournalssystemene (EPJ-systemer) som bygger opp under effektive og automatiske kontroller.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte blant annet at regelverk og avtaler i større grad må tilpasses automatisert saksbehandling, og forutsatte at statsråden vil ta nødvendige grep for å bedre forholdene. Komiteen viste videre til tilbakemeldingen fra statsråden der han sier at han vil be Helsedirektoratet og Direktoratet for e-helse utrede nærmere hvilke helserefusjonsområder og hvilke tiltak som skal prioriteres, for å forbedre EPJ-systemene.³⁷

Direktoratet for e-helse og Helsedirektoratet har i tildelingsbrevet for 2018 fått i oppdrag å utrede tiltak for å forbedre behandlernes pasientjournalssystemer, som bidrar til at automatiserte kontroller i større grad blir innebygd. Videre har Helsedirektoratet i tildelingsbrevet for 2019 fått i oppdrag å utdype hvordan tiltakene kan følges opp. Helsedirektoratet har gitt tilbakemelding til departementet om at det ikke er ansett som realistisk å følge Riksrevisjonens anbefaling om pålegg i IKT-forskriften. Departementet forutsetter at Helsedirektoratets gjennomføring av EDiT³⁸-prosjektet vil gi nødvendig kontroll med utbetaling av helserefusjoner.

I den finansielle revisjonen av Helsedirektoratet i 2019 har vi fulgt opp utbetalingen av refusjoner til behandlere på 16,6 milliarder kroner. Revisjonen viser at flere forhold er vurdert og utbedret i den automatiserte saksbehandlingen og ved justeringer av regelverket. For de utbetalingene som det ble gjort en tilsvarende kontroll av i 2018, er det en liten reduksjon i andelen som er i strid med regelverket. Det forventes ytterligere forbedringer i 2020 når iverksatte tiltak gjelder hele regnskapsåret.

Vi har også gjennomgått e-reseptordningen som utgjør 18,9 milliarder kroner. Revisjonen viser at det er et stort omfang av utleveringer av pakninger av legemidler som ikke stemmer med det som er angitt på resepten. Ved vurdering av mulige tiltak mener Helsedirektoratet at det viktigste bør være at totalmengden på resepten ikke overskrides. Likevel vil Helsedirektoratet vurdere apotekenes utleveringspraksis, legenes foreskrivning og utformingen av regelverket på området.

Revisjon i 2019 viser at leger i forbindelse med konsultasjoner har krevd refusjon for tidsbruk i strid med regelverket. Helsedirektoratet har innført en innskjerpet tidsbrukskontroll og vil stramme ytterligere inn i 2020.

Riksrevisjonen følger sakene i den årlige revisjonen.

Manglende gjennomføring av stortingsvedtak

Vi rapporterte i Dokument nr 1 (2019–2020) at Helsedirektoratet foretar oppgjør mellom aktører utenfor statsforvaltningen for bruk av fritt behandlingsvalg og for h-resept mellom apotek og helseforetak. For dette formålet har Stortinget gitt fullmakt til å føre utgifter på kapitler i statsbudsjettet uten bevilgning.

I vedtaket er det forutsatt at aktørene skulle foreta akontoinnbetalinger slik at staten ikke forskutterte utbetalingene. Som i 2018 er det heller ikke gjennomført akontoinnbetalinger i 2019, men hyppigere avregninger har ført til at statskassen per 31.12.2019 i sum ikke forskutterer oppgjørene.

Riksrevisjonen følger sakene i den årlige revisjonen.

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

38) Enklere digitale tjenester.

Overføring av administrative oppgaver til Norsk Helsenett SF

Vi rapporterte i Dokument 1 (2019–2020) om at Norsk Helsenett SF har overtatt administrative oppgaver fra virksomheter underlagt Helse- og omsorgsdepartementet. Ved siden av IKT-drift og anskaffelser skal Norsk Helsenett SF også overta post- og arkivfunksjonen fra virksomhetene. Prismodellen er fortsatt under utvikling og i endring, men virksomhetene har gitt uttrykk for at kostnadene økte i 2019.

Riksrevisjonen vil vurdere å følge opp saken på et egnet tidspunkt.

Svakheter i oppfølging av tilskudd i Helsedirektoratet

I Dokument 1 (2018–2019) rapporterte vi om manglende oppfølging av tilskudd i Helsedirektoratet. For de tilskuddsordningene som ble undersøkt, hadde ikke direktoratet dokumentert at det var kontrollert at tilskuddsmidlene ble brukt i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Videre omhandlet rapporteringen til departementet i begrenset grad en vurdering av om tilskuddsordningene hadde ført til de ønskede resultatene.

Helse- og omsorgsdepartementet forutsetter at direktoratet har forbedret sine kontrollrutiner, og at direktoratet vurderer behovet for justeringer for å opprettholde trygghet for at midlene brukes i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, jamfør tildelingsbrevet for 2020.

Riksrevisjonen vil vurdere å følge opp saken på et egnet tidspunkt.

3.6.4 Finansiell revisjon

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt 13 revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet, ti til underliggende virksomheter og to til statlige fond.

Revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet for noen av virksomhetene under departementets ansvarsområde.

Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Tabell 3.6.2 Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Navn	Type brudd
Helsedirektoratet	Sporbarhet av dokumentasjon på større innkjøp, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene), pkt 2.5.2.2 og 5.3.5.2
Direktoratet for e-helse	inkludert ikke-statlige midler i regnskapet, jf. økonomibestemmelsene, pkt. 3.6.5

Helsedirektoratet har fått modifisert beretning fordi mye av dokumentasjon for driftsutgiftene, for eksempel avtaler i forbindelse med kjøp av konsulenttjenester, ikke er funnet. Vi kan ikke vurdere om utgiftene er betalt i samsvar med avtalte vilkår uten denne dokumentasjonen.

Direktoratet for e-helse har fått modifisert beretning fordi regnskapet inkluderer midler som ikke tilhører staten. Midlene tilhører NordClass, et samarbeidsorgan for Norge, Island, Sverige og Danmark for klassifisering av diagnoser.

Utover uttalelsene om administrativt regelverk ovenfor har ikke Riksrevisjonen kommentarer til etterlevelsen av administrativt regelverk til virksomhetene under departementets ansvarsområde.

3.6.5 Undersøkelser

I revisjonsåret 2019 ble det gjennomført én undersøkelse innenfor Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde. Under følger en oppsummering av undersøkelsen.

Undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid på pasientskadeområdet

1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Pasienter og andre som har lidt økonomisk tap på grunn av en pasientskade, har krav på erstatning dersom skaden skyldes behandlingssvikt. Erstatningsutmålingen skal først og fremst dekke tap eller utgifter som har oppstått som følge av skaden. Det betyr at det kan være avgjørende for søkeren å få avgjørelse raskt, og utfallet kan ha stor betydning for den enkeltes livskvalitet.

Norsk pasientskadeerstatning (NPE) har ansvaret for å ta imot og saksbehandle søknader om erstatning, og for å beregne eventuell erstatningssum. Søkere som får avslag på søknaden eller er uenig i tilkjent erstatningssum, kan klage. Det er NPE som først vurderer klagen, men dersom NPE ikke finner grunn til å endre vedtaket, sendes klagen til Pasientskadenemnda. Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage) er saksforberedende organ for nemnda.

Det har i mange år vært for lang saksbehandlingstid av søknader om erstatning og av klager på vedtakene. Til tross for at det i flere år har vært en prioritert oppgave å redusere saksbehandlingstiden for pasientskadesaker, er ikke saksbehandlingstiden redusert i NPE eller i Pasientskadenemnda og Helseklage. I statsbudsjettet for 2018 ble både NPE og Helseklage tilført ekstra midler for å styrke saksbehandlingskapasiteten. I den forbindelse uttalte Stortingets helse- og omsorgskomite i Innst. 11 S (2017–2018) at den har forventninger om at utviklingen med lengre saksbehandlingstider i NPE snus. Videre forutsatte komiteen at det tas grep for å få ned saksbehandlingstiden i Helseklage.

Målet med undersøkelsen har vært å beskrive årsaker til den lange saksbehandlingstiden på pasientskadeområdet.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i

- *lov om erstatning ved pasientskader mv* (pasientskadeloven)
- *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven)
- Innst. 11 S (2016–2017) Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2017, kapitler under Helse- og omsorgsdepartementet (rammeområde 15), jf. Prop. 1 S (2016–2017) Gul bok
- Innst. 11 S (2017–2018) Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018, kapitler under Helse- og omsorgsdepartementet (rammeområde 15), jf. Prop. 1 S (2017–2018) Gul bok
- Innst. 11 S (2018–2019) Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2019, kapitler under Helse- og omsorgsdepartementet (rammeområde 15), jf. Prop. 1 S (2017–2018) Gul bok
- *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet)
- *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet)
- Undersøkelsen omfatter perioden 2014–2019. Vi har analysert registerdata fra virksomhetenes saksbehandlingssystemer, dokumenter, intervjuer og regnskap.

Utkast til revisjonsrapport ble lagt fram for Helse- og omsorgsdepartementet i brev av 28. mai 2020. Departementet har i brev av 24. juni 2020 gitt kommentarer til rapporten. Departementets kommentarer er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Hovedfunn

- Det er fortsatt for lang saksbehandlingstid for pasientskadesaker, men det er gjort noen forbedringer det siste året.
- Helseklage og Pasientskadenemnda har et svært høyt antall ubehandlede saker som fører til lang saksbehandlingstid.
- Saksbehandlingen er i liten grad tilpasset sakens kompleksitet og størrelse på erstatningen.
- Virksomhetenes bruk av de økte bevilgningene har ikke ført til den ønskede reduksjonen i saksbehandlingstid.

3 Riksrevisjonens merknader

Det er fortsatt for lang saksbehandlingstid for pasientskadesaker, men det er gjort noen forbedringer det siste året

Stortinget har i flere år vært opptatt av at saksbehandlingstiden på pasientskadeområdet må reduseres, og har uttrykt bekymring over den økende saksbehandlingstiden i Pasientskadenemnda. Undersøkelsen vår viser at det fortsatt tar lang tid å få svar på en søknad om erstatning etter en pasientskade, og enda lengre tid å få behandlet en klage på avslag eller på vedtatt erstatningssum. Pasienter som har opplevd feilbehandling i helsevesenet som utløser erstatningsplikt, venter i gjennomsnitt nesten to år på å få vedtak om erstatning og beregnet erstatningssum fra NPE. Dersom erstatningssøkeren klager på utfallet, må søkeren i gjennomsnitt vente i nesten to år til for å få avgjort klagesaken hos Pasientskadenemnda og Helseklage. Klager på erstatningssummen som ble ferdigbehandlet i 2019, var i gjennomsnitt nesten tre år gamle (33 måneder). Mange saker som ikke er ferdigbehandlet i Helseklage, er flere år gamle, og gjennomsnittsalderen for de eldste sakene stiger stadig. Det er alvorlig at pasienter som mener å være utsatt for feilbehandling, opplever en ny belastning ved at saksbehandlingen tar urimelig lang tid.

Til tross for at målene for saksbehandlingstid har blitt mindre ambisiøse i perioden, har saksbehandlingstiden vært lengre enn målene i tildelingsbrevene i hele undersøkelsesperioden. Fra 2017 til 2019 forlenget Helse- og omsorgsdepartementet kravet til gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra 12 til 17 måneder i Helseklage. I 2015 var målet for gjennomsnittlig saksbehandlingstid for ansvarsvedtak 8 måneder i NPE. Dette inkluderte både avslagssaker og medholdsaker. I 2019 var målet for gjennomsnittlig saksbehandlingstid for avslagssaker 8 måneder. At avslagssaker behandles raskere enn medholdsaker innebærer at målet for avslagssakene er forlenget. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i avslagssaker økte fra 7,8 måneder i 2015 til 8,6 måneder i 2019. I undersøkelsesperioden økte behandlingstiden for medholdssakene fra 21,9 til 22,8 måneder.

Saksbehandlingstiden økte hvert år fram til 2018 både i NPE og i Helseklage. I 2019 har veksten i saksbehandlingstid stoppet eller snudd, men saksbehandlingstiden er fortsatt lengre enn målene. NPE har de siste årene satt i verk tiltak som har medført betydelige endringer i både arbeidsmåter og organisering. Det ser ut til å ha ført til noe bedre resultater i 2019. Saksbehandlingstiden for både avslags- og medholdssaker er redusert med henholdsvis 0,6 og 1,4 måneder fra utgangen av 2018 til oktober 2019. Det ble behandlet flere saker i 2019 enn i noe annet år vi har tall for i undersøkelsen, det vil si siden 2010. Det er viktig at denne utviklingen fortsetter.

Vi mener at det fortsatt er muligheter for NPE til å redusere saksbehandlingstiden. Det er fortsatt mange ledd og betydelig liggetid i saksbehandlingen. Det er flere saksbehandlere og eksterne involvert i behandlingen av sakene. Det fører til stoppunkter og ventetid for sakene underveis i behandlingen. Det er viktig at NPE fortsetter arbeidet med å identifisere unødvendige og tidkrevende prosesser.

Helseklage og Pasientskadenemnda har et svært høyt antall ubehandlede saker

Forvaltningsloven sier at saker skal behandles uten ugrunnet opphold. Det skal gis en reell begrunnelse for at saksbehandlingen tar uforholdsmessig lang tid. Dette betyr at forvaltningen skal kunne forklare hvorfor saken er forsinket. Det er ikke uten videre tilstrekkelig å forklare forsinkelsen med at virksomheten generelt har en stor arbeidsbyrde.

Saksbehandlingstiden i Helseklage og Pasientskadenemnda har økt betydelig i undersøkelsesperioden. I 2014 tok det i gjennomsnitt 11,6 måneder å få behandlet en klagesak i Pasientskadenemnda, mens det i 2019 tok i gjennomsnitt 21,8 måneder. Dette utgjør nær en dobling av saksbehandlingstiden. Det betyr at søkerne må vente nesten ett år lenger på å få avgjort sin sak i 2019 enn de gjorde for fem år siden. Som nevnt ovenfor var klager på erstatningssummen som ble ferdigbehandlet i 2019, i gjennomsnitt nesten tre år gamle. Vi viser i den forbindelse til Sivilombudsmannens uttalelse 2020/9 av 4. mai 2020 om at en forventet saksbehandlingstid på 43 måneder er i strid med forvaltningsloven § 11 a. Sivilombudsmannen framhever at selv en kortere saksbehandlingstid enn dette vil kunne være i strid med lovkravet.

Da Helseklage ble etablert i Bergen i 2016 som nytt sekretariat for Pasientskadenemnda og flere andre helsenemnder og klageordninger, var det erkjent at saksbehandlingstiden ville kunne øke. Stortinget la i den forbindelse vekt på at etableringen av Helseklage ikke måtte gå ut over klagernes rett til rask og god behandling av klagen. Undersøkelsen viser at etableringen av virksomheten i Bergen har ført til en kraftig vekst i saksbehandlingstiden og stadig flere ubehandlede saker. Perioden etter etableringen har vært preget av oppbygging av virksomheten, rekruttering, kompetanseheving og avvikling av Oslo-kontoret. Hovedvekten av arbeidet med å redusere saksbehandlingstiden har bestått i å rekruttere og lære opp saksbehandlere. Stortinget har siden uttrykt bekymring over den lange saksbehandlingstiden i Pasientskadenemnda og Helseklage og forventet en kortere saksbehandlingstid. Helse- og omsorgsdepartementet hadde ikke forutsett at andelen pasientskadesaker som ble behandlet av sekretariatet, skulle bli så redusert, ei heller at det skulle bli et betydelig omfang av permisjoner i sekretariatet.

I hele undersøkelsesperioden har saksinngangen oversteget saksavviklingen slik at antallet ubehandlede saker har økt. Saksinngangen har vært stabil i mesteparten av perioden, men økte i 2019. I 2019 økte også saksavviklingen i Helseklage, men ikke nok til å overgå saksinngangen, så beholdningen økte også dette året. Ved utgangen av 2019 var antallet ubehandlede saker 3600. Det tilsvarer nesten to års saksavvikling og er 1600 flere saker enn ved inngangen til 2015. Helseklage opplyser at saker ligger ett til to år i kø før de kommer til saksbehandler.

For at virksomheten skal kunne håndtere de sakene som løpende kommer inn, og ikke minst for at søkerne skal få behandlet sine saker innen rimelig tid, er det avgjørende at virksomheten håndterer den betydelige utfordringen den har med en stor beholdning av gamle saker som ikke er ferdig behandlet.

Saksbehandlingen er i liten grad tilpasset sakenes kompleksitet og størrelsen på erstatningen

Både i NPE og Helseklage er rask og god saksbehandling et sentralt mål. Dette innebærer at virksomhetene må gjøre en avveining mellom tempoet i saksbehandlingen og kvaliteten i saksbehandlingen. De må vurdere hva kvalitetsbegrepet innebærer og hva som er god nok kvalitet veid opp mot tiden det tar å behandle en sak.

Pasientskadesaker er komplekse og skal peke på årsakssammenhenger mellom medisinsk behandling og utfall i enkelttilfeller. Det vil i mange tilfeller være en viss usikkerhet knyttet til slike vurderinger, og ønsket om å redusere usikkerheten kan føre til at sakene utredes mer enn

nødvendig. Dette resulterer i unødvendig lang saksbehandlingstid. Økonomireglementet stiller krav om effektiv saksbehandling og rutiner som sikrer dette.

I NPE er det de siste årene innført tiltak for å forenkle saksbehandlingen i saker med lav vanskelighetsgrad. Team ekspress, normvedtak og sakkyndigmøter er eksempler på dette. Det er imidlertid få tiltak som reduserer omfanget av saksbehandlingen i saker med lave forventede utbetalinger. Én av fem utbetalinger i NPE er mindre enn 25 000 kroner. NPE prøver en mer summarisk behandling av tannsaker med forventede utbetalinger under fastsatte beløpsgrenser, blant annet uten å innhente sakkyndigvurdering. En tilnærming i saksbehandlingen hvor sakenes økonomiske vesentlighet vektlegges i utredningen kan føre til en reduksjon i saksbehandlingstiden.

Klager på ansvarssaker blir i ni av ti tilfeller videresendt til Helseklage uten at NPE innhenter ny sakkyndigvurdering. Likevel er disse sakene i gjennomsnitt i 50 dager hos NPE før de sendes videre til Helseklage. Dette er tid som ikke går fram av årsrapporteringen. Bare 2–3 prosent av klagene omgjøres av NPE, og merverdien av en klagebehandling i NPE synes ikke å veie opp for den forlengede ventetiden for erstatningssøkerne.

Helseklage innførte høsten 2019 et system for rask avklaring av enkle saker, men har i liten grad løsninger som forenkler saksbehandlingen utover dette.

De siste to årene har om lag 15 prosent av sakene blitt vedtatt i sekretariatet på delegasjon fra Pasientskadenemnda. Dette er langt lavere enn i 2015 da andelen delegasjonsvedtak var på 30 prosent. For sakene som avgjøres etter delegert myndighet, har Helseklage i 2019 lyktes med å redusere saksbehandlingstiden vesentlig. Dette tyder på at Helseklage er i stand til å identifisere og fjerne unødig tidsbruk for noen saker, samtidig som det indikerer at det er betydelige uutnyttede muligheter for å redusere saksbehandlingstiden også for andre saker.

Pasientskadenemnda har bestemt at alle normvedtak i NPE som blir påklaget, skal behandles i nemnda. Dette sikrer at alle som klager på normvedtak, får saken sin vurdert av en lege, enten i en sakkyndigvurdering innhentet av Helseklage eller av en lege i nemnda. Dette bidrar til å øke kvaliteten og sikkerheten ved vedtakene, samtidig som det fører til lengre ventetid for klageren. Dette indikerer at flere saker kan vedtas i sekretariatet for å redusere saksbehandlingstiden, og at praksisen med å nemndsbehandle alle normvedtak som påklages, medfører ytterligere saksbehandling av forholdsvis enkle saker.

Pasientskadenemnda vurderer om sakene er tilstrekkelig utredet av Helseklage, og nemnda vedtar utfallet av sakene. Dette innebærer at behandlingen i nemnda er styrende for hvilken utredning som er tilstrekkelig. Siden etableringen av Helseklage har bare ni prosent av sakene som har vært til behandling i nemnda, blitt utsatt fordi nemnda ønsker mer informasjon for å fatte vedtak i saken.

Undersøkelsen viser at virksomhetene gjennom mange år har jobbet aktivt med kvalitet i vedtakene og at saksbehandlingen gjennomgående er av god kvalitet. Denne prioriteringen har trolig gått på bekostning av saksbehandlingstiden.

Undersøkelsen viser videre at både NPE og Helseklage må styrke beslutningsdyktigheten til saksbehandlerne. Ledelsen i begge virksomhetene har satt i verk tiltak som bidrar til dette, blant annet ved å forenkle saksbehandlingsløpet og unngå å hente inn unødvendig informasjon. Dette tyder på at virksomhetene har mulighet til å redusere saksbehandlingstiden uten at det fører til at kvaliteten i saksbehandlingen blir dårligere.

Det er ikke noe i undersøkelsen som tyder på at kvaliteten i saksbehandlingen i NPE eller Helseklage faller eller er for dårlig. Undersøkelsen viser at rundt ti prosent av vedtakene som

blir påklaget, blir omgjort av Pasientskadenemnda. Pasientskadenemnda mottok 121 stevninger til retten i 2019. Dette er et relativt lavt antall sett opp mot hvor stor andel av sakene som tidligere har endt i retten. Videre er staten frifunnet i nær 70 prosent av dommene. Dette tyder på at Pasientskadenemndas vedtak i det vesentligste har god kvalitet.

Virksomhetenes bruk av de økte bevilgningene har ikke ført til nødvendig reduksjon i saksbehandlingstid

Stortinget har i forbindelse med budsjettbehandlingen forventet reduserte saksbehandlingstider. Departementet og dets underliggende virksomheter skal utarbeide budsjettforslag som blant annet bidrar til at målene blir oppnådd på en effektiv måte. Videre skal departementet sette i verk nødvendige tiltak for å gjennomføre Stortingets vedtak.

Til tross for at NPE og Helseklage har mottatt henholdsvis 31 millioner og 37 millioner kroner for å redusere saksbehandlingstiden i perioden 2014–2019, har ikke saksbehandlingstiden blitt redusert. Virksomhetene fikk henholdsvis 50 millioner og 18 millioner kroner i tilleggsbevilgninger i samme periode, blant annet til IKT-utvikling. Begge virksomhetene har hatt høye kostnader til IKT i perioden og sier selv at tilpasningene som er gjort i saksbehandlingssystemet Isak, har ført til at systemet er mer komplekst enn nødvendig, og at dette fører til unødige store kostnader til vedlikehold og oppgraderinger.

Undersøkelsen viser at ressursene som går direkte til saksbehandling, i liten grad har økt i perioden 2014–2019. Utgiftene til saksbehandleravdelingene i NPE har vokst i takt med resten av virksomheten, og utgjør samme andel av de samlede utgiftene i 2019 som i 2015. I samme periode har imidlertid andelen som er benyttet til sakkyndige økt med 35 millioner kroner.

Helseklage har i en stor del av undersøkelsesperioden vært i en etableringsfase og har blitt tilført nye oppgaver. Det er derfor vanskelig å sammenligne Helseklage direkte med sekretariatet til Pasientskadenemnda i 2014. Undersøkelsen vår viser likevel at antall ansatte i pasientskadeavdelingene i Helseklage er begrenset sammenlignet med saksbehandleravdelingene i Pasientskadenemnda i 2014.

Begge virksomhetene uttaler at konsernmodellen (for felles produksjon av administrative tjenester i den sentrale helseforvaltningen) har ført til merutgifter. Undersøkelsen viser at virksomhetenes kostnader til Norsk helsenett SF har doblet seg fra 2017 til 31 millioner kroner i 2019. Virksomhetene peker på at de har brukt betydelige ressurser på å administrere tjenestene de mottar fra Norsk helsenett SF. Funn i undersøkelsen tyder på at innføringen av konsernmodellen har gitt økte kostnader og mindre økonomisk fleksibilitet for NPE og Helseklage.

Stortinget har i flere år vært opptatt av at saksbehandlingstiden på pasientskadeområdet må reduseres. For å bidra til dette har både NPE og Helseklage fått styrket sine budsjetter. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at de økte bevilgningene ikke har bidratt til at saksbehandlingstiden er redusert slik Stortinget har forutsatt.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Helse- og omsorgsdepartementet

- påser at virksomhetene fortsetter arbeidet med å redusere saksbehandlingstiden
- påser at virksomhetene fortsetter arbeidet med å identifisere og fjerne unødvendige og tidkrevende prosesser
- påser at virksomhetene tilpasser saksbehandlingen slik at saker som er ukompliserte eller har lave forventede utbetalinger, ikke opptar for mye av saksbehandlerkapasiteten

- påser at Helseklage gjennomfører endringer og tiltak som er nødvendige for å øke effektiviteten i saksbehandlingen, og derigjennom øke gjennomstrømming av saker og redusere det store antallet gamle og ubehandlede saker

5 Departementets oppfølging

Statsråden peker på at det er et viktig funn at saksbehandlingstiden i liten grad er tilpasset sakenes kompleksitet og størrelse på erstatningen. Han vil følge opp dette i styringsdialogen med de to virksomhetene.

Statsråden slutter seg til funnene om at saksbehandlingstiden er for lang og at Helseklage har et stort antall ubehandlede saker. Han legger til at Helseklage er i en utfordrende situasjon med økte restanser. I 2016 var det i gjennomsnitt et fravær på cirka 17 prosent i den delen av virksomheten som behandler saker på pasientskadeområdet. Dette har påvirket opplæringen og produksjonskapasiteten i vesentlig grad. Statsråden legger til at Helseklage har gjort en meget god jobb med å bygge opp en helt ny virksomhet med høy faglig standard, og viser til at Helseklage i 2019 hadde meget god saksavvikling innenfor pasientskadeområdet. Samtidig var sakstilgangen uvanlig høy i 2019 slik at saksbehandlingstidene ikke ble redusert dette året. Ifølge statsråden er det nå viktig at etaten prioriterer å behandle de eldste sakene først, og at saksbehandlingstidene reduseres for de øvrige pasientskadesakene.

Statsråden viser til at den positive utviklingen med reduserte saksbehandlingstider i NPE har fortsatt i perioden etter at Riksrevisjonens undersøkelse opphørte. Samtidig deler statsråden Riksrevisjonens oppfatning om at det fortsatt er mulig for begge etatene å redusere saksbehandlingstiden. Videre skriver statsråden at det skaper trygghet for brukerne at det ikke er noe i undersøkelsen som tyder på at kvaliteten i saksbehandlingen faller eller er for dårlig.

Når det gjelder funnet om at virksomhetenes bruk av de økte bevilgningene ikke har ført til den ønskede reduksjon i saksbehandlingstiden, bemerker statsråden at disse bevilgningene også har måttet dekke kostnader til nødvendig IKT-utvikling. Han uttaler at bedre IKT-systemer på sikt vil bidra til en bedre og mer effektiv saksflyt. Videre skriver statsråden at utgifter til medisinsk sakkyndige er en nødvendig og integrert del av saksbehandlingskapasiteten, og at ressurser til medisinsk sakkyndige derfor må balanseres mot blant annet ressurser til ansettelse av nye saksbehandlere.

Statsråden slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger og vil vurdere behovet for å fremme forslag om ytterligere styrking av bevilgningene innen pasientskadeområdet, med hovedvekt på utfordringene i Helseklage. Statsråden vil initiere et eget oppfølgingsprosjekt med de to virksomhetene for å avklare hvilke tiltak som på kort og mellomlang sikt kan gjennomføres for å redusere saksbehandlingstiden.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

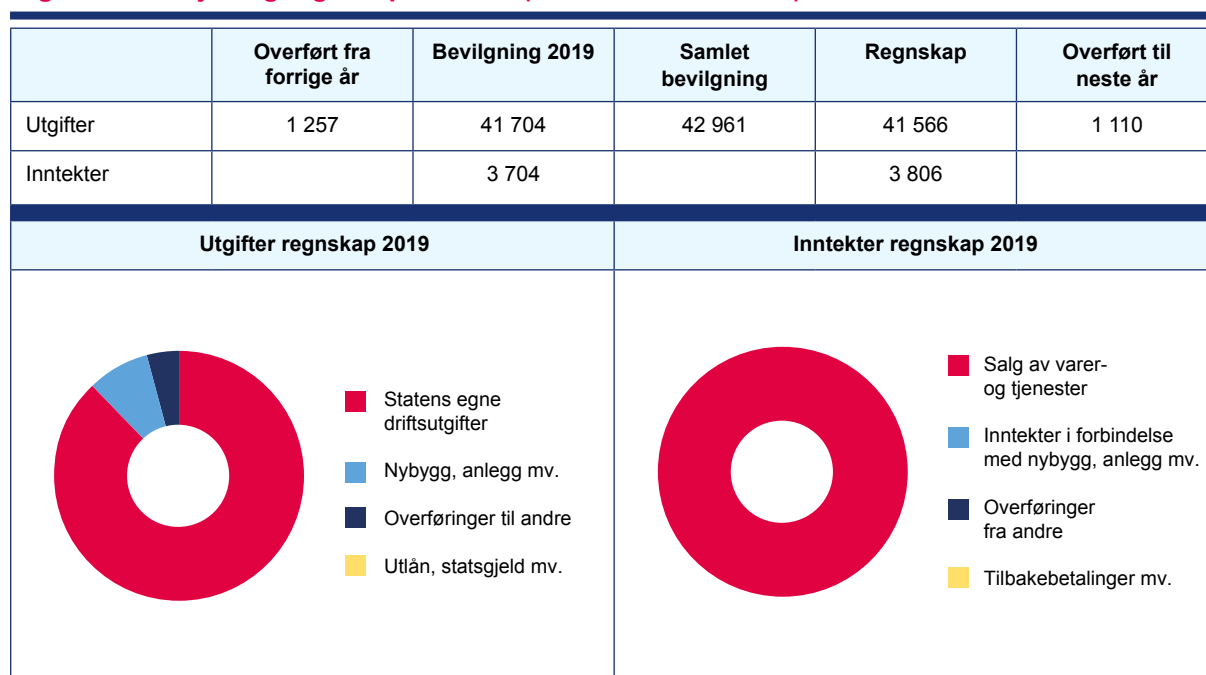
Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

3.7 Justis- og beredskapsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet har overordnet ansvar for virksomheter og ordninger som ivaretar rettssikkerhet og trygghet for enkeltmennesket. Dette innebærer ansvar for politi- og påtalemyndigheten, rettsvesenet, samfunnssikkerhet, redningstjenesten, utlendingsforvaltningen og kriminalomsorgen. Ansvar for samordningen av norsk politikk i polarområdet og Svalbardbudsjettet ligger også til departementet. Hovedmålene sammenfattes i straffesakskjeden, migrasjonsskjeden og samfunnssikkerhetsskjeden.

3.7.1 Departementets budsjett og regnskap for 2019³⁹

Figur 3.7 Budsjett og regnskap for 2019 (tall i millioner kroner)



Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Utgiftene på Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde er primært *Statens egne driftsutgifter* (lønn, varer og tjenester og spesielle driftsutgifter). *Overføringer til andre* omfatter blant annet erstatning til voldsofre og tilskudd til kommuner og asylmottak på utlendingsområdet. Inntektene består i hovedsak av ulike gebyrer i politi- og lensmannsetaten, hvor de største er sivile gjøremål med 1043 millioner kroner og pass og våpen med 316 millioner kroner. Abonnementsordningen for nødnett under Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap utgjør 357 millioner kroner, og rettsgebyrer i domstolene er regnskapsført med 323 millioner kroner.

Det er et mindreforbruk på 1,4 milliarder på Justis- og beredskapsdepartementets budsjettkapitler. Mindreforbruket fordeler seg på mange ulike kapitler og poster, og en del forklares med utsettelse og forsinkelser i framdrift i prosjekter. Den største andelen av mindreforbruket gjelder redningshelikoptertjenesten på 291 millioner kroner, politi- og lensmannsetaten på 297 millioner kroner og Utlendingsdirektoratet på 242 millioner kroner. Departementet overfører 1,1 milliarder kroner av mindreforbruket til 2020.

39) Inndelingen i utgifter og inntekter er i samsvar med bevilgningsreglementet § 4 Statsbudsjettets inndeling.
Kilde: statsregnskapet 2019.

Svalbardbudsjettet og Svalbardregnskapet

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for Svalbardbudsjettet og Svalbardregnskapet. Flere departementer og virksomheter disponerer bevilgningene i Svalbardbudsjettet, og samtlige disponeringer rapporteres mot statskonto 845004 *Avsetninger i Svalbardregnskapet til statsregnskapet*. Rundskrivet om utarbeidelse og avleggelse av statlige virksomheters årsregnskap gir ingen veiledning om hvordan Svalbardregnskapet skal presenteres i virksomhetenes årsregnskap.⁴⁰ Dette har medført at disponeringen av budsjettet har blitt rapportert ulikt.

Riksrevisjonens funn har ført til at Justis- og beredskapsdepartementet, Finansdepartementet og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring har fått på plass en enhetlig rapportering av Svalbardregnskapet, med egen rapporteringspakke og nødvendig veiledningsmateriell.

3.7.2 Virksomhetenes årsregnskap

I 2019 hadde Justis- og beredskapsdepartementet 19 underliggende virksomheter. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet. Virksomhetene under departementet er ordinære bruttobudsjetterte forvaltningsorganer, noe som betyr at de budsjetterer og rapporterer inntekter og utgifter hver for seg. Tre av virksomhetene, Domstolene i Norge, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Spesialenheten for politisaker fører sitt virksomhetsregnskap i henhold til *statlige regnskapsstandarder* (SRS).

Tabell 3.7.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Årsregnskap satt opp etter kontantprinsippet	Årsregnskap satt opp etter periodiseringsprinsippet (SRS)	Årsregnskap satt opp etter både kontant- og periodiseringsprinsippet
Ordinære forvaltningsorgan (bruttobudsjettert)	17*		3**

* Generaladvokaten, Hovedredningssentralen i Nord-Norge, Hovedredningssentralen i Sør-Norge, Justis- og beredskapsdepartementet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker, Kontoret for voldserstatning, Konfliktrådene, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, politi- og lensmannsetaten, Politiets sikkerhetstjeneste, Riksadvokaten, Sivil klareringsmyndighet, Statens sivilrettsforvaltning, Sysselmannen på Svalbard, Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda.

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

3.7.3 Oppfølging av tidligere revisjoner

Angrep mot IKT-systemer i politi- og lensmannsetaten

Riksrevisjonen rapporterte til Stortinget om denne revisjonen i Dokument 1 (2019–2020) jf. Innst. 46 S (2019–2020). Kontroll- og konstitusjonskomiteen har bedt Riksrevisjonen gi tilbakemelding på hvordan Justis- og beredskapsdepartementets har fulgt opp funnene i rapporten.⁴¹

Målet med revisjonen var å kontrollere om etaten beskytter sin informasjon mot dataangrep i henhold til *lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten* (politiregisterloven) og anerkjente standarder.

Riksrevisjonen fant det sterkt kritikkverdig at politi- og lensmannsetaten ikke hadde sikret kritiske IKT-systemer mot etterretning og angrep i henhold til kravene i *lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten* (politiregisterloven). Vi rapporterte også om at politiet ikke arbeidet systematisk med å planlegge og følge opp sikkerhet, og at kompleks organisering og fragmenterte ansvarsforhold gjorde arbeidet vanskeligere. Riksrevisjonen har i flere år tatt opp mangler ved styringssystemet for informasjonssikkerhet i politiet.

40) Rundskriv R-115 Utarbeidelse og avleggelse av statlige virksomheters årsregnskap

41) Innst. 46 S (2019–2020)

I rapporten anbefalte Riksrevisjonen at

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

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler at det er sterkt kritikkverdig at politi- og lensmannsetaten ikke har sikret kritiske IKT-systemer mot etterretning og angrep i henhold til politiregisterloven.⁴² Komiteen viser til at statsråden i januar 2019 ga Politidirektoratet i oppgave å utarbeide en plan og iverksette tiltak for å beskytte informasjonen i politiet. Formålet med planen var å legge til rette for en helhetlig, systematisk oppfølging og styrking av informasjonssikkerheten. Komiteen viser videre til at statsråden forventet å kunne lukke de mest kritiske sårbarheter og styringssystem for sikkerhet i løpet av 2020, og at resten av avvikene ville bli lukket innen 2024.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser i brev av 18. juni 2020 at Politiet i 2019 og 2020 har omdisponert henholdsvis 100 og 80 millioner kroner til forbedringsarbeid innenfor de mest kritiske områdene, og for å planlegge gjennomføringen av de større og mer kostbare forbedringene. Det er blitt etablert en systematisk tilnærming til IKT-sikkerhet gjennom en femårig plan for å lukke de avvikene som Riksrevisjonen avdekket gjennom sin revisjon for revisjonsåret 2018. Politiet jobber med innføring og gjennomføring av tiltak i tre faser; tiltak som skal etableres på kort sikt (2019–2020), mellomlang sikt (2020–2022) og lengre sikt (2022–2024).

Med tiltak som er etablert på kort sikt, legger man vekt på å styrke IKT-sikkerhetsskapabilitetene i politiet og angrepsflaten i IKT-infrastrukturen. Det arbeides med å etablere tiltak for å forebygge og oppdage dataangrep. Tiltak på mellomlang sikt omhandler videreutvikling av IKT-styringsmodell. Et ledelsessystem for sikkerhet i politiet og revidert styringsmodell for IKT er besluttet og innføring pågår. Av tiltak på lang sikt arbeides det med de mer kostbare forbedringene i etatens IKT-infrastruktur.

Departementet opplyser videre at Politidirektoratet rapporterer at arbeidet med den femårige planen er i rute, og at det jobbes kontinuerlig med alternative gjennomføringsformer og finansieringsformer for å imøtekomme målet om å ha lukket risikoene, med varige løsninger, innen 2024.

Etter Riksrevisjonens mening er det fortsatt stor risiko på området. Riksrevisjonen tar svaret til etterretning og følger opp saken i den ordinære revisjonen.

Politiets forvaltning av sivile våpen

I Dokument 1 (2018–2019) omtalte Riksrevisjonen vesentlige svakheter i politiets behandling og oppfølging av sivile våpen, med følgende merknader:

- Politiet har manglende oversikt over et stort antall våpen.
- Det gjennomføres for få kontroller av sivil oppbevaring hos våpeninnehavere og forhandlere til å ha grunnlag for å vurdere tilbakekall av våpenkort og bevillinger.
- Det etablerte systemet for å fange opp bekymringsmeldinger fra politiets ansatte som gir grunn til å tro at våpeneier/-forhandler ikke lenger er egnet til å inneha skytevåpen/bevilling, fungerer ikke godt nok.
- Det er ikke arbeidet systematisk for å sikre personopplysninger i nasjonalt våpenregister, og registeret har ikke en kvalitet som sikrer oppdatert og korrekt informasjon.

42) Innst. 46 S (2019–2020)

- Politidirektoratets styring og kontroll av politidistriktenes arbeid med våpensaker er mangelfull, og Justis- og beredskapsdepartementet har i etatsstyringen ikke fulgt opp at direktoratet har tilstrekkelig styring og kontroll på området.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ba i Innst. 125 S (2018–2019) om å bli holdt løpende orientert om utviklingen. Riksrevisjonen fulgte opp saken og rapporterte om dette i Dokument 1 (2019–2020). I dialogen med Riksrevisjonen opplyste Justis- og beredskapsdepartementet at Politidirektoratet var godt i gang med å følge opp svakhetene ved våpenforvaltningen. Videre opplyste departementet at Politidirektoratet hadde rapportert at de fleste av Riksrevisjonens merknader skulle følges opp i løpet av 2019.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen er sterkt kritisk til at det ikke fantes oversikt over et stort antall våpen, og at det nasjonale våpenregisteret var beheftet med betydelige svakheter.⁴³ Komiteen har merket seg at Politidirektoratet arbeider med saken, og ber om at Riksrevisjonen orienterer om status i Dokument 1 (2020–2021).

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser i brev av 17. juni 2020 at Riksrevisjonens hovedfunn og merknader meddelt i Dokument 1 (2018–2019) er fulgt opp gjennom en rekke tiltak fra Politidirektoratet. Per i dag er alle hovedfunn, med unntak av nasjonalt våpenregister lukket. Arbeidet med å sikre personopplysningene og sikre oppdatert og korrekt informasjon i nasjonalt våpenregister er ifølge departementet planlagt ferdigstilt i løpet av 2021.

Riksrevisjonen tar svaret til etterretning og følger opp saken i den ordinære revisjonen.

Innføring av pass og nasjonale ID-kort med eID

Riksrevisjonen har i flere år fulgt opp undersøkelsen om svakheter i sikkerheten og kontrollen ved saksbehandling og utstedelse av biometriske pass, jf. Dokument 1 (2015–2016). Kontroll- og konstitusjonskomiteen ba Riksrevisjonen om å følge opp saken videre.⁴⁴ Oppfølgingen ble senest rapportert i Dokument 1 (2019–2020), hvor vi konstaterte at prosjektet hadde hatt store problemer med framdrift, økonomi og leveranser. Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og leverandør har satt i verk en rekke tiltak, blant annet skal de første nasjonale ID-kortene lanseres i 2020 uten nasjonal eID.

I sin behandling av Dokument 1 (2019–2020) viser Kontroll- og konstitusjonskomiteen til omtalen av saken i Dokument 1 (2015–2016).⁴⁵ Her rapporterte Riksrevisjonen om alvorlige svakheter i sikkerheten og kontrollen ved saksbehandling og utstedelse av biometriske pass. Komiteen registrerer Justis- og beredskapsdepartementets opplysninger i Prop. 1 S (2019–2020) om at de forventer at svakhetene først er korrigert i 2020.

Justis- og beredskapsdepartementet informerer i brev av 18. juni 2020 om at det viktigste tiltaket som er gjennomført for å sikre lansering av nye pass og nasjonale ID-kort, er en alternativ strategi om å videreutvikle det gjeldende saksbehandlingssystemet for utstedelse av pass og avslutte arbeidet med nytt saksbehandlingssystem. Strategien, som er omtalt i Prop. 117 S (2019–2020), gir ifølge departementet Politidirektoratet bedre kontroll over framdriften i prosjektet og reduserer risikoen for driftsbrudd ved lansering av nye dokumenter.

De fleste av avvikene som ble påpekt i Dokument 1 (2015–2016), vil ifølge Justis- og beredskapsdepartementet være lukket innen lanseringen av nye dokumenter. To av avvikene, henholdsvis sikring av passdatabasen og sporbarhet for vurdering og viktige kontroller, vil imidlertid bare være fulgt opp med en forbedring av manuelle prosesser og vil lukkes fullt ut etter lansering av nye dokumenter.

43) Innst. 46 S (2019–2020)

44) Innst. 169 S (2015–2016)

45) Innst. 46 S (2019–2020)

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser videre at selv om det er satt i verk flere tiltak for å redusere risiko og sikre lansering av pass og nasjonale ID-kort i 2020, er det fortsatt risiko for utsettelse utover 2020. Departementet vil følge prosjektet tett fram til dokumentene er lansert.

Riksrevisjonen tar svaret til etterretning og følger opp saken i den ordinære revisjonen.

3.7.4 Finansiell revisjon

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt 21 revisjonsberetninger på Justisdepartementets ansvarsområde. Av disse er én til departementet, 19 til underliggende virksomheter og én til et statlige fond.

Revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet for noen av virksomhetene under departementets ansvarsområde.

Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk under departementets ansvarsområde.

3.7.5 Undersøkelser

Det er gjennomført én undersøkelse på Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde i 2019. Undersøkelsen er en del av en tverrsektoriell revisjon om etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester som omfatter Finansdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet i tillegg til Justis- og beredskapsdepartementet.

Etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester

1 Innledning – Revisjonens mål og revisjonskriterier

Statlig tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse finansieres normalt ved bevilgninger over statsbudsjettet. Stortinget vedtar skatter og avgifter på statsbudsjettets inntektsside ved årlige plenarvedtak i henhold til *Grunnloven* § 75 bokstav a. Enkelte statlige tjenester er i tillegg helt eller delvis finansiert ved at brukeren betaler et gebyr for å motta tjenesten.

I rundskriv R-112 har Finansdepartementet gitt nærmere bestemmelser om gebyrfinansiering. Rundskrivet bygger på en forutsetning om at brukeren ikke betaler for noe annet eller mer enn det tjenesten koster. Etter bevilgningsreglementet §§ 3 og 5 skal inntektene som budsjetteres, være basert på realistiske anslag og i tråd med Stortingets forutsetninger for inntektene. I statsbudsjettet bør inntekter fra tjenester som er gebyrbelagt og omfattet av R-112, derfor ikke være høyere enn tilhørende utgifter for å produsere og levere de gebyrbelagte tjenestene.

Finansdepartementet koordinerer arbeidet med statsbudsjettet og har ansvar for å utrede forslag fra regjeringen til Stortinget, inkludert skatte- og avgiftsopplegget. Inntekter fra statlige gebyrordninger som foreslås nedjustert, blir inkludert i behandlingen av skatter og avgifter i statsbudsjettet. Dersom brukerne betaler et gebyr som er høyere enn det tjenesten koster, og dette ikke omtales i budsjettdokumentene, vil statsbudsjettet vedtas med en skjult skatteinntekt.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om statlige gebyrordninger som er omfattet av rundskriv R-112, er innrettet slik at mottakerne av tjenestene ikke betaler mer enn kostnaden ved å produsere og levere tjenesten. Det har også vært et mål å kontrollere om gebyrinntektene er rapportert til statsregnskapet etter rundskriv R-101 (statens kontoplan) og R-102 (standard kontoplan), og at rapporteringen gir et sammenlignbart informasjonsgrunnlag til styring og statistikk- og analyseformål.

I 2019 hadde 12 departementer og 36 virksomheter nærmere 5,3 milliarder kroner i inntekter fra 80 gebyrordninger. I undersøkelsen har vi valgt ut sju gebyrordninger under henholdsvis Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. De fire departementene sto for forvaltningen av 33 gebyrordninger og 82 prosent av de totale gebyrinntektene i 2019. Utvalget er basert på en vurdering av beløpsmessige størrelser, samfunnsmessig kontekst (om betalerne for en stor del er privatpersoner) og observert risiko for overprising av tjenestene. De sju utvalgte gebyrordningene ga i 2018 inntekter på 2,9 milliarder kroner.

Under Justis- og beredskapsdepartementet er det fire virksomheter som til sammen har 2,1 milliarder kroner i inntekter fra åtte gebyrordninger. Av disse kommer 1,6 milliarder kroner fra politi- og lensmannsetaten og 0,3 milliarder kroner fra domstolene. Tre gebyrordninger fra politiet og domstolene er valgt ut for kontroll, gebyr for sivile saker i henholdsvis domstolene og politiet og gebyr for behandling av søknad om oppholdstillatelse i politiet. De to øvrige virksomhetene er Direktoratet for sikkerhet og beredskap og Sysselmannen på Svalbard.

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for rettsvesenet og politi- og påtalemyndigheten, og ansvaret for lov om rettsgebyr (rettsgebyrloven) med forskrift om rettsgebyr. Departementet har ansvaret for å foreslå endringer i multiplikatorer som framgår i rettsgebyrloven. Endring av størrelsen på rettsgebyret (R) skjer ved forskriftsendring av Justis- og beredskapsdepartementet etter Stortingets budsjettvedtak. Departementet har også ansvaret for fastsettelse og endring av forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

Revisjonen har utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet)
- *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet)
- rundskriv R-112 *Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering*
- rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*
- rundskriv R-102 *Standard kontoplan for statlige virksomheter*

Vi har analysert dokumenter og regnskap for 2018 og 2019 og fastsettelse av gebyrsatser i budsjettprosessen for 2019 og 2020. Analysene er gjennomgått i møter med Domstoladministrasjonen, Politidirektoratet og departementet. I tillegg har vi hatt møte med Finansdepartementet som har ansvar for budsjettprosessen. Se omtale av undersøkelser under Finansdepartementet.

I brev av 24. juni 2020 har Justis- og beredskapsdepartementet gitt kommentarer på utkast til revisjonsrapport. Vi har tatt hensyn til innspillene fra departementet i den endelige rapporten, sammen med innspill fra de øvrige departementene.

2 Hovedfunn

- Brukerne som begjærer utleggsforretning gjennom politiet og domstolene, betaler 200 millioner kroner mer enn hva det koster å produsere tjenestene.
- Departementet, domstolene og politi- og lensmannsetaten har gjennomført evaluering ved jevnlig vurderinger av gebyrordningene og utviklet modeller for å beregne riktige kostnader for tjenestene etter R-112.
- Halvparten av gebyrinntektene fra departementets underliggende virksomheter blir feilaktig presentert som skatter og avgifter ved rapporteringen til statsregnskapet og bidrar til at styringsinformasjonen ikke blir ensartet.

3 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Justis- og beredskapsdepartementet ikke har sikret etterlevelse av kravene i R-112 slik at gebyrer ikke overstiger kostnaden for tjenesten. Den gebyrbelagte tjenesten «begjæring om utlegg» er overpriset med 200 millioner kroner, og informasjon om dette går ikke fram av statsbudsjettet. Se også omtale av undersøkelser under Finansdepartementet. Vi finner det også kritikkverdig at departementet ikke bidrar til at alle gebyrinntektene som er omfattet av R-112 på departementets område, blir rapportert ensartet til statsregnskapet etter R-102.

Brukerne som begjærer utleggsforretning gjennom politiet og domstolene, betaler 200 millioner kroner mer enn hva det koster å produsere tjenestene

Etter R-112 skal gebyrsatsen ikke overstige kostnadene ved å produsere og levere tjenesten. Gebyret bør dekke kostnaden basert på kostnadseffektiv drift og bør utformes slik at det sikrer samsvar mellom hva brukeren må betale og kostnader ved produksjon og levering av tjenesten.

Undersøkelsen viser at gebyrordninger på Justisdepartementets område er overpriset med om lag 200 millioner kroner.

- For politi- og lensmannsetaten viser beregningene for 2020 at gebyrsatsen for begjæring om utlegg er overpriset med om lag 200 millioner kroner. De øvrige åtte gebyrsatsene er i hovedsak i samsvar med beregnet kostnad for tjenesten med unntak av gebyrordningen for tvangsdekning i finansielle instrumenter, som er overpriset med 34 millioner kroner.
- For domstolene viser beregningene for 2020 at alle gebyrsatser innenfor tvistemål og skjønn er underpriset. Innenfor tvangsfullbyrdelse viser beregningene at fire av seks gebyrsatser er underpriset, én gebyrsats er i samsvar med beregnet kostnad for tjenesten, mens gebyrsatsen for begjæring om utlegg hos domstolene er overpriset med om lag 140 000 kroner. Departementet opplyser at flere av gebyrsatsene er underpriset av hensyn til ønsket om å sikre publikums rettsikkerhet og nødvendig tilgang til domstolene.
- Departementets beregninger viser at fire av seks gebyrsatser for behandling av oppholdstillatelser samsvarer med kostnad for tjenesten. De to siste gebyrsatsene, som gjelder behandling av saker om familieinnvandring, har ikke vært gjennomgått i forbindelse med budsjettprosessen for 2020. Vi har derfor ikke grunnlag for å vurdere disse satsene.

I henhold til R-112 skal departementet gjennomgå gebyrsatsene og om nødvendig oppdatere disse i den årlige budsjettprosessen. En viktig forutsetning i rundskriv R-112 er at gebyrinntektene skal gjenspeile det tjenesten faktisk koster å levere. De budsjetterte gebyrinntektene i statsbudsjettet bør reflektere dette.

Undersøkelsen viser at de fleste av gebyrsatsene blir oppdatert årlig i forbindelse med budsjettprosessen, jf. kravene i R-112. For 2020 ble det likevel ikke foreslått nedjusteringer av de overprisede tjenestene innenfor sivile saker i domstolene og politiet. De overprisede tjenestene, som utgjør en ekstra skatt for brukerne, er ikke omtalt i statsbudsjettet.

Etter R-112 skal virksomheten synliggjøre beregningene som ligger til grunn for gebyrsatsene. Brukerne bør ha løpende og enkel tilgang til informasjonen. Undersøkelsen viser at departementet synliggjør beregninger som ligger til grunn for gebyrsatsene i lovproposisjoner ved justering av gebyrer til kostnaden for tjenesten. Departementets fire underliggende virksomheter, som er leverandører av tjenestene, synliggjør ikke dette på egnet måte. Brukerne av tjenesten får dermed ikke en løpende og enkel tilgang til informasjonen.

Departementet, domstolene og politi- og lensmannsetaten har gjennomført evaluering ved jevnlig vurderinger av gebyrordningene og utviklet modeller for å beregne riktige kostnader for tjenestene etter R-112

I henhold til økonomireglementets § 16 skal virksomheten generelt sørge for å evaluere hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde. Med evaluering menes en systematisk datainnsamling, analyse og vurdering som kan utføres av interne eller eksterne fagmiljøer. Ifølge R-112 skal gebyrordningen evalueres med jevne mellomrom for å sikre kostnadseffektiv drift og oppfølging av bestemmelsene. Virksomhetene skal rapportere til departementet slik at det kan følge opp resultatet fra evalueringene.

Departementet har ikke stilt eksplisitt krav om at virksomhetene skal gjennomføre en evaluering slik det følger av økonomireglementet. Vurdering av kostnadseffektiv drift og oppfølging av bestemmelsene har i stedet skjedd gjennom den ordinære styringsdialogen med virksomheten, og i den årlige gjennomgangen i forbindelse med budsjettprosessen.

Departementet opplyser at det på rettsområdet fra 2017 har stilt krav om at de underliggende virksomhetene gjennomgår tjenestene som er gebyrbelagt og utvikler modeller for selvkostberegning, som også tar høyde for IT-investeringer. Departementet har gjennomgått disse med virksomhetene årlig. Dette har dannet grunnlag for flere forslag fra departementet om justeringer av gebyrer i budsjettprosessene. Departementets gjennomgang og oppfølging har bidratt til utvikling av modeller for selvkostberegning som bedre reflekterer kostnadene for tjenesten i tråd med R-112.

Halvparten av gebyrinntektene fra departementets underliggende virksomheter blir feilaktig presentert som skatter og avgifter ved rapporteringen til statsregnskapet og bidrar til at styringsinformasjonen ikke blir ensartet

Finansdepartementet har med hjemmel i bevilgningsreglementet § 13 gitt utfyllende bestemmelser for fagdepartementenes og virksomhetenes rapportering til statsregnskapet. Bestemmelsene regulerer bruk av kapittel og post etter statens kontoplan i rundskriv R-101 og bruk av artskonto etter standard kontoplan i rundskriv R-102. Ved rapporteringen til statsregnskapet skal departementene i tillegg til kapittel og post, rapportere artskonto etter standard kontoplan.⁴⁶

Årsregnskapene for statlige virksomheter og departementer er viktige for å sikre at det er tillit til offentlige myndigheter, for at statlige midler skal bli brukt etter hensikten, og for at man skal utnytte budsjettene effektivt. Det er derfor viktig at informasjonsgrunnlaget er ensartet og velegnet som styringsinformasjon og for statistikk-, analyse- og sammenligningsformål.

Justis- og beredskapsdepartementet har budsjettet og rapportert gebyrinntekter som er omfattet av R-112 på kapittel og post for driftsinntekter, i tråd med bevilgningsreglementet og statens kontoplan i R-101.

Når det gjelder bruk av standard kontoplan, jf. R-102, er denne ikke ensartet ettersom 1 milliard kroner av totalt 2,1 milliarder kroner i gebyrinntekter blir presentert som innkreivingsvirksomhet av skatter og avgifter, i stedet for som driftsinntekter. Dette gjelder gebyrinntekter for politi- og lensmannsetaten som skatteetaten krever inn og rapporterer til statsregnskapet på vegne av virksomheten.

Vi har fått opplyst av Finansdepartementet at DFØ arbeider med problemstillingen blant annet med sikte på å klargjøre retningslinjene for bruk av artskonto og presentasjon i årsregnskapet.

46) Jf. rundskriv R-4/2019 punkt 7.3.5 andre avsnitt.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet å

- følge opp at gebyrfinansiering av offentlige tjenester er basert på forutsetningene i rundskriv R-112 om at brukeren ikke blir belastet for mer enn tjenesten koster
- informere Stortinget om eventuelle overprisede tjenester på departementets område i forslag til statsbudsjett
- følge opp at rapporteringen av gebyrinntektene til statsregnskapet blir ensartet slik at informasjonsgrunnlaget blir velegnet som styringsinformasjon og for statistikk-, analyse- eller sammenligningsformål

5 Departementets oppfølging

Statsråden er enig i at brukerne som begjærer utleggsforretning gjennom politiet og domstolene, ikke bør betale mer enn hva det koster å produsere tjenestene.

Ifølge statsråden foreslår regjeringen i statsbudsjettet for 2021 å redusere gebyret for utlegg betydelig. Det vil fortsatt være overpris i 2021 og statsråden vil fortsette å følge selvkostberegningen fremover. Statsråden viser for øvrig til omtale av denne saken og oversikten over overprisede gebyrer i *Prop. 1 S (2020-2021)* for Justis- og beredskapsdepartementet og *Prop. 1 LS (2020-2021) Skatter, avgifter og toll 2021* fra Finansdepartementet. Gjennom styringsdialogen vil statsråden også bidra til at virksomhetene synliggjør kostnadsberegningene for brukerne på egnet måte.

Statsråden finner det positivt at departementets årlige gjennomgang og oppfølging har bidratt til utvikling av modeller for selvkostberegning som reflekterer kostnadene for tjenesten i tråd med rundskriv R-112/15. For brukerne av disse tjenestene peker statsråden på at det er viktig at det foretas evalueringer av større omfang for å sikre at tjenestene har god kvalitet og utføres effektivt. I tillegg til den årlige gjennomgangen i budsjettprosessen og den ordinære styringsdialogen, vil statsråden vurdere om det i tildelingsbrevene til virksomhetene skal stilles krav om at det skal gjennomføres en evaluering i tråd med føringene i økonomireglementet.

Statsråden er enig i at gebyrinntekter bør budsjettertes og rapportertes slik at styringsinformasjonen blir ensartet. Det er uheldig at gebyrinntektene feilaktig blir presentert som skatter og avgifter. Statsråden viser til at Finansdepartementet har opplyst at de vil følge opp Riksrevisjonens anbefaling i dialog med Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) med sikte på å få en mer ensartet rapportering av artskonto for gebyrinntekter.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

3.7.6 Andre forhold

Utbetaling av erstatning til voldsofre

I begynnelsen av desember 2019 stoppet Kontoret for voldsoffererstatning vedtatte erstatningsutbetalinger til voldsutsatte på totalt 25,5 millioner kroner. Erstatningene ble først regnskapsført og utbetalt i januar 2020. Beslutningen ble tatt i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet og Statens sivilrettsforvaltning på bakgrunn av at utbetalingene ville føre til overskridelser på årets bevilgning.

Utsettelsen av utbetalingene har medført brudd på *lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m.* (voldsoffererstatningsloven) § 14 fjerde ledd, hvor det går fram at voldsofre skal få utbetalt erstatningen når det er truffet vedtak om at erstatning skal ytes.⁴⁷ Bestemmelsen er begrunnet med at voldsutsatte ikke sjelden kommer i en vanskelig økonomisk

⁴⁷⁾ Om lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven)

situasjon, noe som gjør det viktig at erstatningen utbetales raskt, jf. Ot. prp. nr. 4 (2000–2001), punkt 5.9.⁴⁸

Justis- og beredskapsdepartementet har beklaget at voldsutsatte ble satt i denne uheldige situasjonen. Departementet uttaler at det ikke ble tatt i betraktning at posten for utbetalingen er bevilget som en *overslagsbevilgning*, og at dette har medført at intensjonen i voldsoffererstatningsloven § 14 fjerde ledd om rask utbetaling til voldsutsatte ikke ble etterlevd. Departementet opplyser at de vil orientere Stortinget om saken på egnet måte. Dette ble gjort i revidert nasjonalbudsjett for 2020.

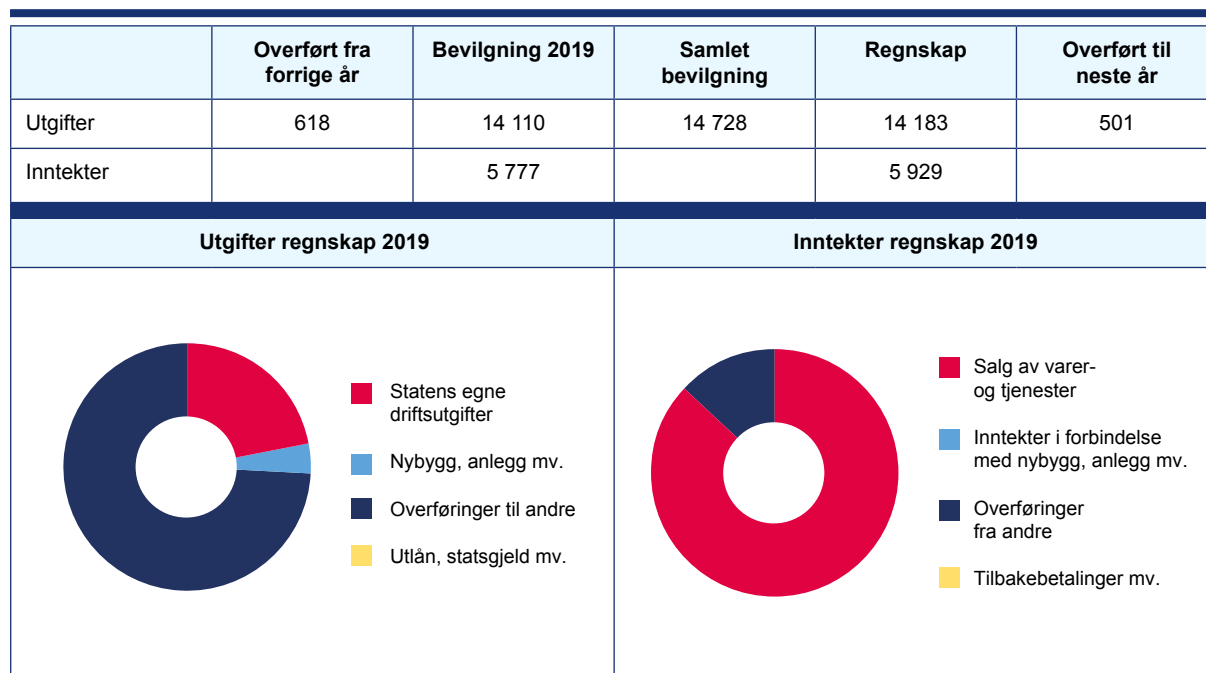
48) Om lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven)

3.8 Klima- og miljødepartementet

Klima- og miljødepartementet har som hovedoppgave å fremme miljøtiltak og forhindre forurensning gjennom forvaltning av mange lovverk og utstrakt bruk av tilskudd til både statlige og kommunale aktører. Departementet har ansvar for å samordne regjeringens klima- og miljøpolitiske mål og følge opp at klima- og miljøpolitikken gir forventede resultater.

3.8.1 Departementets budsjett og regnskap for 2019⁴⁹

Figur 3.8 Budsjett og regnskap for 2019 (tall i millioner kroner)



Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Klima- og miljødepartementets ansvarsområde kjennetegnes av store utgifter i form av *Overføringer til andre* som i hovedsak er tilskudd til ulike klima-, miljø- og utviklingstiltak utført av norske virksomheter og internasjonale organisasjoner, og overføring til Klima- og energifondet. Overføringer til andre utgjør 10,5 milliarder kroner i 2019.

Salg av varer og tjenester (driftsinntekter) utgjør 5,2 milliarder kroner, og omfatter i hovedsak salg av klimakvoter, gebyrinntekter for forurensningsområdet, inntekter fra andre statsinstanser og internasjonale organisasjoner samt oppdragsinntekter.

Overføringer fra andre utgjør 763 millioner kroner og omfatter i hovedsak ulike sektoravgifter som påslag på nettariiffen til Klima- og energifondet.

Klima- og miljødepartementets område har et mindreforbruk på 545 millioner kroner for 2019 og dette er en nedgang fra 2018. I 2019 er det merutgifter eller mindreutgifter under noen kapitler/poster, men disse er enten av mindre betydning eller det er gitt en tilfredsstillende redegjørelse for dem i forklaringer til statsregnskapet. Det er overført 501 millioner kroner fra 2019 til 2020.

49) Inndelingen i utgifter og inntekter er i samsvar med bevilgningsreglementet § 4 Statsbudsjettets inndeling. Tallene i figuren er basert på statsregnskapets postinndeling og for nettobudsjetterte virksomheter inngår bevilgningen, men ikke samlet oversikt over utgifter (egentlig kostnader) og inntekter.
Kilde: statsregnskapet 2019.

3.8.2 Virksomhetenes årsregnskap

Klima- og miljødepartementet og fem av de underliggende virksomheter er bruttobudsjetterte virksomheter som rapporterer inntekter og utgifter etter kontantprinsippet. De to andre virksomhetene er nettobudsjetterte virksomheter som fører regnskapet etter periodiseringsprinsippet i henhold til *statlige regnskapsstandarder* (SRS). Under Klima- og miljødepartementet ligger også Statens fiskefond, som avlegger eget fondsregnskap etter kontantprinsippet.

Tabell 3.8.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Årsregnskap satt opp etter kontantprinsippet	Årsregnskap satt opp etter periodiseringsprinsippet (SRS)	Årsregnskap satt opp etter både kontant- og periodiseringsprinsippet
Ordinære forvaltningsorgan (bruttobudsjettert)	7*		
Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (nettobudsjettert)		2**	

* Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet, Artsdatabanken, Riksantikvaren, Norsk polarinstitutt, Svalbards miljøvernfond, Statens fiskefond

** Meteorologisk institutt, Norsk kulturminnefond

3.8.3 Oppfølging av tidligere revisjoner

Det har ikke vært oppfølgingsrevisjoner i 2019.

3.8.4 Finansiell revisjon

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt ni revisjonsberetninger på Klima- og miljødepartementets ansvarsområde. Av disse er én til departementet og åtte til underliggende virksomheter og fond.

Revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet for noen av virksomhetene under departementets ansvarsområde.

Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk under departementets ansvarsområde.

3.8.5 Undersøkelser

I revisjonsåret 2019 er det ikke gjennomført undersøkelser som rapporteres i Dokument 1 innenfor Klima- og miljødepartementets ansvarsområde.

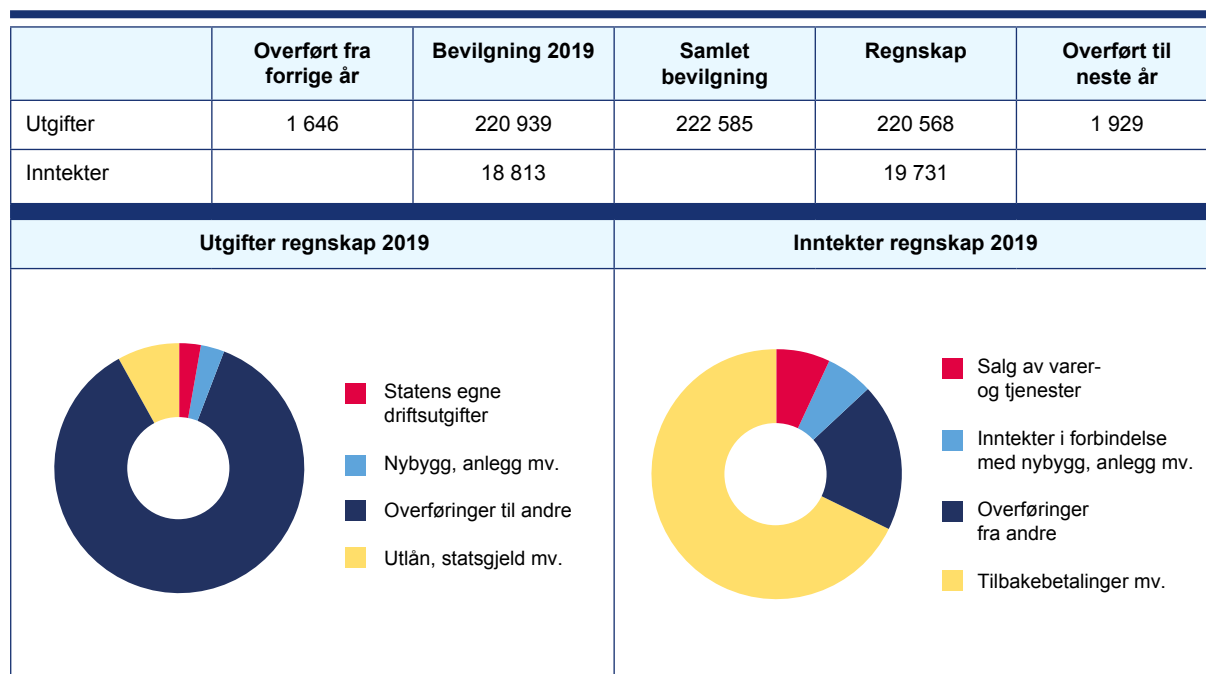
3.9 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for boligpolitikk, plan- og bygningsloven, arbeid med FNs bærekraftsmål, kart- og geodatapolitikk, kommuneøkonomi og lokalforvaltning, ikt- og forvaltningspolitikk, elektronisk kommunikasjon, regional- og distriktpolitikk, valg gjennomføring, politikken overfor samer og nasjonale minoriteter, statlig arbeidsgiverpolitikk, statlig bygg- og eiendomsforvaltning og det administrative ansvaret for fylkesmennene.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ble i 2019 overført til Kommunal- og moderniseringsdepartementet fra Samferdselsdepartementet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har overtatt ansvaret for elektroniske kommunikasjonstjenester, mens Samferdselsdepartementet beholder fagansvaret for postområdet.

3.9.1 Departementets budsjett og regnskap for 2019⁵⁰

Figur 3.9 Budsjett og regnskap for 2019 (tall i millioner kroner)



Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvarsområde kjennetegnes av en høy andel overføringer til andre. I 2019 utgjorde *overføringer til andre* 189,7 milliarder kroner, tilsvarende 86 prosent av departementets totale utgifter. Dette er hovedsakelig rammeoverføringer til kommuner og fylkeskommuner, men omfatter også øvrige overføringer til kommunesektoren og andre statlige eller ikke-statlige foretak. Eksempler på dette er tilskudd til ressurskrevende tjenester, bolig- og bomiljøtiltak, regional utvikling, støtte til politiske partier og tariffavtalte avsetninger til tillitsvalgte. Overføringer til det kongelige hoff inngår også i departementets utgifter.

Utlån, statsgjeld mv. utgjør 17,1 milliarder kroner og består primært av Husbankens låneutgifter.

50) Inndelingen i utgifter og inntekter er i samsvar med bevilgningsreglementet § 4 Statsbudsjettets inndeling. Tallene i figuren er basert på statsregnskapets postinndeling og for nettbudsjetterte virksomheter inngår bevilgningen, men ikke samlet oversikt over utgifter (egentlig kostnader) og inntekter.
Kilde: statsregnskapet 2019.

Nybygg og anlegg mv. utgjør 7,6 milliarder kroner og gjelder i hovedsak Statsbyggs oppgaveportefølje.

Statens egne driftsutgifter på departementets ansvarsområde utgjør 6,1 milliarder kroner, tilsvarende tre prosent av departementets totale utgiftene for 2019.

Det er inntektsført totalt 19,7 milliarder kroner under departementets ansvarsområde.

Tilbakebetalinger mv. utgjør 67 prosent og består hovedsakelig av Husbankens inntekter fra lånevirksomheten. *Overføringer fra andre* på 3,8 milliarder kroner skyldes renteinntekter til Husbanken, utbytte fra Kommunalbanken AS og sektoravgifter fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

Statsbygg som forvaltningsbedrift fører egenfinansiering av investeringer som inntekter til statsregnskapet. I 2019 utgjør dette 1,2 milliarder kroner for postgruppen nybygg og anlegg.

Statens kartverk (Kartverket), Direktoratet for byggkvalitet, Husleietvistutvalget og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet yter alle tjenester til befolkningen som er gebyrbelagte. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) selger vakt- og andre servicetjenester til departementene. Direktoratet for forvaltning og ikt mottar blant annet inntekter for bruken av nasjonale felleskomponenter som ID-porten og digital kasse. I tillegg mottar flere virksomheter under Kommunal- og moderniseringsdepartementet innbetalinger som følge av at de har en samordningsrolle, eksempelvis fylkesmannsembetene som koordinerer ulike prosjekter på tvers av sektorer. Samlet utgjør disse driftsinntektene 1,4 milliarder kroner i 2019.

Det er overført 1,9 milliarder kroner fra 2019 til 2020. Dette er ca. 300 millioner mer enn fra 2018 til 2019. Statsbygg har opplevd forsinkelser i brukerutstyrsprosjektet til det nye Nasjonalmuseet og har derfor et mindreforbruk på sine investeringsmidler. Resterende midler er bundet i tilsagn for tilskuddsmidler til bolig- og bomiljøtiltak eller søkes overført grunnet sparing til eller forsinkelser i ulike prosjekter, blant annet investeringer i ikt-systemer og andre større utstyrsanskaffelser.

3.9.2 Virksomhetenes årsregnskap

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har 23 underliggende virksomheter. I tillegg kommer departementets eget regnskap og Sametingets regnskap. Sametinget er et selvstendig folkevalgt organ som ikke er underlagt, men tilknyttet, departementet.

Det er 23 virksomheter som er ordinære forvaltningsbedrifter og som er bruttobudsjetterte, noe som betyr at de budsjetterer og rapporterer inntekter og utgifter hver for seg. Tre av virksomhetene fører virksomhetsregnskap etter periodiseringsprinsippet i henhold til *statlige regnskapsstandarder* (SRS). Videre er det en virksomhet som kategoriseres som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og en forvaltningsbedrift.

Tabell 3.9.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Årsregnskap satt opp etter kontantprinsippet	Årsregnskap satt opp etter periodiseringsprinsippet (SRS)	Årsregnskap satt opp etter både kontant- og periodiseringsprinsippet
Ordinære forvaltningsorgan (bruttobudsjettert)	20*		3**
Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (nettobudsjettert)		1***	
Forvaltningsbedrifter		1****	

* Datatilsynet, DSS, Direktoratet for byggkvalitet, Direktoratet for forvaltning og IKT, Fylkesmennenes fellesadministrasjon, Fylkesmannen i Agder, Fylkesmannen i Oslo og Viken, Fylkesmannen i Troms og Finnmark, Fylkesmannen i Innlandet, Fylkesmannen i Vestland, Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Fylkesmannen i Nordland, Fylkesmannen i Rogaland, Fylkesmannen i Vestfold og Telemark, Fylkesmannen i Trøndelag, Husleietvistutvalget, Internasjonalt reindriftssenter, Kompetansesenter for distriktsutvikling (Distriktsenteret), Valgdirektoratet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

** Kartverket, DSS, Husbanken

*** Sametinget

**** Statsbygg

3.9.3 Oppfølging av tidligere revisjoner

Kartverkets styringssystem for informasjonssikkerhet

I Dokument 1 (2018–2019) rapporterte Riksrevisjonen at Kartverket har et styringssystem for informasjonssikkerhet som i stor grad etterlever kravene i eForvaltningsforskriften § 15 og *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven). Imidlertid var det i liten grad utarbeidet retningslinjer eller rutiner for hvordan viktige sikkerhetstiltak skal gjennomføres og følges opp. Videre var det i varierende grad gjennomført og fulgt opp sikkerhetstiltak i henhold til beste praksis. Kartverket hadde innført systemer for registrering, håndtering og oppfølging av avvik og informasjonssikkerhetshendelser, men ikke en helhetlig oppfølging av om styringssystemet fungerte etter hensikten.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets redegjør i brev av 16. mars 2020 for status for egne forslag til tiltak, som svar på våre merknader i 2018:

- **«Departementet vil legge vekt på en mer helhetlig oppfølging av at eksisterende styringssystemer i Kartverket er i tråd med god praksis»**

Departementet viser til at sikkerhet har vært et sentralt tema i departementets etatsstyring av Kartverket de siste årene. Oppfølgingen har blant annet handlet om etterlevelsen av ISO 27001, og at det har vært behov for å koordinere departementets og Kartverkets innsats overfor instanser i forsvars- og justissektoren.

- **«Departementet vil følge opp at Kartverket foretar jevnlige evalueringer og oppdateringer av sikkerhetstiltak og styringssystemet for øvrig, slik at de fungerer som forutsatt og er i tråd med regelverket for informasjonssikkerhet»**

Gjennom etatsmøter, særskilte møter om sikkerhet og et eget krav i kartverkssjefens lederlønnskontrakt, viser departementet til at det har fulgt opp Kartverkets arbeid med sikkerhet, praksis og systemene for dette. Departementets vurdering er at tiltak blir etablert i tråd med planen, og at styringssystemene i stor grad blir etterlevd. Årsrapport for 2019 gir inntrykk av at det foretas gode evalueringer, at arbeidet gjennomføres i tråd med regelverket, og at tilgjengelighet til styringssystemets dokumentasjon er bedret gjennom nyutviklede arbeidsflater og bedret tilgjengelighet på Kartverkets Intranettsider.

- **«Departementet vil gjennom etatsstyringen i 2018 og 2019 legge særlig vekt på at Kartverket ikke bare videreutvikler sikkerhetssystemene sine, men også gjennomgående følger opp disse og dokumenterer sitt arbeid for å sikre at Kartverket kommer på nivå med «beste praksis»»**

Departementet viser til at Kartverkets arbeid med sikkerhet fra 2017 fram mot 2021 er basert på såkalt NIST-4-standard, og at en grunn til at denne standarden ble valgt, er at den er reviderbar. Videre gir den en helhetlig tilnærming til hele ikt-sikkerhetsarbeidet, som departementet oppfatter vil være til hjelp mot den utfordringen Riksrevisjonen påpeker. Det er departementets forståelse at valget av NIST-4 vil være «beste praksis». Kartverket melder i årsrapport for 2019 at NIST-4 fremdriftsmessig er i rute.

Riksrevisjonen tar svaret til etterretning og følger opp saken i den ordinære revisjonen.

Anskaffelser i fylkesmannsembetene

I Dokument 1 (2016–2017) omtalte Riksrevisjonen departementets styring av innkjøpsområdet i fylkesmannsembetene. Undersøkelsen avdekket svakheter i embetenes internkontroll og brudd på regelverket for offentlige anskaffelser.

I Innst. 144 S (2016–2017) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at komiteen har merket seg at statsråden vil styrke arbeidet for å sikre at regelverket på anskaffelsesområdet følges opp.

Departementet har i brev til Riksrevisjonen 9. august 2016 informert om at de vil følge opp anskaffelsesområdet gjennom etatsstyringsmøtene og en utredning om eventuelt å sentralisere administrative funksjoner for embetene.

1. januar 2019 ble Fylkesmennenes fellesadministrasjon (FMFA) opprettet. FMFA skal levere kostnadseffektive administrative tjenester med god kvalitet til fylkesmannsembetene. På anskaffelsesområdet skal FMFA ha ansvar for gjennomføring av anskaffelser over 1,3 millioner kroner eksklusive merverdiavgift. Embetene har ansvaret for kjøp under denne terskelverdien, men kan søke bistand hos FMFA. FMFA rapporterer at de har vært involvert i til sammen 14 anskaffelser i 2019.

Riksrevisjonen tar til etterretning at ansvaret for innkjøpsområdet i fylkesmannsembetene er fordelt mellom embetene og FMFA. Innkjøpsområdet følges opp i den ordinære revisjonen.

3.9.4 Finansiell revisjon

Generelle forhold

Elleve fylkesmannsembeter ble 1. januar 2019 slått sammen til fem og på samme tidspunkt ble Fylkesmennenes fellesadministrasjon (FMFA) opprettet. FMFA leverer administrative tjenester innenfor økonomi, anskaffelser, personalforvaltning/HR, ikt og dokumentforvaltning til fylkesmannsembetene. 220 ansatte/178 årsverk ble overført fra fylkesmannsembetene til FMFA. Hovedkontoret er lokalisert i Arendal, mens de ansatte fortsatt har kontorsted i fylkesmannsembetene. FMFA har i sitt første driftsår hatt utfordringer med å oppfylle krav til internkontroll i henhold til økonomireglementet.

I årsrapportene beskriver både FMFA og fylkesmannsembetene 2019 som et krevende år, og at det er behov for å arbeide videre med å avklare ansvarsforhold og arbeidsformer. Departementet gir i brev av 25. juni 2020 uttrykk for at det kan ha undervurdert utfordringen med å etablere et sentralt styringsmiljø i en geografisk spredt organisasjon.

Departementets oppfølging

Statsråden er enig i Riksrevisjonens bemerkninger vedrørende FMFA sine utfordringer med å etablere en internkontroll innenfor rammen av økonomiregelverket. Departementet vil særskilt følge dette opp i etatsstyringsdialogen fremover.

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt 25 revisjonsberetninger på departementets ansvarsområde. Av disse er én til departementet, én til Sametinget og 23 til underliggende virksomheter.

Revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet for noen av virksomhetene under departementets ansvarsområde.

Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk under departementets ansvarsområde.

3.9.5 Undersøkelser

Det er gjennomført én undersøkelse på Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvarsområde i 2019. Undersøkelsen er en del av en tverrsektoriell revisjon om etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester som omfatter Finansdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Samferdselsdepartementet i tillegg til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester

1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Statlig tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse finansieres normalt ved bevilgninger over statsbudsjettet. Stortinget vedtar skatter og avgifter på statsbudsjettets inntektsside ved årlige plenarvedtak i henhold til *Grunnloven* § 75 bokstav a. Enkelte statlige tjenester er i tillegg helt eller delvis finansiert ved at brukeren betaler et gebyr for å motta tjenesten.

I rundskriv R-112 har Finansdepartementet gitt nærmere bestemmelser om gebyrfinansiering. Rundskrivet bygger på en forutsetning om at brukeren ikke betaler for noe annet eller mer enn det tjenesten koster. Etter bevilgningsreglementet §§ 3 og 5 skal inntektene som budsjettets være basert på realistiske anslag og i tråd med Stortingets forutsetninger for inntektene. I statsbudsjettet bør inntekter fra tjenester som er gebyrbelagt og omfattet av R-112, derfor ikke være høyere enn tilhørende utgifter for å produsere og levere de gebyrbelagte tjenestene.

Finansdepartementet koordinerer arbeidet med statsbudsjettet og har ansvar for å utrede forslag fra regjeringen til Stortinget, inkludert skatte- og avgiftsopplegget. Inntekter fra statlige gebyrordninger som foreslås nedjustert, blir inkludert i behandlingen av skatter og avgifter i statsbudsjettet. Dersom brukerne betaler et gebyr som er høyere enn det tjenesten koster, og dette ikke omtales i budsjettokumentene, vil statsbudsjettet vedtas med en skjult skatteinntekt.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om statlige gebyrordninger som er omfattet av rundskriv R-112, er innrettet slik at mottakerne av tjenestene ikke betaler mer enn kostnaden ved å produsere og levere tjenesten. Det har også vært et mål å kontrollere om gebyrinntektene er rapportert til statsregnskapet etter rundskriv R-101 (statens kontoplan) og R-102 (standard kontoplan), og at rapporteringen gir et sammenlignbart informasjonsgrunnlag til styring og for statistikk- og analyseformål.

I 2019 hadde 12 departementer og 36 virksomheter nærmere 5,3 milliarder kroner i inntekter fra 80 gebyrordninger. I undersøkelsen har vi valgt ut sju gebyrordninger under henholdsvis Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. De fire departementene sto for forvaltningen av 33 gebyrordninger og 82 prosent av de totale gebyrinntektene i 2019. Utvalget er basert på en vurdering av beløpsmessige størrelser, samfunnsmessig kontekst (om betalerne for en stor del er privatpersoner) og observert risiko for overprising av tjenestene. De sju utvalgte gebyrordningene ga i 2018 inntekter på 2,9 milliarder kroner.

Under Kommunal- og moderniseringsdepartementet er det fire virksomheter som til sammen har 484 millioner kroner i inntekter fra fire gebyrordninger. Av disse kommer 441 millioner kroner fra tinglysingstjenester i Kartverket, som er en av de sju gebyrordningene som er valgt ut for kontroll. De øvrige virksomhetene er Direktoratet for byggkvalitet, Husleietvistutvalget og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har det administrative ansvaret for tinglysing i fast eiendom og boretter, og ansvaret for fastsetting og endring av forskriften om gebyr for tinglysing mv. Kartverket har ansvaret for den geografiske infrastrukturen og offentlig eiendomsinformasjon, og er tinglysingsmyndighet for hele landet.

Revisjonen har utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet)
- *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet)
- rundskriv R-112 *Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering*
- rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*
- rundskriv R-102 *Standard kontoplan for statlige virksomheter*

Vi har analysert dokumenter og regnskap for 2018 og 2019 og fastsettelse av gebyrsatser i budsjettprosessen for 2019 og 2020. Analysene er gjennomgått i møter med Kartverket og departementet. I tillegg har vi hatt møte med Finansdepartementet, som har ansvar for budsjettprosessen. Se omtale av undersøkelser under Finansdepartementet.

I brev av 18. juni 2020 har Kommunal- og moderniseringsdepartementet gitt kommentarer på utkast til revisjonsrapport. Vi har tatt hensyn til innspillene fra departementet i den endelige rapporten sammen med innspill fra de øvrige departementene.

2 Hovedfunn

- Brukerne av tinglysingstjenester i Kartverket betaler 89 millioner kroner mer enn hva det koster å produsere tjenestene.
- Departementet og Kartverket har ikke evaluert gebyrordningen for tinglysing av eiendom i Kartverket i tråd med kravene i økonomireglementet.
- Gebyrinntektene fra departementets underliggende virksomheter blir korrekt presentert som driftsinntekter ved rapporteringen til statsregnskapet og bidrar til ensartet styringsinformasjon.

3 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kartverket ikke har sikret etterlevelse av kravene i R-112 slik at gebyrer ikke overstiger kostnaden for tjenesten. Gebyrbelagte tjenester for tinglysing av eiendom hos Kartverket er overpriset med 89 millioner kroner, og informasjon om dette går ikke fram av statsbudsjettet. Se også omtale av undersøkelser under Finansdepartementet. Vi finner det også kritikkverdig at departementet ikke sørger for å evaluere gebyrordningen for tinglysing av eiendom hos Kartverket for å gi grunnlag for mer kostnadseffektiv drift og bedre etterlevelse av bestemmelsene i R-112.

Brukerne av tinglysingstjenester i Kartverket betaler 89 millioner kroner mer enn hva det koster å produsere tjenestene

Etter R-112 skal gebyrsatsen ikke overstige kostnadene ved å produsere og levere tjenesten. Gebyret bør dekke kostnaden basert på kostnadseffektiv drift og bør utformes slik at det sikrer samsvar mellom hva brukeren må betale og kostnader ved produksjon og levering av tjenesten.

Gebyrinntektene for tinglysingstjenester i Kartverket basert på beregninger fra 2018 gir en samlet overprising på om lag 89 millioner kroner.

I henhold til R-112 skal departementet gjennomgå gebyrsatsene, og om nødvendig, oppdatere disse i den årlige budsjettprosessen. En viktig forutsetning i rundskriv R-112 er at gebyrinntektene skal gjenspeile det tjenesten faktisk koster å levere. De budsjetterte gebyrinntektene i statsbudsjettet bør reflektere dette.

Undersøkelsen viser at Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke justerer satsene i gebyrordningen årlig slik at de reflekterer kostnadene for tjenesten, jf. kravene i rundskriv R-112. Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslo i budsjettprosessen for 2020 en økning i kostnadene til utvikling av matrikkelen, uten å øke gebyrsatsene. Dette ville ha redusert en framtidig overpris for gebyrordningen. Forslaget ble ikke prioritert i budsjettprosessen. Gebyrsatsene ble i stedet økt slik at overprisen forble den samme.

Etter R-112 skal virksomheten synliggjøre beregningene som ligger til grunn for gebyrsatsene. Brukerne bør ha løpende og enkel tilgang til informasjonen. Undersøkelsen viser at ingen av departementets fire underliggende virksomheter, som er leverandører av tjenestene, synliggjør beregningene som ligger til grunn for gebyrsatsene. Brukerne av tjenestene får dermed ikke en løpende og enkel tilgang til informasjonen.

Departementet har ikke evaluert gebyrordningen for tinglysing av eiendom i Kartverket i tråd med kravene i økonomireglementet

I henhold til økonomireglementets § 16 skal virksomheten generelt sørge for å evaluere hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde. Med evaluering menes en systematisk datainnsamling, analyse og vurdering som kan utføres av interne eller eksterne fagmiljøer. Ifølge R-112 skal gebyrordningen evalueres med jevne mellomrom for å sikre kostnadseffektiv drift og oppfølging av bestemmelsene. Virksomheten skal rapportere til departementet slik at det kan følge opp resultatet fra evalueringen.

Departementets vurdering av kostnadseffektiv drift og oppfølging av bestemmelsene skjer kun gjennom den ordinære styringsdialogen med virksomheten, og i den årlige gjennomgangen i forbindelse med budsjettprosessen. Formålet med den årlige gjennomgangen er nødvendig oppdatering av satsene i forbindelse med budsjettprosessen. De vurderingene som gjøres, er ikke en systematisk gjennomgang av gebyrordningen for å gi grunnlag for mer kostnadseffektiv drift og en bedre etterlevelse av bestemmelsene i R-112.

Gebyrinntektene fra departementets underliggende virksomheter blir korrekt presentert som driftsinntekter ved rapporteringen til statsregnskapet og bidrar til ensartet styringsinformasjon

Finansdepartementet har med hjemmel i bevilgningsreglementet § 13 gitt utfyllende bestemmelser for fagdepartementenes og virksomhetenes rapportering til statsregnskapet. Bestemmelsene regulerer bruk av kapittel og post etter statens kontoplan i rundskriv R-101 og bruk av artskonto etter standard kontoplan i rundskriv R-102. Ved rapporteringen til statsregnskapet skal departementene i tillegg til kapittel og post, rapportere artskonto etter standard kontoplan.⁵¹

Årsregnskapene for statlige virksomheter og departementer er viktige for å sikre at det er tillit til offentlige myndigheter, for at statlige midler skal bli brukt etter hensikten, og for at man skal utnytte budsjettene effektivt. Det er derfor viktig at informasjonsgrunnlaget er ensartet og velegnet som styringsinformasjon og for statistikk-, analyse- og sammenligningsformål.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har budsjettert og rapportert gebyrinntekter innenfor R-112 på kapittel og post for driftsinntekter, i tråd med bestemmelsene i bevilgningsreglementet og statens kontoplan i R-101. Av totalt 484 millioner kroner i

51) Jf. rundskriv R-4/2019 punkt 7.3.5 andre avsnitt.

inntektsførte gebyrer blir det meste også bokført og presentert som driftsinntekter i tråd med standard kontoplan i R-102 ved rapportering til statsregnskapet. Rapporteringen gir dermed et godt styringsgrunnlag.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet å

- følge opp at gebyrfinansiering av offentlige tjenester er basert på forutsetningene i rundskriv R-112 om at brukeren ikke blir belastet for mer enn hva tjenesten koster
- informere Stortinget om eventuelle overprisede tjenester på departementets område i forslag til statsbudsjett

5 Departementets oppfølging

Statsråden er enig i Riksrevisjonens funn og anbefalinger om at tinglygingsgebyret overstiger selvkostnivået med 89 millioner kroner, at dette ikke er synliggjort for Stortinget og at ordningen ikke er evaluert i tråd med føringene i rundskriv R-112. Departementet vil følge opp anbefalingene i etatsstyringen av Kartverket og i rapporteringen til Stortinget.

Statsråden opplyser at Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil vurdere gebyrnivået i tinglysing av fast eiendom og borett, med sikte på at det kommer på et selvkostnivå i tråd med rundskriv R-112. Det er gjennomført evaluering av gebyrene og etablert rutiner for dette. Ifølge statsråden vil departementet be Kartverket tydeliggjøre kostnaden for hvert enkelt gebyr på sine nettsider, og det jobbes også videre for kostnadseffektiv drift av Kartverket.

Statsråden uttaler at departementet i fremtidige forslag til statsbudsjett vil tydeliggjøre overfor Stortinget nivået på eventuell overprising.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

3.10 Kulturdepartementet

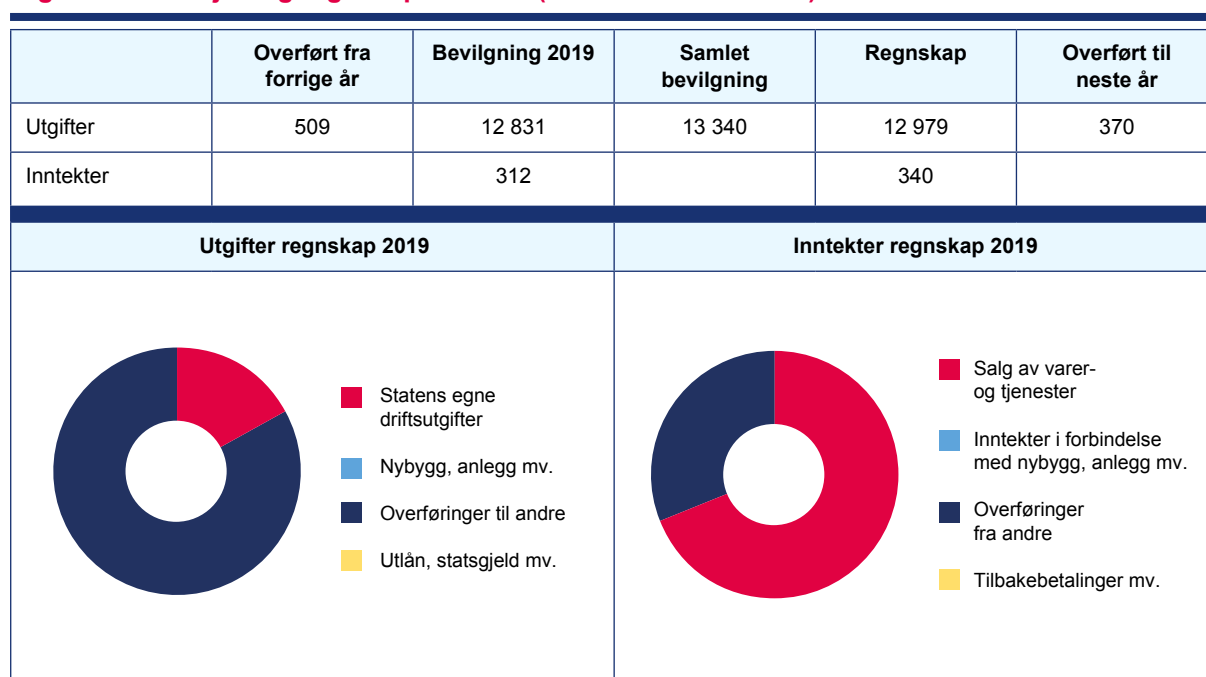
Kulturdepartementet har ansvar for den statlige politikken og forvaltningen på områdene kultur, medier, frivillighet og idrett, likestilling og ikke-diskriminering, pengespill og lotteri.

I tillegg til bevilgninger over statsbudsjettet, forvalter Kulturdepartementet spillemidler som er overskuddet fra Norsk Tipping AS. I 2019 utgjorde dette 5,5 milliarder kroner. Spillemidlene er statlige midler, men inngår ikke i statsregnskapet og revideres av private revisorer. Fordelingen av spillemidlene fastsettes ved kongelig resolusjon etter den såkalte tippenøkkelen, som bestemmer hvordan midlene skal fordeles mellom idrett, kultur, humanitære og samfunnsnyttige formål.

Kulturtankens primæroppgaver finansieres i hovedsak av spillemidler. Det er bare utgifter til lønn og drift som dekkes over statsbudsjettet.

3.10.1 Departementets budsjett og regnskap for 2019⁵²

Figur 3.10 Budsjett og regnskap for 2019 (tall i millioner kroner)



Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Kulturdepartementets ansvarsområde kjennetegnes av at det er en stor andel tilskudd under *Overføringer til andre*. I 2019 utgjorde dette 9,9 milliarder kroner. Disse tilskuddene er fordelt på en lang rekke kulturelle virksomheter, medieaktører og frivillige organisasjoner for arbeid med barn og unge og med likestilling og ikke-diskriminering.

Mindreutgiften er på 361 millioner kroner og skyldes i hovedsak forsinkelser i framdrift og at midlene kommer til utbetaling i senere budsjetterterminer. Mange av postene er merket *kan overføres*. Det gjelder også postene Nasjonale kulturbygg og Insentivordning for film- og tv-produksjoner, som utgjør det største mindreforbruket. Departementet overfører 370 millioner kroner til 2020.

52) Inndelingen i utgifter og inntekter er i samsvar med bevilgningsreglementet § 4 Statsbudsjettets inndeling. Tallene i figuren er basert på statsregnskapets postinndeling og for nettobudsjetterte virksomheter inngår bevilgningen, men ikke samlet oversikt over utgifter (egentlig kostnader) og inntekter.
Kilde: statsregnskapet 2019.

3.10.2 Virksomhetenes årsregnskap

Det er 14 virksomheter under Kulturdepartementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet. Kulturdepartementet og tolv underliggende virksomheter er ordinære forvaltningsorganer som er bruttobudsjettet. Det betyr at de budsjetterer og rapporterer inntekter og utgifter hver for seg. Nasjonalbiblioteket fører virksomhetsregnskapet sitt etter periodiseringsprinsippet i henhold til *statlige regnskapsstandarder* (SRS). Likestillings- og diskrimineringsombudet er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og er nettobudsjettet. I tillegg avlegger Norsk kulturfond, Statens kunstnerstipend, Fondet for lyd og bilde, Norsk filmfond og KORO fond årsregnskap etter kontantprinsippet.

Tabell 3.10.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Årsregnskap satt opp etter kontantprinsippet	Årsregnskap satt opp etter periodiseringsprinsippet (SRS)	Årsregnskap satt opp etter både kontant- og periodiseringsprinsippet
Ordinære forvaltningsorgan (bruttobudsjettet)	13*		1**
Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (nettobudsjettet)		1***	

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

** Nasjonalbiblioteket

*** Likestillings- og diskrimineringsombudet

3.10.3 Oppfølging av tidligere revisjoner

Det har ikke vært oppfølgingsrevisjoner i 2019.

3.10.4 Finansiell revisjon

Generelle forhold

Ansvar for tros- og livssynsområdet er i 2019 overført fra Kulturdepartementet til Barne- og familiedepartementet. Tilsvarende overtok Kulturdepartementet ansvaret for bevilgningene på likestillings- og ikke-diskrimineringsområdet.

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt 20 revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet, 14 til underliggende virksomheter. Revisjonsberetninger er i tillegg gitt for regnskapene til Norsk Kulturfond, Statens kunstnerstipend, Fond for lyd og bilde, Norsk filmfond samt for regnskapet til Kunst i offentlige rom - KORO fond.

Revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet for noen av virksomhetene eller fondene under departementets ansvarsområde.

Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk under departementets ansvarsområde.

3.10.5 Undersøkelser

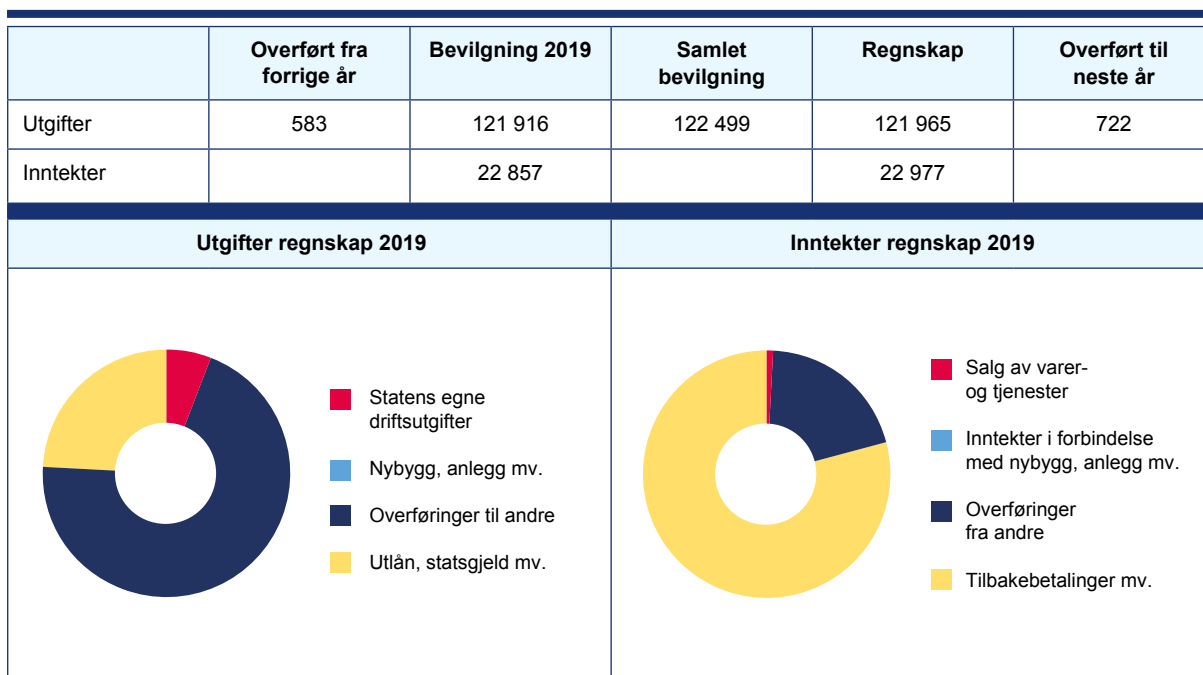
I revisjonsåret 2019 er det ikke gjennomført undersøkelser som rapporteres i Dokument 1 innenfor Kulturdepartementet ansvarsområde.

3.11 Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet har ansvar for barnehager, grunnskole, kulturskole, videregående opplæring, fagskoleutdanning, høyere utdanning, voksnes læring, kompetansepolitikk, forskning og integrering. Departementet har to statsråder. Det er en statsråd som har ansvaret for forskning og høyere utdanning og en har ansvaret for barnehager, grunnskole, videregående skole og integrering.

3.11.1 Departementets budsjett og regnskap for 2019⁵³

Figur 3.11 Budsjett og regnskap for 2019 (tall i millioner kroner)



Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Kunnskapsdepartementets ansvarsområde kjennetegnes av en stor andel nettobudsjetterte virksomheter. Departementets utgifter gjelder i hovedsak *Overføringer til andre* med 85,9 milliarder kroner. Disse omfatter overføringer til universiteter og høyskoler, grunnopplæring, forskning, integrering og mangfold samt stipend og stønader utbetalt gjennom Statens lånekasse for utdanning. *Utlån, statsgjeld mv.* på 28,9 milliarder kroner omfatter studielån utbetalt gjennom Statens lånekasse for utdanning. *Statens egne driftsutgifter* under Kunnskapsdepartementets områder utgjør 7,1 milliarder kroner.

Departementets største inntekt er tilbakebetaling av avdrag på studielån gjennom Statens lånekasse for utdanning med 18,2 milliarder kroner. *Overføringer fra andre* på 4,6 milliarder kroner omfatter innbetalte renter og gebyrer på studielån gjennom Statens lånekasse for utdanning. *Salg av varer og tjenester* under inntekter utgjør 201 millioner kroner.

53) Inndelingen i utgifter og inntekter er i samsvar med bevilgningsreglementet § 4 Statsbudsjettets inndeling. Tallene i figuren er basert på statsregnskapets postinndeling og for nettobudsjetterte virksomheter inngår bevilgningen, men ikke samlet oversikt over utgifter (egentlig kostnader) og inntekter.
Kilde: statsregnskapet 2019.

Det er overført 722 millioner kroner fra 2019 til 2020. Overført beløp er økt med 24 prosent fra 2018 til 2019. Det meste av overføringene skyldes prosjekter og tiltak som er utsatt og tilsagn som holdes tilbake til sluttrapporter foreligger.

Regnskapsførte utgifter er 534 millioner kroner mindre enn samlet bevilgning. Mindreforbruket skyldes tilsagn om tilskudd som først utbetales i 2020 etter at tilskuddsmottaker har avgitt sluttrapport. Det er også forsinkelser i prosjekter, blant annet som følge av redusert kapasitet hos fylkesmannsembetene etter sammenslåing av embeter. I tillegg er aktiviteter forskjøvet til 2020.

3.11.2 Virksomhetenes årsregnskap

Kunnskapsdepartementet har 37 underliggende virksomheter. 22. juli senteret er nyopprettet virksomhet fra 2019.

Under departementet er 25 av virksomhetene forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettert). For disse vedtas en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. De nettobudsjetterte virksomhetene fører regnskapet etter *statlige regnskapsstandarder* (SRS). De øvrige tolv virksomhetene under departementet er ordinære forvaltningsorganer som er bruttobudsjetterte, noe som betyr at de budsjetterer og rapporterer inntekter og utgifter hver for seg.

Tre av virksomhetene fører sitt virksomhetsregnskap etter periodiseringsprinsippet i henhold til *statlige regnskapsstandarder* (SRS). Kunnskapsdepartementet fører som eneste departement regnskap etter SRS.

Tabell 3.11.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Årsregnskap satt opp etter kontantprinsippet	Årsregnskap satt opp etter periodiseringsprinsippet (SRS)	Årsregnskap satt opp etter både kontant- og periodiseringsprinsippet
Ordinære forvaltningsorgan (bruttobudsjettert)	10**		3*
Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (nettobudsjettert)		25***	

* Kunnskapsdepartementet, Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen, 22. juli-senteret

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

*** Norges forskningsråd, UNIT – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning, Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning, Norsk utenrikspolitisk institutt, 21 statlige universiteter og høyskoler

3.11.3 Oppfølging av tidligere revisjoner

Utdanningsdirektoratets tilsyn med friskoler

Riksrevisjonen omtalte i Dokument 1 (2018–2019) mangelfull oppfølging av friskoler hvor det vurderes å være høy risiko for at statstilskudd og skolepenger ikke disponeres i samsvar med *lov om frittstående skolar* (friskolelova) når det gjelder bruk av statlige midler til elevenes beste. Kunnskapsdepartementet hevdet at skoler hvor denne risikoen forelå, var underlagt tilsyn og kontroll i samsvar med stortingets vedtak og forutsetninger.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen stiller seg undrende til at Riksrevisjonens funn fra Dokument 1 (2018–2019) om at nær 80 prosent av skoler hvor det var identifisert høy risiko for at statstilskudd og skolepenger ble disponert i strid med friskoleloven, kan være underlagt tilstrekkelig tilsyn og kontroll. Komiteen registrerer videre at departementet vil styrke kontrollen og vurdere økt tilsyn med skolenes økonomiforvaltning.

Kunnskapsdepartementet uttaler i brev til Riksrevisjonen av 28. mai 2020 at Utdanningsdirektoratets årlige kontroll med friskolenes årsregnskaper sammen med andre kilder gir et godt grunnlag for et risikobasert tilsyn. Departementet understreker viktigheten av at tilsynsmetodikken til enhver tid videreutvikles, slik at tilsynet blir mest mulig effektivt og målrettet. I samarbeid med Utdanningsdirektoratet har departementet utarbeidet retningslinjer for friskolenes handel og vurderingen av markedspris. Retningslinjene har som formål å tydeliggjøre regelverket ved å beskrive sentrale momenter som friskolene bør vektlegge ved fastsettelsen av markedspris ved handel av varer og tjenester.

Departementet uttaler også at det har tatt til etterretning direktoratets arbeid med å videreutvikle tilsynsmetodikken, og de tiltakene som er satt i gang og planlagt. Departementet vil i den videre styringsdialogen ha oppmerksomhet om dette temaet.

Riksrevisjonen mener det fortsatt er risiko på området på grunn av at det gjennomføres få kontroller, og vil følge opp saken på et egnet tidspunkt.

Økonomisystemene i universitets- og høgskolesektoren

Riksrevisjonen omtalte i Dokument 1 (2018–2019) feil og mangler i økonomisystemene i universitets- og høgskolesektoren når det gjelder informasjonssikkerhet, oppdaterte driftsavtaler og risiko- og sårbarhetsanalyser. Stortingets kontroll og konstitusjonskomite ba i Innst. 46 S (2019–2020) Riksrevisjonen følge utviklingen i økonomisystemene i universitets- og høgskolesektoren og redegjøre for status i Dokument 1 (2020–2021).

Riksrevisjonen har i forbindelse med 2019-revisjonen gjennomført en oppfølging av de svakheter som ble avdekket i 2017- og 2018-revisjonen for UNINETT AS og USIT som driftsleverandører av økonomisystemer til UH-sektoren.

Forholdene som ble tatt opp i forbindelse med 2017- og 2018-revisjonen synes i stor grad å være utbedret, men det gjenstår enkelte oppfølgingspunkter som følges opp i den finansielle revisjonen for 2020.

Kunnskapsdepartementet uttaler i brev av 28. mai 2020 at det har merket seg det har skjedd en bedring, men at det fremdeles gjenstår forhold som må utbedres. Departementet vil følge opp sakene i sin dialog med sektoren.

Etterlevelse av de statlige regnskapsstandardene (SRS)

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument nr 1 (2019–2020) om at virksomhetene under Kunnskapsdepartementet i varierende grad etterlevde de *statlige regnskapsstandardene* (SRS) når det gjelder å balanseføre og kostnadsføre programvare.

Det er i revisjonen av 2019-regnskapene kontrollert om virksomhetenes balanse gir et dekkende bilde av virksomhetens eiendeler, i samsvar med SRS. Revisjonen viser at SRS-ene fortsatt etterlevs i varierende grad. Dette vanskeliggjør sammenligning av regnskapene både for universiteter og høgskoler og på tvers i statlig sektor. Det er avdekket ulik praksis knyttet til bokføring av bygningsmasse der Statsbygg er byggherre på vegne av Kunnskapsdepartementet. Virksomhetene som har aksjer i samme selskap, har ulik verdsettelse av dem. Revisjonen viser videre at det fremdeles er en rekke virksomheter som inntektsfører midler til andre, og at det ikke går fram av balansen hvilke midler som er til egen aktivitet, og hva som er avsetning av midler til andre. Forholdene har imidlertid ikke medført vesentlige feil i virksomhetenes endelig avlagte regnskap per 31.12.2019.

Etterlevelse av de *statlige regnskapsstandardene* (SRS) følges opp i 2020-revisjonen.

Andre saker

Vi rapporterte i Dokument nr 1 (2018–2019) blant annet om mangelfull informasjonssikkerhet i forskningssystemer og i Dokument 1 (2019–2020) om blant annet ubrukte budsjettmidler ved universiteter og høyskoler og balanseføring av eiendeler og om opprettelse av åpningsbalanse.

Riksrevisjonen vil vurdere oppfølging på et egnet tidspunkt.

Det har for øvrig ikke vært oppfølgingsrevisjoner i 2019.

3.11.4 Finansiell revisjon

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt 40 revisjonsberetninger på Kunnskapsdepartementets ansvarsområde. Av disse er én til departementet, 37 til underliggende virksomheter og to til statlige fond.

Revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet for noen av virksomhetene under Kunnskapsdepartementets ansvarsområde.

Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk under Kunnskapsdepartementets ansvarsområde.

3.11.5 Undersøkelser

I revisjonsåret 2019 ble det gjennomført to undersøkelser innenfor Kunnskapsdepartementets ansvarsområde, hvorav en rapporteres i Dokument 1. Nedenfor følger en oppsummering av denne.

Samfunnssikkerhet og beredskap ved statlige universiteter og høyskoler

1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap på hele departementets område. Dette ansvaret innebærer arbeid med forebygging, beredskap og krisehåndtering ved blant annet universiteter og høyskoler (UH-sektoren). Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) overtok ansvaret for beredskapstilsyn med virksomhetene i UH-sektoren fra Kunnskapsdepartementet 1. januar 2019 og rapporterer til departementet.

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

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Kunnskapsdepartementet og statlige universiteter og høyskoler (UH-sektoren) arbeider målrettet og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap i UH-sektoren i henhold til kravene i samfunnssikkerhetsinstruksen og Stortingets forventninger.

Sentrale kriterier for å besvare revisjonens problemstillinger har vært

- samfunnssikkerhetsinstruksen med veileder
- Prop. 1 S (2018–2019)
- styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet i Kunnskapsdepartementets sektor (styringsdokumentet)
- tildelingsbrev for 2018 og 2019

Revisjonen omfatter Kunnskapsdepartementet og de 21 virksomhetene i UH-sektoren. Undersøkelsen er gjennomført ved møter/intervjuer med Kunnskapsdepartementet og tilsynsavdelingen i NOKUT, brev med spørsmål til og dokumentinnhenting fra virksomhetene i UH-sektoren og dokumentanalyse. Revisjonen ble gjennomført i perioden juni 2019 til april 2020.

Utkast til revisjonsrapport ble lagt fram for Kunnskapsdepartementet i brev av 14. mai 2020. Departementet har i brev av 16. juni 2020 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dette dokumentet.

2 Hovedfunn

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

3 Riksrevisjonens merknader

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

Kunnskapsdepartementet har mangler i arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapstiltak og øvelser

Kunnskapsdepartementet har manglende etterlevelse av samfunnssikkerhetsinstruksens krav på flere områder. Dette gjelder: utarbeide og vedlikeholde ROS-analyser, sette i verk nødvendige kompenserende tiltak, beskrive og vurdere beredskapstiltakene, øve målrettet i egen sektor og evaluere hendelser/øvelser, følge opp funn/læringspunkter. Departementet etterlever instruksens krav om å avklare og beskrive sentrale roller og ansvarsområder. Videre er mål for samfunnssikkerhetsarbeidet i egen sektor utarbeidet, ansvaret for krisehåndtering innenfor egen sektor er ivarettatt, og planverk for håndtering av uønskede hendelser er på plass.

ROS-analyser og iverksettelse av nødvendig kompenserende tiltak

Kunnskapsdepartementet hentet inn ROS-analyser fra UH-virksomhetene i 2015, i forbindelse med utarbeidelse av Sektor-ROS som dekker hele kunnskapssektoren. Departementets egen ROS-analyse ble utarbeidet i 2014. Ingen av ROS-analysene er senere oppdatert. Det foreligger heller ikke nyere dokumenterte vurderinger av risiko for uønskede hendelser i sektoren etter at handlingsplanene til Sektor-ROS ble utarbeidet. Kravene om å utarbeide og vedlikeholde ROS-analyser og sette i verk nødvendige kompenserende tiltak er ikke etterlevd fullt ut, noe som kan redusere departementets mulighet til å ha et oppdatert bilde av risiko og sårbarhet i sektoren. Det har vært flere organisatoriske endringer i kunnskapssektoren siden 2015. Ifølge styringsdokumentet kan det være en grunn i seg selv til å revidere analysene. Ved å hente inn ROS-analyser systematisk fra underliggende UH-virksomheter ville departementet styrket sin risikoforståelse for samfunnssikkerhetsarbeidet i sektoren.

Øvelser

Kunnskapsdepartementet har i liten grad deltatt på eller tatt initiativ til å arrangere øvelser basert på scenarioene som ifølge ROS-analysene er de mest relevante. Departementet har bare deltatt på øvelse sammen med to UH-virksomheter de siste tolv årene. Departementet uttaler at med mer enn 40 underlagte virksomheter og med deltakelse i en til to øvelser årlig er det ikke naturlig å prioritere større deltakelse mot UH-sektoren enn det som er tilfellet. Et

sterkere initiativ i gjennomføringen av øvelser vil også kunne påvirke departementets evne til å ivareta ansvaret for krisehåndteringen i UH-sektoren.

Evaluere og følge opp hendelser/øvelser

Revisjonen viser at Kunnskapsdepartementet evaluerer øvelser og sørger for at funn og læringspunkter følges opp gjennom en ledelsesforankret vurdering og tiltaksplan. Departementet har imidlertid ikke utarbeidet interne retningslinjer for å evaluere uønskede hendelser og kriser, med kriterier for hvilke hendelser som skal evalueres. Tre av seks hendelser som er omtalt i årsrapportene for 2018 og 2019, er heller ikke med i Kunnskapsdepartementets oversikt over hendelser for perioden. Manglende retningslinjer for å evaluere uønskede hendelser kan medføre at virksomhetene har ulik oppfatning om hvilke hendelser som skal innrapporteres.

Beredskapstiltak

Kunnskapsdepartementet har ikke etterlevd samfunnssikkerhetsinstruksens krav om å beskrive beredskapstiltakenes evne til å redusere sannsynligheten for, og til å håndtere konsekvensene av, uønskede hendelser i sektoren. Departementet mangler etter vår vurdering dokumentasjon som kan gi svar på om tiltakene som er satt i verk, har hatt ønsket effekt og gitt ønsket risikoreduksjon. Kunnskapsdepartementet uttaler i svarbrev at de langt på vei etterlever krav til beredskapstiltak i samfunnssikkerhetsinstruksen. Samtidig uttaler departementet at det ikke har sett at det var behov for særskilte prosesser for å dokumentere tiltakenes effekt i etterkant av ROS-analysen. Departementet uttaler videre at det vil gjennomgå beredskapstiltakenes evne til å redusere sannsynligheten for, og evnen til å håndtere konsekvensene av, uønskede hendelser i sektoren på en mer systematisk måte framover.

Departementet har ikke fulgt opp samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet tilstrekkelig i styringsdialogen

Av Prop. 1 S (2018–2019) går det fram at Kunnskapsdepartementet følger opp underliggende virksomheters arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap gjennom den ordinære styringsdialogen og gjennom beredskapstilsyn, og at departementet har en aktiv dialog med virksomhetene om oppfølging av mangler som blir avdekket i beredskapsøvelser.

Viktige styringssignaler i budsjettproposisjonene er ikke videreført som styringssignaler og rapporteringspunkter i tildelingsbrevene. Dette kan føre til at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren ikke blir målrettet og systematisk ivaretatt. Føringerne om ROS-analyser, krise- og beredskapsplaner og øvelser, som framkommer i departementets budsjettproposisjoner for budsjettårene 2018 og 2019, er bare delvis videreført som rapporteringspunkter i tildelingsbrevene til virksomheter i UH-sektoren for samme periode. Tildelingsbrevene for 2020 inneholder ingen rapporteringspunkter for samfunnssikkerhetsarbeidet.

NOKUT kontrollerer om UH-virksomhetene rapporterer om samfunnssikkerhetsarbeidet i årsrapportene, basert på rapporteringspunktene i tildelingsbrevene. Resultatet av kontrollen danner grunnlaget for NOKUTs videre arbeid med å vurdere risiko og velge ut aktuelle virksomheter å kontrollere. Manglende/fraværende rapporteringskrav i tildelingsbrevene begrenser NOKUTs kontroll- og vurderingsgrunnlag, og gir departementet dårligere informasjonsgrunnlag i etatsstyringen. Flere av avvikene som er registrert i forbindelse med NOKUTs kontroll for rapporteringsåret 2018, er heller ikke fulgt opp skriftlig overfor virksomhetene.

UH-sektoren etterlever ikke departementets krav som gjelder risiko- og sårbarhetsanalyser, pandemiplan og kriseøvelser fullt ut

Revisjonen viser at 19 av 21 virksomheter i UH-sektoren ikke etterlever kravene i styringsdokumentet som gjelder ROS-analyser, pandemiplan og kriseøvelser fullt ut.

Revisjonen viser at virksomhetenes ROS-analyser og beredskapsplaner varierer i omfang, innhold og struktur. Det er også store variasjoner i hvordan virksomhetene dokumenterer, evaluerer og følger opp øvelsene. Mangelen på en enhetlig metode og struktur for hvordan virksomhetene dokumenterer ROS-analyser og gjennomfører beredskapsøvelser, gjør det vanskelig å følge opp hvorvidt virksomhetene retter seg etter krav i styringsdokumentet. Dette gjør det også vanskelig å sammenligne virksomhetene i sektoren.

Mangelfull etterlevelse av kravene til oppdatert ROS-analyse fører til at flere virksomheter ikke har et oppdatert risiko- og sårbarhetsbilde innad i virksomheten. ROS-analysene skal ligge til grunn for det øvrige arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Når ROS-analysene ikke er på plass, vil grunnlaget for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap svekkes.

Kravene i tildelingsbrevene for 2018 og styringsdokumentet kapittel 7.1 viser at virksomhetene skal utarbeide en ROS-analyse for samfunnssikkerhet, og at ROS-analysene skal gjennomgås hvert år og revideres minimum hvert fjerde år. Videre går det fram at det er viktig at ROS-analysen følges opp med konkrete tiltak for hendelser som er vurdert til å ha middels og høy risiko, og at det bør utarbeides en egen handlingsplan for disse hendelsene.

Revisjonen viser at 15 virksomheter ikke etterlever kravene om ROS-analyser fullt ut. 3 av 21 virksomheter har ikke utarbeidet ROS-analyse for samfunnssikkerhet, og 5 virksomheter har ikke revidert ROS-analysene hvert fjerde år. Videre har 8 virksomheter vesentlige mangler i dokumentasjonen av hvordan risikoen i ROS-analysen følges opp, og 7 virksomheter har delvis mangler i dokumentasjonen. Bare 6 virksomheter har dokumentert ROS-analyse, revidert ROS-analysen hvert fjerde år, gjennomgått ROS-analysen hvert år og dokumentert handlingsplaner.

Styringsdokumentet kapittel 7.2 viser til at alle virksomhetene må utvikle og vedlikeholde krise- og beredskapsplaner for å håndtere uønskede hendelser eller kriser. Planverket må gjennomgås jevnlig med tanke på revisjon. En annen forventning i styringsdokumentet er at alle virksomhetene har utarbeidet en egen pandemiplan.

Undersøkelsen viser at alle virksomhetene i UH-sektoren har utarbeidet et krise- og beredskapsplanverk for håndtering av uønskede hendelser eller kriser, og at disse stort sett oppdateres jevnlig. Én virksomhet kan imidlertid ikke vise til at krise- og beredskapsplanen dekker alvorlige tilsiktede hendelser. I tre virksomheter er det ikke utarbeidet en pandemiplan, eller denne er ikke med i virksomhetens krise- og beredskapsplan. En krisesituasjon krever ofte at beslutninger og nødvendige tiltak settes i verk raskt. Om krise- og beredskapsplanene er mangelfulle, kan det føre til at virksomhetene ikke klarer å handle raskt og effektivt i ulike typer kriser.

Ifølge tildelingsbrevene og styringsdokumentet kapittel 7.3 skal virksomhetene gjennomføre minimum én øvelse hvert år for å teste egen beredskap og krisehåndtering. For at enkeltpersoner og virksomheten skal lære, må øvelser og hendelser evalueres, og forbedrings- og læringspunkter som blir avdekket i evalueringen, må følges opp og konkretiseres i en oppfølgingsplan.

Revisjonen viser at tre virksomheter ikke etterlever kravet om å gjennomføre kriseøvelse i 2018. Én av dem har heller ikke gjennomført øvelse i 2019. Videre har 16 og 12 av 21 virksomheter ikke etterlevd kravet om å evaluere øvelsene og følge opp funn og læringspunkter i en oppfølgingsplan for henholdsvis 2018 og 2019. For at virksomhetene skal være forberedt på å håndtere en krisesituasjon, må de øve. På den måten kan virksomhetene se om planverket fungerer. Mangelfulle øvelser og evalueringer/oppfølginger av øvelsene kan medvirke til at virksomhetene ikke klarer å handle raskt og effektivt dersom det oppstår en krisesituasjon.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Kunnskapsdepartementet å

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

5 Departementets oppfølging

Departementet planlegger å fullføre arbeidet med å revidere Sektor-ROS og KD-ROS i 2020, men ferdigstillingen vil avhenge av koronasituasjonen. Departementet vil fremover jevnlig gjennomgå scenarioene i ROS-analysene for å identifisere eventuelle behov for nye tiltak. I tillegg vil oppfølgingsplanen for de tiltakene som er besluttet gjennomført, bli holdt løpende oppdatert. Departementet har ikke tidligere sett at det var behov for særskilte prosesser for å dokumentere tiltakenes effekt i etterkant av ROS-analysen, men vil følge dette opp på en mer systematisk måte framover. Kunnskapsdepartementet vil fremover søke å delta på og ta initiativ til å arrangere øvelser basert på Sektor-ROS. Departementet vil foreta en vurdering av kravene og veiledningen til de underliggende virksomhetene om evaluering og oppfølging av øvelser og hendelser.

Kunnskapsdepartementet vil i tildelingsbrevene for 2021 stille krav om at underliggende virksomheter rapporterer mer utfyllende på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i årsrapporten. Departementet vil også tydeliggjøre kravene, og i samarbeid med NOKUT innhente dokumentasjon i tillegg til årsrapportene for å påse at kravene i styringsdokumentet etterleves. Kunnskapsdepartementet vil følge opp avvik og mangler i styringsdialogen med den enkelte virksomhet. Departementet vil også gjennomgå styringsdokumentet for å forsikre seg om at kravene som stilles til virksomhetene, er dekkende og tydelig kommunisert.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

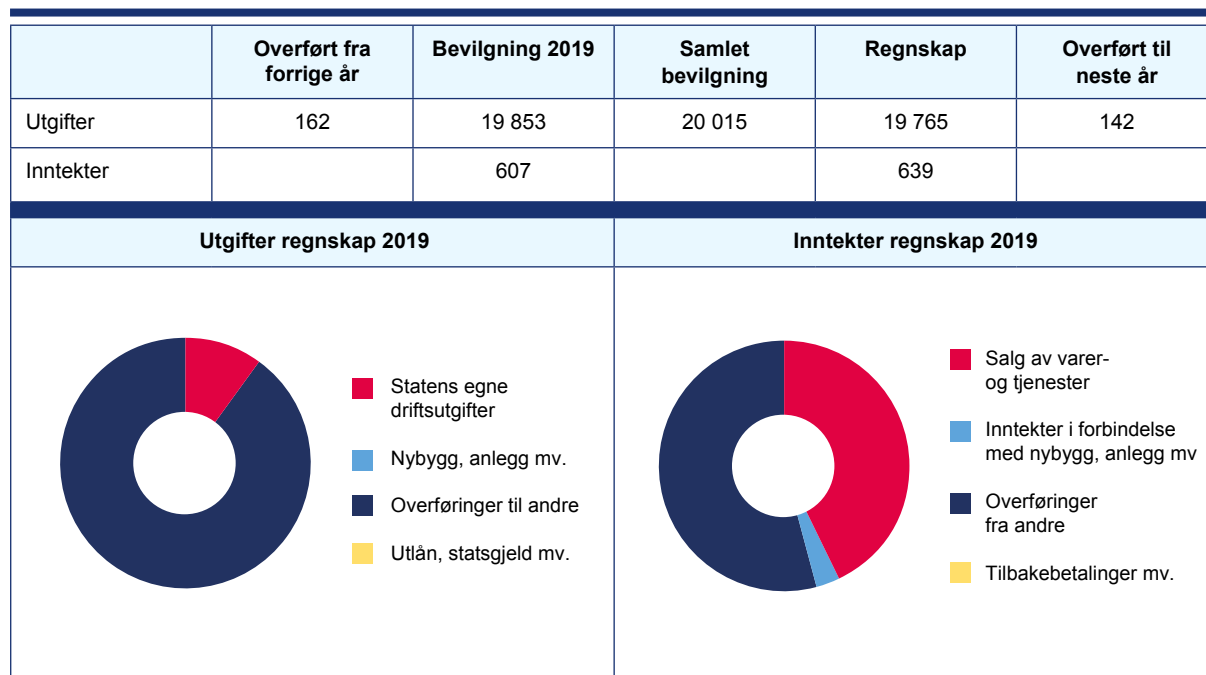
Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

3.12 Landbruks- og matdepartementet

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

3.12.1 Departementets budsjett og regnskap for 2019⁵⁴

Figur 3.12 Budsjett og regnskap for 2019 (tall i millioner kroner)



Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Landbruks- og matdepartementet kjennetegnes av at 90 prosent av budsjettet består av *Overføringer til andre*. Dette utgjør 17,9 milliarder kroner. Hovedtyngden av utgiftene går til gjennomføring av jordbruksavtalen. *Statens egne driftsutgifter* under Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde er på 1,9 milliarder kroner.

345 millioner kroner av departementets inntekter er *Overføringer fra andre*. Dette er sektoravgifter i form av forskningsavgift på landbruksprodukter og jeger- og fellingsavgifter, samt utbytte fra Statskog SF.

Salg av varer og tjenester for departementet og underliggende virksomheter utgjør 275 millioner kroner.

Det er overført i overkant av 142 millioner kroner fra 2019 til 2020. Videre er det et samlet mindreforbruk på vel 249 millioner kroner. To tredjedeler av mindreforbruket forklares med mindre

54) Inndelingen i utgifter og inntekter er i samsvar med bevilgningsreglementet § 4 Statsbudsjettets inndeling. Tallene i figuren er basert på statsregnskapets postinndeling og for nettobudsjetterte virksomheter inngår bevilgningen, men ikke samlet oversikt over utgifter (egentlig kostnader) og inntekter.
Kilde: statsregnskapet 2019.

utbetalinger enn budsjettert fra ulike erstatningsordninger i landbruket enn i et normalår, samt forsinkelser i tilskuddsutbetalinger.

3.12.2 Virksomhetenes årsregnskap

Det er fire virksomheter under Landbruks- og matdepartementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet.

Statlige virksomheter kan ha ulike tilknytningsformer til staten. Det er først og fremst budsjettfullmaktene fra Stortinget som skiller dem. To av virksomhetene under departementet er ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte), hvor utgifter og inntekter budsjetteres og rapporteres til statsregnskapet hver for seg.

For forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte) vedtas en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. De nettobudsjetterte virksomhetene fører regnskapet sitt etter *statlige regnskapsstandarder* (SRS). To av virksomhetene under departementet er nettobudsjetterte.

Tabell 3.12.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Årsregnskap satt opp etter kontantprinsippet	Årsregnskap satt opp etter periodiseringsprinsippet (SRS)	Årsregnskap satt opp etter både kontant- og periodiseringsprinsippet
Ordinære forvaltningsorgan (bruttobudsjetterte)	3*		
Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte)		2**	

* Landbruksdirektoratet, Mattilsynet, Landbruks- og matdepartementet

** Norsk Institutt for Bioøkonomi (NIBIO), Veterinærinstituttet

3.12.3 Oppfølging av tidligere revisjoner

Det har ikke vært oppfølgingsrevisjoner i 2019.

3.12.4 Finansiell revisjon

Resultatet av den finansielle revisjonen

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

Revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet for noen av virksomhetene eller fondene under departementets ansvarsområde.

Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Tabell 3.12.2 Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Navn	Type brudd
Mattilsynet	Mangler når det gjelder systemer og rutiner for å sikre at inntektskrav blir fastsatt, utstedt og innbetalt med riktig beløp, jf. reglement for økonomistyring i staten § 14 og Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.4 a) og f), 2.5.3, 2.5.4, 2.5.5, 4.2 f) og g), 5.4.1 og 5.4.2.2.

Tabellen gir en oversikt over virksomhetene på departementets ansvarsområde der vi har avdekket brudd på administrativt regelverk.

Revisjonen av Mattilsynets årsregnskap for 2019 viser mangler når det gjelder systemer og rutiner for å sikre at inntektskrav blir fastsatt, utstedt og innbetalt med riktig beløp, jf. krav i *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og *bestemmelser for økonomistyring i staten*.

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

Revisjonen viser følgende:

- Mattilsynets saksbehandlingssystem MATS differensierer ikke mellom gebyrpliktige og ikke-gebyrpliktige tjenestehandlinger. Systemet har begrensede rapporteringsmuligheter og er ikke tilpasset for aggregerte kontroller og etterkontroller.
- Gebyr for tilsyn og kontroll ved fiskehelse og fiskevelferd i akvakulturanlegg skal ilegges for ulike typer aktiviteter basert på medgått tid. Mattilsynet har ikke etablert retningslinjer som sikrer at faktisk gebyrpliktig aktivitet gebyrlegges, og har heller ikke et adekvat system for registrering av anvendt tid.
- Gebyr for veterinær grensekontroll, gebyr for kjøttkontroll og gebyr for særskilte ytelser fra Mattilsynet er i enkelte tilfeller ikke fastsatt i henhold til bestemmelsene i gjeldende forskrifter eller interne retningslinjer.

Tilsvarende mangler ble påvist og rapportert i revisjonen av Mattilsynets regnskap for 2018. Mattilsynet har startet arbeidet med forbedringer og satt i verk enkelte tiltak.

Riksrevisjonen har ingen andre kommentarer til etterlevelsen av administrativt regelverk på departementets ansvarsområde.

3.12.5 Undersøkelser

I revisjonsåret 2019 ble det gjennomført én undersøkelse innenfor Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde. Under følger en oppsummering av denne undersøkelsen.

Etats- og virksomhetsstyringen av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)

1 Innledning – Riksrevisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) styring legger til rette for god måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse, og om Landbruks- og matdepartementet bidrar til dette gjennom etatsstyringen.

NIBIO er et nasjonalt institutt for forskning og kunnskapsutvikling underlagt Landbruks- og matdepartementet, og et av landets største forskningsinstitutter. NIBIO ble opprettet i 2015 ved sammenslåing av de tidligere forskningsinstituttene Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Norsk institutt for skog og landskap. Formålet med sammenslåingen var å etablere et faglig og økonomisk robust forsknings- og utviklingsmiljø som leverer kunnskap av høy kvalitet og relevans til næring og forvaltning. Mer ressurser skal benyttes til å utvikle ny kunnskap, innovasjonsrettet arbeid og forvaltningsstøtte og mindre ressurser til administrasjon, drift og vedlikehold. Sammenslåingen skal også sørge for større grad av tverrfaglighet og økt samarbeid med universitets- og høgskolesektoren for å gi bedre muligheter for utvikling av bioøkonomien.

All faglig aktivitet i NIBIO skjer gjennom instituttets til enhver tid rundt 1500 prosjekter. Instituttet har om lag 700 ansatte og i 2019 var de årlige driftsinntektene på 767 millioner kroner.

Virksomheten drives delvis som et forretningsmessig foretak, blant annet fordi ca. halvparten av instituttets inntekter kommer fra ekstern finansiering gjennom oppdrag og tilskudd. Resten av inntektene er statlige bevilgninger.

NIBIOs hovedoppgaver er å

- bidra til matsikkerhet, bærekraftig ressursforvaltning, innovasjon og verdiskaping innenfor verdikjedene for mat, skog og andre biobaserte næringer
- levere forskning, forvaltningsstøtte og kunnskap til anvendelse i nasjonal beredskap, forvaltning, næringsliv og samfunnet for øvrig, og gjennom dette arbeidet
- støtte opp under Landbruks- og matdepartementets sektormål om at forskning, innovasjon og kompetanse skal bidra til at hovedmålene i landbruks- og matpolitikken blir nådd.

NIBIO har et eget styre, og skal ha en fri og uavhengig stilling i alle faglige spørsmål.

I etableringen av NIBIO har det vært risiko for at etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO ikke i tilstrekkelig grad legger til rette for god måloppnåelse og effektiv ressursbruk i virksomheten.

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

- Prop. 1 S fra Landbruks- og matdepartementet for budsjettårene 2015–2020
- krav til virksomhetsstyring, etatsstyring og god forvaltning fra blant annet Innst. S. nr. 321 (2008–2009) til St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- *bevilgningsreglement* vedtatt av Stortinget 26. mai 2005, *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og *bestemmelser om økonomistyring i staten*

For å belyse etats- og virksomhetsstyringen har vi analysert ulike styringsdokumenter fra perioden 2015–2019, blant annet tildelingsbrev, rapportering, instruks, strategier og planer. Videre har vi gjennomført intervjuer med Landbruks- og matdepartementet, NIBIOs styre, NIBIOs faglige og administrative ledelse, samt ledere på divisjons- og avdelingsnivå i NIBIO. I tillegg har vi intervjuet Norges forskningsråd.

Utkast til rapport ble forelagt Landbruks- og matdepartementet ved brev 12. juni 2020. Departementet har i brev 3. juli 2020 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Hovedfunn

- Landbruks- og matdepartementet har ikke etablert tydelige styringsparametere som gjør det mulig å vurdere NIBIOs måloppnåelse og om ressursbruken er effektiv.
- Landbruks- og matdepartementet har ikke sørget for at det er mulig å måle og vurdere om målene for fusjonen blir nådd.
- NIBIO har ikke etablert et godt nok system for å følge opp instituttets måloppnåelse.

3 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Landbruks- og matdepartementet ikke har etablert tydelige styringsparametere som gjør det mulig å vurdere NIBIOs måloppnåelse og hvorvidt de benytter ressursene sine effektivt. Det er etter Riksrevisjonens vurdering også kritikkverdig at Landbruks- og matdepartementet setter i verk en omfattende fusjon av tre forskningsinstitutter, uten at departementet samtidig sikrer at det blir mulig å måle og vurdere om målene for fusjonen blir nådd.

Landbruks- og matdepartementet har ikke etablert tydelige styringsparametere som gjør det mulig å vurdere NIBIOs måloppnåelse og om ressursbruken er effektiv

Landbruks- og matdepartementet har det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Grunnleggende styringsprinsipper er at det skal fastsettes mål og resultatkrav, og at disse skal oppnås på en effektiv måte. Videre skal alle virksomheter sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Departementet skal fastsette styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater, som skal være mest mulig stabile over tid og skal gå fram av tildelingsbrev.

Landbruks- og matdepartementet har fastsatt overordnede mål for NIBIOs virksomhet i tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring. Departementet beskriver NIBIOs samfunnsoppdrag i NIBIOs vedtekter, virksomhetsinstruks og årlige tildelingsbrev. I tildelingsbrev angir departementet overordnede mål i form av ett hovedmål og tre delmål, som gjelder for hele virksomheten.

En gjennomgang av tildelingsbrevene fra 2016 til 2020 viser at Landbruks- og matdepartementet har formulert forventninger til NIBIO under det enkelte delmål. Forventningene er imidlertid ikke formulert på en slik måte at det er tydelig for virksomheten hvilke resultater som forventes. I tillegg mangler eksplisitte styringsparametere i tildelingsbrevene. Styringsparametere går heller ikke fram av øvrige styringsdokumenter, viser undersøkelsen.

Ifølge Landbruks- og matdepartementet kan ni styringsparametere utledes av forventningene formulert i tildelingsbrevet. De ni styringsparameterne har departementet formulert i et internt arbeidsdokument om mål- og resultatstyring i NIBIO utarbeidet i forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse. Undersøkelsen viser at ingen av de ni parameterne framkommer eksplisitt i tildelingsbrevene, verken i løpende tekst, tabell eller figur. Dokumentet er ikke kommunisert til virksomheten som et styringsdokument.

Departementet viser videre i arbeidsdokumentet om mål- og resultatstyring i NIBIO til eksempler på hvilke data de benytter for å vurdere NIBIOs måloppnåelse for hver enkelt av de ni styringsparameterne. Undersøkelsen viser at rapporteringskrav for bare omtrent halvparten av dataene nevnt i arbeidsdokumentet framkommer av de formelle styringsdokumentene. Der rapporteringskrav framkommer, er disse ikke koblet opp mot virksomhetens mål. Det er dermed ikke tydeliggjort overfor NIBIO hvordan departementet vil bruke dataene til å vurdere NIBIOs måloppnåelse gjennom styringsparametere.

Mangelen på tydelige styringsparametere og rapporteringskrav fører til at virksomhetens måloppnåelse og resultater er vanskelige å vurdere og sammenligne over tid. Systemet for å vurdere måloppnåelse og effektiv ressursbruk mangler i tillegg transparens og etterprøvbarehet.

Riksrevisjonen har gjennomgått NIBIOs rapportering til departementet, og undersøkt hvordan kvalitative og kvantitative data brukes for å vurdere måloppnåelse. Gjennomgangen viser at det er vanskelig å se hvordan NIBIO underbygger vurderingen av instituttets samlede måloppnåelse i årsrapporten. NIBIO framhever at årsrapporten beskriver hvordan aktivitetene i instituttets prosjekter skaper resultater og bidrar til måloppnåelse. Gjennomgangen av årsrapportene for årene 2015–2019 viser at NIBIO i hovedsak gir en overordnet og kvalitativ framstilling av egen måloppnåelse sett opp mot de tre delmålene Landbruks- og matdepartementet har satt på forskningsområdet. Framstillingen synliggjør i mindre grad NIBIOs analyser av måloppnåelsen og framstår som et øyeblikksbilde av NIBIOs aktiviteter og resultater. NIBIO rapporterer kvantitativt på blant annet publikasjonspoeng, gjennomsnittlig faktureringsgrad per årsverk og fakturerte timer per forskerårsverk, men vurderer eller kommenterer i liten grad måloppnåelse og effektiv ressursbruk med utgangspunkt i disse

tallene. Videre kommenterer NIBIO heller ikke utviklingen i kvantitative eller kvalitative data over tid.

I tillegg rapporterer NIBIO data uensartet fra år til år, noe som gjør det vanskelig å følge utviklingen over tid. For eksempel rapporteres ikke faktureringsgrad per årsverk likt over tid. Videre gir NIBIOs rapportering lite informasjon om samfunns- og brukereffekter og oppnådde resultater knyttet til utførte forskningsaktiviteter. Når det gjelder forvaltningsstøtten er rapporteringen fyldigere og mer omfattende.

Svakhetene ved NIBIOs rapportering henger etter Riksrevisjonens vurdering sammen med at Landbruks- og matdepartementet ikke har angitt klare styringsparametere eller rapporteringskrav som er egnet til å vurdere NIBIOs måloppnåelse. Svakheter innebarer etter Riksrevisjonens vurdering at departementet ikke har den styringsinformasjon som er nødvendig for å ivareta departementets etatsstyringsansvar overfor NIBIO.

Riksrevisjonen merker seg at departementet siden 2016 har hatt en intensjon om å videreutvikle mål- og resultatstyringen i NIBIO, i samarbeid med virksomheten. I 2020 tar Landbruks- og matdepartementet på nytt opp behovet for videreutvikling i sitt tildelingsbrev til NIBIO.

Landbruks- og matdepartementet har ikke sørget for at det er mulig å måle og vurdere om målene for fusjonen blir nådd

Undersøkelsen viser at det er svakheter i arbeidet med å realisere de forventede gevinstene av fusjonen. Dette gjelder både planleggingen av og oppfølgingen av gevinstarbeidet.

NIBIO ble opprettet 1. juli 2015. Først medio 2018 ba departementet NIBIO utarbeide en gevinstrealiseringsplan for fusjonen. Det hadde da gått fire år siden regjeringen offentliggjorde beslutningen om fusjonen. Departementet la i forbindelse med vedtaket om fusjonen i 2014 til grunn at gevinstrealiseringsplanen skulle utarbeides etter en utredning av samlokalisering på Ås og endringer i NIBIOs regionale tilstedeværelse. Departementet begrunner det med usikkerhet rundt de kostnadsmessige konsekvensene. Endelig gevinstrealiseringsplan forelå i januar 2019. Før departementet bestilte gevinstrealiseringsplanen, stilte ikke departementet noen konkrete gevinstforventninger til NIBIO som tok utgangspunkt i formålet med fusjonen.

Landbruks- og matdepartementet benytter de samme delmålene, forventningene og rapporteringskravene for fusjonen som for hele virksomheten. De svakhetene som er omtalt ovenfor om departementets styring av NIBIO, gjelder derfor også for oppfølgingen av fusjonen.

Effektivisering innen administrasjon, drift og vedlikehold var et sentralt mål for fusjonen. NIBIO rapporterer en rekke ganger i årsrapporten om økt ressursbruk som følge av fusjonen. Departementet har imidlertid ikke etterspurt rapportering som synliggjør NIBIOs faktiske ressursbruk knyttet til fusjonen. NIBIO har heller ikke rapportert data som gjør det mulig å måle om fusjonen faktisk har ført til en effektivisering av administrativ ressursbruk. Gevinstrealiseringsplanen gir en oversikt over utviklingen i faglige og administrative årsverk i perioden 2013–2017, men ikke informasjon om hvor mange årsverk NIBIO hadde på selve fusjonstidspunktet medio 2015. Tallene gir derfor ikke grunnlag for å vurdere endringen i årsverk fra fusjonstidspunktet. Utviklingen i antall årsverk viser imidlertid at den største nedgangen i antall administrative årsverk, fra 130 til 103 administrative årsverk, fant sted allerede fra 2013 til 2015. I perioden 2015–2019 har årlig antall administrative årsverk variert mellom 106 og 99. Den største nedgangen fant altså sted før fusjonen og på uspesifiserte tidspunkt i fusjonsåret.

Undersøkelsen viser videre at NIBIOs gevinstrealiseringsplan bare tar høyde for brutto gevinster, og ikke kostnadene som følge av fusjonen. Kostnadene er blant annet knyttet til

innføringen av et nytt administrativt system (ERP-system) og endringer i NIBIOs regionale tilstedeværelse. Ifølge NIBIOs årsrapport har fusjonen på kort sikt ikke gitt en effektiviseringsgevinst. Tvert imot har fusjonen samlet sett ført til økte kostnader dersom man tar hensyn til alle kostnadene som har påløpt som følge av fusjonen.

Samlet sett er det Riksrevisjonens vurdering at gevinstrealiseringsplanen for NIBIO kom for sent. Riksrevisjonen vurderer at usikkerhet rundt kostnadmessige konsekvenser ikke er en god grunn for å la være å planlegge fusjonen og å stille konkrete gevinstforventninger. Videre mener Riksrevisjonen at den foreliggende planen ikke gir god informasjon om måloppnåelse knyttet til den økonomiske delen av formålet med fusjonen, ettersom den ikke tar hensyn til merkostnadene som følger av fusjonen. Den redegjør i liten grad for et sammenligningsgrunnlag fra før fusjonen fant sted, og planen gir derfor heller ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt NIBIO når målene med fusjonen. Videre opplyser NIBIO i årsrapporten for 2019 at det mangler gode data til å rapportere om de kvalitative nyttevirkningene av fusjonen. Likevel bruker departementet dokumentasjon i gevinstrealiseringsplanen på allerede realiserte gevinster til å vurdere hvorvidt NIBIOs ressursbruk er effektiv, og i hvilken grad NIBIO realiserer formålet med fusjonen.

NIBIO har ikke etablert et godt nok system for å følge opp instituttets måloppnåelse

Økonomireglementet stiller krav til at virksomheter skal sette mål og stille resultatkrav, og at de skal oppnås på en effektiv måte. Ifølge veileder i internkontroll utarbeidet av DFØ må målene og kravene som gjelder for virksomheten som helhet, i nødvendig grad operasjonaliseres og konkretiseres til mål og krav på lavere nivåer, for eksempel innen ulike divisjoner, avdelinger og prosesser.

Etter Riksrevisjonens vurdering mangler NIBIO et helhetlig system for å følge opp måloppnåelsen i virksomheten.

NIBIO har tre overordnede oppgaver: (1) oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet og andre deler av det offentlige, (2) forskning og (3) faglig formidling. Innenfor et helhetlig system for mål- og resultatstyring kan det være hensiktsmessig å styre og følge opp disse oppgavene på ulike måter. Undersøkelsen viser at det ikke utarbeides noen årlig virksomhetsplan for NIBIO som fastsetter mål for NIBIOs overordnede oppgaver, men i perioden desember 2016 til desember 2019 hadde NIBIO en overordnet strategi og fagstrategiske handlingsplaner for hver divisjon og avdeling. Imidlertid angir ingen av de fagstrategiske handlingsplanene hvordan målene og tiltakene i planene skal følges opp for å vurdere resultater og hvordan tiltakene bidrar til måloppnåelse. Divisjonene i NIBIO fastsetter og følger opp NIBIOs mål på ulike måter, men bare enkelte av divisjonene følger opp og evaluerer den fagstrategiske handlingsplanen. Videre er det først fra høsten 2019 at NIBIO har tatt i bruk et systematisk risikoverktøy som skal sikre at hele virksomheten gjennomfører og følger opp risikovurderinger knyttet til måloppnåelse på samme måte.

NIBIOs ledelse opplyser at de benytter et stort spekter av styringsparametere, som ofte gjengis som nøkkeldata, for å vurdere måloppnåelse for ulike deler av virksomheten og på ulike nivå i virksomheten. Likevel framgår ikke styringsparametere eller en samlet framstilling av nøkkeldata i NIBIOs interne styringsdokumenter. I dokumentene er det heller ikke beskrevet noen kobling mellom parametere og mål angitt i NIBIOs strategi og tildelingsbrev, eller hvordan parametere har vært benyttet eller skal benyttes til styring i ulike deler av organisasjonen.

Som tidligere vist har ikke Landbruks- og matdepartementet fastsatt tydelige styringsparametere for NIBIO. NIBIO har heller ikke selv etablert et helhetlig system med interne faglige styringsparametere og tilhørende konkretiserte resultatmål som kommer fram i virksomhetens interne styringsdokumenter. NIBIO har imidlertid satt resultatmål knyttet til økonomi, og divisjonene og avdelingene har i ulik grad fastsatt egne faglige resultatmål. Dette

er etter Riksrevisjonens vurdering ikke tilstrekkelig, fordi mangelen på et helhetlig system med blant annet tydelige resultatmål og styringsparametere fører til at NIBIOs ledelse ikke har et tilfredsstillende grunnlag for å følge opp måloppnåelsen i virksomheten. Det at resultater av forsknings- og formidlingsvirksomhet kan være vanskelig å måle, er etter Riksrevisjonens vurdering ikke til hinder for at NIBIO kan utvikle et system som følger opp måloppnåelse av forsknings- og formidlingsoppgaver på ulike nivåer av virksomheten.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Landbruks- og matdepartementet å

- videreutvikle mål- og resultatstyringen for NIBIO med blant annet tydelige og hensiktsmessige styringsparametere som bidrar til god styring og til kunnskap om måloppnåelse og effektiv ressursbruk
- følge opp formålet med fusjonen av NIBIO tettere, ved at departementet sikrer seg balansert og dekkende informasjon om hvorvidt formålet med fusjonen nås

5 Departementets oppfølging

Statsråden viser i sitt svarbrev til at Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) er et næringsrettet og forvaltningsrettet institutt som skal ha en fri og uavhengig stilling i alle faglige spørsmål. Videre er NIBIO både nasjonalt og internasjonalt orientert. Dette er rammebetingelser som ifølge statsråden, gir implikasjoner for hvilket nivå departementet utøver sin styring på.

Statsråden mener at tildelingsbrevens tekstlige omtale av styringsparametere for NIBIO bør være innenfor rammen av økonomireglementets føringer for fastsettelse av styringsparametere, ettersom økonomireglementet ikke stiller formelle krav om styringsparameternes form.

Statsråden påpeker videre at styringsparametere kun gir indikasjoner på noen utvalgte og avgrensede områder, og at de dermed ikke sikrer en fullverdig oversikt over aktiviteter og resultater hos et forskningsinstitutt som utvikler og formidler kunnskap. Statsråden opplyser imidlertid at hun vil følge opp Riksrevisjonens anbefaling om å videreutvikle mål- og resultatstyringen for NIBIO ved å gjøre justeringer i departementets tildelingsbrev til virksomheten, slik at styringsparametere framkommer tydeligere i styringsdialogen. Arbeidet vil starte i forbindelse med tildelingsbrevet for 2021.

Statsråden opplyser også at hun gjennom styringsdialogen vil følge opp behovet for å utvikle styringsparametere for å kunne vurdere om ressursbruken i NIBIO er effektiv. Konkret mener statsråden at det er aktuelt å utarbeide flere nøkkeltall som gir indikasjoner om utvikling over tid, og om effekter av ulike tiltak som gjennomføres for at virksomheten skal bli mer effektiv. Statsråden viser til at dette vil gi bedre styringsinformasjon både til departementet og til instituttets ledelse.

Statsråden karakteriserer styringsdialogen med NIBIO som velfungerende, og viser til at departementet bruker betydelige mengder data for å vurdere virksomhetens bidrag til måloppnåelse. Statsråden mener derfor at departementet ikke mangler styringsinformasjon som er nødvendig for å ivareta etatsstyringsansvaret for NIBIO. Statsråden ser likevel at det kan være behov for å videreutvikle systematikken i styringen.

Statsråden viser til at både departementet og virksomheten er opptatt av å følge opp formålet ved fusjonen av NIBIO på en god måte. Statsråden opplyser at hun i tett dialog med virksomheten vil følge opp Riksrevisjonens anbefaling om at departementet sikrer seg balansert og dekkende informasjon om hvorvidt formålet med fusjonen nås. Videre peker statsråden på at datagrunnlaget og nøkkeltall fra et videreutviklet mål- og resultatstyringssystem og en analyse av disse opp mot situasjonen før fusjonen, vil kunne si noe om hvorvidt Stortingets vedtatte formål med sammenslåingen i tilstrekkelig grad er nådd.

Ifølge statsråden er det viktig at de interne styringssystemene i NIBIO innrettes etter og følger opp mål og styringsparametere fastsatt av departementet. Videre må det være rutiner i virksomheten som legger til rette for dokumentasjon og analyser som på en metodisk god måte, viser instituttets bidrag til måloppnåelse. Statsråden opplyser at hun vil følge opp gjennom styringsdialogen med virksomheten for å sørge for at alle nødvendige systemer er på plass.

Avslutningsvis viser statsråden til at NIBIOs kunnskapsproduksjon er på et høyt internasjonalt nivå, og at omfanget av instituttets rådgivning og tjenesteyting til næring og forvaltning er omfattende. En videreutvikling av systemer som dokumenterer resultater og effekter vil ifølge statsråden synliggjøre instituttets profesjonalitet enda bedre.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

NIBIO har gjentatte ganger fått merknader fra Riksrevisjonen, og vi kunne ikke uttale oss om årsregnskapene for 2015 og 2016. Denne undersøkelsen viser at det fortsatt er utfordringer ved etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO. Riksrevisjonen merker seg at statsråden sier hun vil videreutvikle mål- og resultatstyringen av NIBIO. Vi vil understreke betydningen av at statsråden sørger for at våre anbefalinger blir fulgt opp.

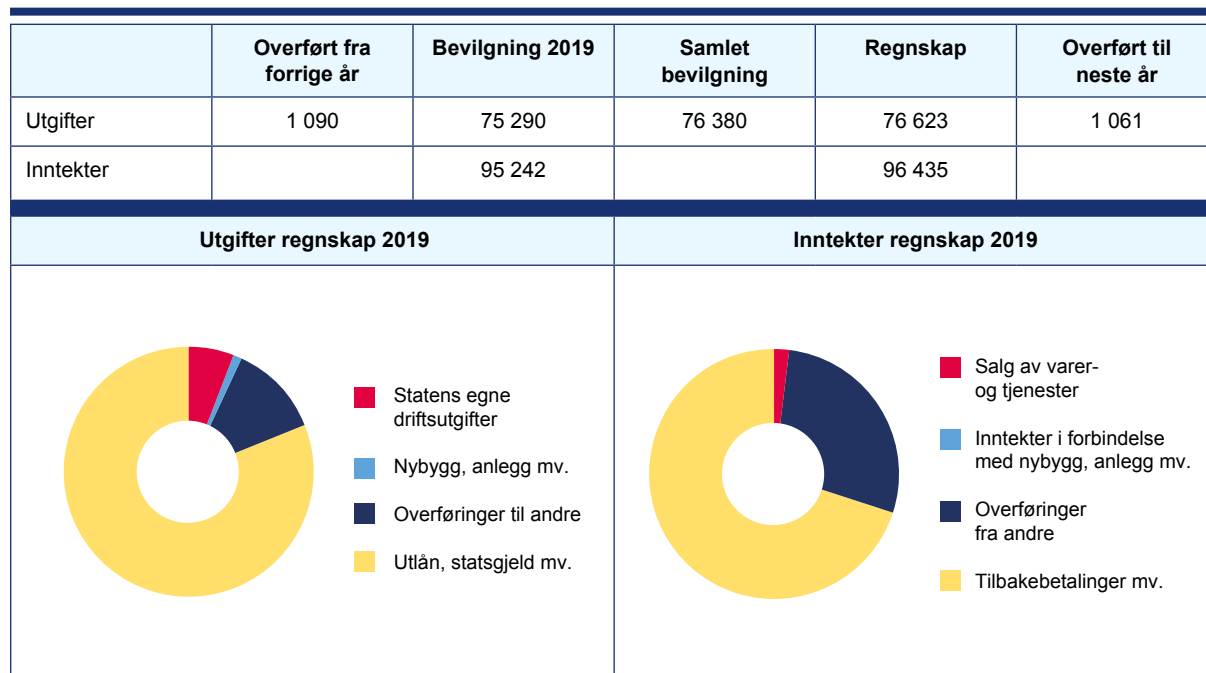
3.13 Nærings- og fiskeridepartementet

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvaret for viktige generelle rammebetingelser for næringslivet. Dette gjelder blant annet regelverk for etablering og drift av næringsvirksomhet, næringsregistre, konkurransepolitikk, handelspolitikk og eierskapspolitikk samt virkemidler for næringsrettet forskning og innovasjon. Departementet har et særlig ansvar for reguleringer av maritim næring, mineralnæringen, fiskerinæringen og havbruksnæringen.

Rammebetingelsene for norsk næringsliv påvirkes i stadig større grad av internasjonale reguleringer og avtaler. Departementet legger derfor stor vekt på det internasjonale arbeidet. Nærings- og fiskeridepartementet har også en viktig oppgave i å bidra til at næringspolitiske hensyn blir ivaretatt på andre politikkområder, som skatte- og avgiftspolitikken, finanspolitikken, utdannings- og forskningspolitikken, energi- og miljøpolitikken og politikken for samferdsel og andre infrastrukturtiltak.

3.13.1 Departementets budsjett og regnskap for 2019⁵⁵

Figur 3.13 Budsjett og regnskap for 2019 (tall i millioner kroner)



Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Nærings- og fiskeridepartementets ansvarsområde kjennetegnes av et stort omfang av utlån og tilbakebetalinger. Dette utgjør henholdsvis 81 prosent av utgiftene og 70 prosent av inntektene. Utlånene forvaltes i hovedsak gjennom utlånsvirksomheten til Innovasjon Norge for å skape næringsutvikling i hele landet og gjennom tilbud om eksportfinansiering fra Eksportkreditt Norge AS for å fremme norsk eksport. Departementet har også betydelige utgifter og inntekter knyttet til overføringer og forvaltning av statlig eierskap.

Utlån utgjør 62 milliarder kroner og omfatter lån og kapitalinnskudd i selskaper. Overføringer til andre utgjør 9,2 milliarder kroner og omfatter overføring til Norges forskningsråd, tilskudd til

55) Inndelingen i utgifter og inntekter er i samsvar med bevilgningsreglementet § 4 Statsbudsjettets inndeling. Tallene i figuren er basert på statsregnskapets postinndeling og for nettobudsjetterte virksomheter inngår bevilgningen, men ikke samlet oversikt over utgifter (egentlig kostnader) og inntekter. Kilde: statsregnskapet 2019.

kommuner og fylkeskommuner vedrørende Havbruksfondet og såkalte «grønne» konsesjoner og tilskudd til sysselsetting av sjøfolk. Driftsutgifter for departementet og underliggende virksomheter utgjør 4,9 milliarder kroner.

Tilbakebetalinger mv. utgjør 67,9 milliarder kroner og består av avdrag på lån og salg av aksjer. De to største postene under *Overføringer fra andre* er aksjeutbytte og renter fra eksportkredittordningen. Dette utgjør til sammen 26,6 milliarder kroner. Salg av varer og tjenester for departementet og underliggende virksomheter utgjør 1,9 milliarder kroner.

Det har vært utbetalt mindre til utvikling av næringsliv i Norge enn budsjettet, men det har blitt utbetalt mer i støtte til eksport. Poster med mindreforbruk utgjør samlet ca. 2,2 milliarder kroner. I overkant av tre fjerdedeler av dette gjelder Innovasjon Norge og skyldes mindreforbruk innenfor utbetalinger av lån og tilskudd. For Eksportkreditt Norge AS er det utbetalt i overkant av 2,4 milliarder kroner mer enn budsjettet. Departementet forklarer dette med at utbetalinger av lån mot slutten av 2019 har vært større enn forventet. Merforbruket er hjemlet i overskridelsesfullmakt (romertallsvedtak). Det er overført nesten 1,1 milliarder kroner fra 2019 til 2020.

3.13.2 Virksomhetenes årsregnskap

Det er 16 virksomheter under Nærings- og fiskeridepartementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet.

Statlige virksomheter kan ha ulike tilknytningsformer til staten. Det er først og fremst budsjettfullmaktene fra Stortinget som skiller dem. De fleste virksomhetene under departementet er ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettet), hvor utgifter og inntekter budsjetteres og rapporteres til statsregnskapet hver for seg. Bruttobudsjetterte virksomheter kan etter avtale med sitt departement velge å føre periodisert regnskap etter SRS i tillegg til kontantregnskapet.

For forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettet) vedtas en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. De nettobudsjetterte virksomhetene fører sitt regnskap etter *statlige regnskapsstandarder* (SRS).

Tabell 3.13.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Årsregnskap satt opp etter kontantprinsippet	Årsregnskap satt opp etter periodiseringsprinsippet (SRS)	Årsregnskap satt opp etter både kontant- og periodiseringsprinsippet
Ordinære forvaltningsorgan (bruttobudsjettet)	10*	0	5**
Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (nettobudsjettet)	0	1***	0
Forvaltningsbedrifter	1****	0	0

* Nærings- og fiskeridepartementet, Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren på Svalbard, Klagenemnda for industrielle rettigheter, Klagenemndsekretariatet, Konkurransetilsynet, Norsk Akkreditering, Norsk nukleær dekommisjonering, Patentstyret, Regelrådet, Sjøfartsdirektoratet

** Brønnøysundregistrene, Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet, Norges geologiske undersøkelser, Justervesenet

*** Norsk romsenter

**** Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK)

3.13.3 Oppfølging av tidligere revisjoner

Det har ikke vært oppfølgingsrevisjoner i 2019.

3.13.4 Finansiell revisjon

Generelle forhold

Garantiinstituttet for eksportkreditt

Garantiansvar og fordringer

Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) forvalter garantiordninger som har til formål å fremme norsk eksport og investeringer ved å stille garantier på vegne av den norske staten. Samlet garantiansvar og fordringer for alle ordningene var 101 milliarder kroner per 31. desember 2019. Av dette var cirka 65 prosent garantier og fordringer rettet mot offshore/olje- og gassindustrien.

På tidspunktet for avleggelsen av årsregnskapet vurderte styret i GIEK utviklingen i sentrale forutsetninger som er lagt til grunn ved beregning av tapsavsetningene. Omtale av forholdet framgår i årsrapporten under framtidsutsikter og hendelser etter balansedagen, slik det følger av god regnskapsskikk for virksomheter som følger statlige regnskapsstandarder. Det er knyttet usikkerhet til effektene av koronaviruset, fallet i oljeprisen, og svekkelsen av norske kroner mot amerikanske dollar og euro. Disse forholdene har vesentlig betydning for GIEKs årsregnskap og tapsavsetninger. Det kan derfor være behov for å justere tapsavsetningene i senere regnskapsrapportering.

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt 29 revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet og 23 til underliggende virksomheter⁵⁶. I tillegg er det avgitt revisjonsberetninger til Garantikassen for fiskere, Likviditetsfondet i pensjonstrygden for fiskere, Investeringsfond for Investinor AS, fondet «Tapsavsetning, egenkapitalinnskudd til SNSK⁵⁷» samt eksportkredittordningen som forvaltes av Eksportkreditt Norge AS.

Revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet for noen av virksomhetene under departementets ansvarsområde.

Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk under departementets ansvarsområde.

3.13.5 Undersøkelser

I revisjonsåret 2019 ble det gjennomført to undersøkelser innenfor Nærings- og fiskeridepartementets ansvarsområde. Under følger en oppsummering av disse undersøkelsene.

Forvaltningen av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk

1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Formålet med tilskudd til sysselsetting av sjøfolk er å legge til rette for maritim virksomhet. Ordningen skal sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av norske sjøfolk, og bidra til at norske rederier får konkurransedyktige vilkår i forhold til andre land. Nærings- og fiskeridepartementet har ansvaret for tilskuddsordningen. Sjøfartsdirektoratet forvalter ordningen på vegne av departementet.

I 2019 er det bevilget om lag 2 milliarder kroner til tilskudd til rederier som har drift av skip i norsk ordinært skipsregister (NOR) eller norsk internasjonalt skipsregister (NIS). Ordningen utgjør ca. 15 prosent av departementets årlige budsjett. Tilskuddsordningen bevilges på eget kapittel og post og utgjør om lag 80 prosent av bevilgningen til Sjøfartsdirektoratet. Direktoratet behandler over 3000 søknader om tilskudd hvert år.

56) Garantiinstituttet for eksportkreditt mottar åtte beretninger, henholdsvis til administrasjonsregnskap og syv fondsregnskap.

57) Store Norske Spitsbergen Kullkompani

Tilskuddsordningen er tillitsbasert ved at den som søker, bekrefter en del opplysninger gjennom en egenerklæring. Ordningen er kompleks og har mange vilkår som skal være oppfylt for å få tilskudd. Flere av vilkårene baseres på rederienes egenerklæring og kan være vanskelige å etterprøve.

Det er et krav at rederier som mottar tilskudd, skal ha et visst antall opplæringstillinger om bord, men det kan søkes om dispensasjon fra dette kravet. I 2019 er det søkt om og innvilget dispensasjon i 31 prosent av søknadene (879 av 2796 søknader). Alle søknader om dispensasjon i 2019 er innvilget. Sjøfartsdirektoratet opplyser at selv om det ikke er opplæringsstillinger om bord på skipet, bidrar tilskuddet til formålet med ordningen ved at det sysselsettes norske sjøfolk.

Søknad om tilskudd behandles i fagsystemet *Tilsynssystemet*. Direktoratet gjennomfører automatiske og manuelle kontroller i behandlingen av søknader om tilskudd før det fattes vedtak. Søknadene og annen kommunikasjon mellom rederiene og Sjøfartsdirektoratet er lagret i arkivsystemet *Elements*.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om tilskudd til sysselsetting av sjøfolk forvaltes i samsvar med gjeldende regelverk. Revisjonen gjelder utbetalte tilskudd fra januar 2019 til og med september 2019. Revisjonen har utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- lov om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs
- lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs
- *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene)

Revisjonen er gjennomført ved dokumentanalyse, kartlegging av automatiske og manuelle kontroller i saksbehandlingen, test av automatiske kontroller i fagsystemet, saksgjennomgang og intervjuer med Nærings- og fiskeridepartementet og Sjøfartsdirektoratet.

Utkast til revisjonsrapport ble lagt fram for Nærings- og fiskeridepartementet ved brev av 28. mai 2020. Departementet har i brev av 23. juni 2020 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er vurdert og tatt hensyn til i endelig rapport og i dette dokumentet.

2 Hovedfunn

- Sjøfartsdirektoratet etterlever ikke krav om at vurderinger i saksbehandlingen skal dokumenteres slik at de kan etterprøves.
- Sjøfartsdirektoratet hadde på kontrolltidspunktet ikke kontroll med hvem som har tilgangsrettigheter i fagsystemet.
- Etterkontrollen av saker med mulige feilutbetalinger for over 35 millioner kroner har tatt uforholdsmessig lang tid.
- Nærings- og fiskeridepartementet har ikke hatt tilstrekkelig oppfølging av kvaliteten i Sjøfartsdirektoratets behandling av søknader om tilskudd til sysselsetting av sjøfolk.

3 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det er svakheter i Sjøfartsdirektoratets forvaltning av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk. Det er risiko for at ubevisste og bevisste feil og mangler i forvaltningen av tilskudd for 2 milliarder kroner ikke blir avdekket og korrigert. Svakheterne gjør det vanskelig å etterprøve saksbehandlingen og øker muligheten for at feil og misligheter ikke avdekkes. Videre kan svakhetene svekke tilskuddsmottakernes og allmennhetens tillit til tilskuddsordningen.

Sjøfartsdirektoratet etterlever ikke krav om at vurderinger i saksbehandlingen skal dokumenteres slik at de kan etterprøves

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Sjøfartsdirektoratet ikke etterlever grunnleggende saksbehandlingskrav om at vurderinger i saksbehandlingen skal dokumenteres slik at de kan etterprøves.

For å sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk, skal Sjøfartsdirektoratet i henhold til økonomiregelverket, ha etablert internkontroll som skal forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler. Videre skal Sjøfartsdirektoratet, når det behandler søknader om tilskudd, dokumentere vurderingene som gjøres i saksbehandlingen slik at de kan etterprøves, jf. krav til god forvaltningsskikk.

Sjøfartsdirektoratet har etablert automatiske og manuelle kontroller i fagsystemet som skal bekrefte at vilkårene for å gi tilskudd er oppfylt. Saksbehandlingen foretas i fagsystemet, og søknadene og annen kommunikasjon mellom rederiene og Sjøfartsdirektoratet er lagret i arkivsystemet.

Underveis i revisjonen ble det avdekket at det var gjennomgående utfordringer med blant annet manglende dokumentasjon av vurderinger av saksbehandlingen i fagsystemet. Vi sendte derfor et brev til direktoratet hvor vi ba om en bekreftelse på om de foreløpige funnene ga et korrekt bilde av svakhetene. Svaret fra direktoratet bekreftet funnene.⁵⁸ Vurderinger er heller ikke dokumentert i arkivsystemet.

Undersøkelsen viser at:

- Sjøfartsdirektoratet i liten grad dokumenterer saksbehandlers vurderinger av om vilkårene for tilskudd er oppfylt på en slik måte at saksbehandlingen kan etterprøves. Det dokumenteres heller ikke hvorfor opplysninger fra søknaden endres i fagsystemet.
- Sjøfartsdirektoratet ikke innhenter endringslogg fra systemet for kontrollformål – en slik logg skal kunne spore hvilke endringer som er foretatt og redusere risikoen for at urettmessige endringer ikke blir oppdaget.

Disse svakhetene gjør det vanskelig å etterprøve direktoratets saksbehandling.

Sjøfartsdirektoratet har et overordnet kvalitetssystem for alle prosessene i virksomheten. Revisjonen viser imidlertid at direktoratet ikke har etablert rutiner for å kvalitetssikre saksbehandlingen av tilskudd. Kvalitetssikring av saksbehandlingen er viktig for å sikre at tilskuddene er gitt i henhold til regelverket og for å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler. Direktoratet tok først i januar 2020 stikkprøver for å kontrollere vedtakene og behandlingen av søknadene. Denne kontrollen er ikke dokumentert. Det overordnede kvalitetssystemet har heller ikke avdekket at det mangler dokumentasjon av vurderinger og at saksbehandlingen i fagsystemet ikke er sporbar.

Sjøfartsdirektoratet hadde på kontrolltidspunktet ikke kontroll med hvem som har tilgangsstigheter i fagsystemet

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Sjøfartsdirektoratet ikke har en jevnlig gjennomgang av om eksisterende tilganger i fagsystemet er i henhold til tjenstlig behov.

Det følger av økonomiregelverket punkt 4.3.6 at et fagsystem skal ha tilgangskontroller som skal sikre systemets funksjoner og data mot uautorisert endring (dataintegritet) og innsyn (konfidensialitet). Tilgangsrettigheter skal være tilpasset brukernes tjenstlige behov.

58) Brev fra Sjøfartsdirektoratet av 28. januar 2020.

Undersøkelsen viser at over 90 ansatte og eksterne brukere på kontrolltidspunktet hadde saksbehandlerrolle i fagsystemet. Flertallet av disse hadde ikke tjenstlig behov. Saksbehandlerrollen gir rett til å gjøre endringer i tilskuddssakene. Direktoratet har i ettertid korrigert hvem som skal ha tilgang og opplyser at bare de med tjenstlig behov nå har tilgang til systemet.

Etterkontrollen av saker med mulige feilutbetalinger for over 35 millioner kroner har tatt uforholdsmessig lang tid

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at behandlingen av saker som avdekket mulige feilutbetalinger med vesentlig beløp, har lang saksbehandlingstid.

I forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs er det et krav om at Sjøfartsdirektoratet skal sørge for nødvendig kontroll med tilskuddsmottaker. Direktoratet kan foreta en særskilt kontroll for et utvalg av tilskuddsmottakere ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering.

Undersøkelsen viser at Sjøfartsdirektoratet har satt i gang én særskilt kontroll etter at forskriften ble vedtatt i 2016. Sjøfartsdirektoratet har kontrollert om vilkåret om rett til sjømannsfradrag etter *lov om skatt av formue og inntekt* (skatteloven) er innvilget for tilskudd utbetalt i 2016 og 2017. Kontrollen startet høsten 2018 og avdekket mulige feilutbetalinger for til sammen 35,5 millioner kroner til 100 tilskuddsmottakere. Ved utgangen av 2019 er det tilbakebetalt 1,98 millioner kroner, og 75 prosent av sakene er fortsatt under behandling. Saksbehandlingen er ikke i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser om at saker skal avgjøres uten ugrunnet opphold.

Nærings- og fiskeridepartementet har ikke hatt tilstrekkelig oppfølging av kvaliteten i Sjøfartsdirektoratets behandling av søknader om tilskudd til sysselsetting av sjøfolk

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementets oppfølging av Sjøfartsdirektoratets tilskuddsforvaltning ikke har vært tilstrekkelig til å avdekke svakheter i saksbehandlingen og for å påse at direktoratet har tilfredsstillende internkontroll.

Tilskudd til sysselsetting av sjøfolk er et viktig virkemiddel for å nå målet om å sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av norske sjøfolk. Det er en ordning hvor det har vært utbetalt betydelige midler hvert år siden innføringen i 1993.

Nærings- og fiskeridepartementet skal fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering for Sjøfartsdirektoratet, og skal styre, følge opp og kontrollere forvaltningen av tilskuddsordningen, jf. økonomiregelverket § 15. Departementet har også ansvar for å kontrollere at Sjøfartsdirektoratet forvalter tilskudd på en forsvarlig måte, jf. punkt 6.2.2.1. Departementets oppfølging og kontroll kan skje som del av den ordinære etatsstyringen.

Undersøkelsen viser at:

- Forskriften for tilskuddsordningen er kompleks og har flere bestemmelser hvor ordlyden er uklar på en slik måte at vilkårene ikke er tydelige. Nærings- og fiskeridepartementet har gitt flere tolkningsuttalelser og avklaringer på konkrete spørsmål fra Sjøfartsdirektoratet knyttet til forskriftens bestemmelser.
- Departementet har gjennom styringen av Sjøfartsdirektoratet lagt vekt på resultater og utvikling av tilskuddsordningen, men har ikke hatt tilstrekkelig oppfølging av at Sjøfartsdirektoratets internkontroll sikrer en behandling av søknader om tilskudd til sysselsetting av sjøfolk som er tilstrekkelig dokumentert og etterprøvbart i tråd med gjeldende regelverk og god forvaltningsskikk.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Nærings- og fiskeridepartementet å følge opp at Sjøfartsdirektoratets forvaltning av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk ivaretar

- kravene til dokumentasjon av vurderinger i saksbehandlingen
- nødvendig sporbarhet av endringer som foretas i fagsystemet
- kravene til kontroll av tilgangsbrettigheter i fagsystemet

5 Departementets oppfølging

Statsråden tar Riksrevisjonens merknader på alvor og vil sørge for at Nærings- og fiskeridepartementet og Sjøfartsdirektoratet følger opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Statsråden er ikke enig i at funnene i revisjonen tilsier at det er vesentlig svakheter ved Sjøfartsdirektoratets forvaltning av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk. Statsråden viser blant annet til at Sjøfartsdirektoratet bruker vesentlige ressurser på å forvalte ordningen og har en rekke tiltak og prosedyrer for å sikre forsvarlig tilskuddsforvaltning. Tilskuddsordningen inngår i direktoratets overordnede risikovurderinger og kvalitetssystem. Kvalitetssystemet er ISO-sertifisert og revideres eksternt. I tillegg gjennomføres det egne risikovurderinger for ordningen ved behov.

Statsråden mener at Sjøfartsdirektoratet etterlever de regler og krav som gjelder for saksbehandlingen, herunder krav til skriftlighet. Alle opplysninger som kreves i saksbehandlingen, er tilgjengelige og dokumentert i direktoratets arkiv- og saksbehandlingssystemer. Nærings- og fiskeridepartementet har bedt Sjøfartsdirektoratet vurdere mer utfyllende skriftlige kommentarer og vurderinger i saksbehandlingen av søknader i fagsystemet. Statsråden påpeker at en slik ytterligere dokumentasjon av begrunnelser og vurderinger i saksbehandlingen må vurderes opp mot effektiv tids- og ressursbruk i saksbehandlingen.

Nærings- og fiskeridepartementet har bedt Sjøfartsdirektoratet vurdere hvordan hendelsesloggen kan forbedres, slik at den i større grad enn i dag, kan benyttes til kontrollformål. Statsråden uttaler at det fremstår som uklart hvordan Riksrevisjonen mener direktoratets logg ikke er i tråd med økonomiregelverket. Statsråden mener at saksbehandlingssystemet sammen med nåværende logg bidrar til sporbarhet og mulighet for å etterprøve vedtak.

Statsråden understreker at Sjøfartsdirektoratet nylig, som følge av Riksrevisjonens funn, har utbedret tilgangskontrollen til systemet slik at utviklere i det eksterne konsultentselskapet ikke lenger har ordinær tilgang. Statsråden viser til at direktoratet hvert år kontrollerer at det ikke er andre enn saksbehandler og ansvarlig leder som har saksbehandlet eller godkjent søknader.

Statsråden har ingen spesielle merknader vedrørende etterkontrollen av saker med mulige feilutbetalinger for over 35 millioner kroner.

Statsråden mener at god forvaltning og styring er en forutsetning for god måloppnåelse, og mener det er tilfellet med tilskuddsordningen for sjøfolk. I lys av Riksrevisjonens rapport vil statsråden ta initiativ til at departementet i samarbeid med direktoratet vurderer mulige tilpasninger av forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs, og ellers følger opp forbedringspunktene som Riksrevisjonen påpeker.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at statsråden tar Riksrevisjonens merknader på alvor og vil sørge for at departementet og direktoratet følger opp Riksrevisjonens anbefalinger. Statsråden vil ta

initiativ til at departementet i samarbeid med direktoratet vurderer mulige tilpasninger av forskriften og følge opp forbedringspunktene som Riksrevisjonen påpeker.

Statsråden er imidlertid uenig i at Riksrevisjonens funn tilsier at det er vesentlige svakheter ved Sjøfartsdirektoratets forvaltning av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk.

Riksrevisjonen vil peke på at svakhetene revisjonen viser, var ukjent for direktoratet og departementet på revisjonstidspunktet. Vi mener det er kritikkverdig at vurderinger i saksbehandlingen ikke er dokumentert slik at de kan etterprøves, at endringer som foretas i saksbehandlingen ikke er tilstrekkelig sporebare og at det manglet kontroll på tilgangsrettigheter i fagsystemet. Direktoratet og overordnet departement skal i henhold til økonomiregelverket sikre at det er kontrollrutiner i virksomheten som skal forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler i saksbehandlingen.

Riksrevisjonen konstaterer at Nærings- og fiskeridepartementet gjennom styringen av Sjøfartsdirektoratet har lagt vekt på resultater og utvikling av tilskuddsordningen, men i mindre grad har rettet tilsvarende oppmerksomhet mot internkontrollen i direktoratets forvaltning.

Etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester

Undersøkelsen er en del av en tverrsektoriell revisjon om etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester som omfatter Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justisdepartementet og Samferdselsdepartementet i tillegg til Nærings- og fiskeridepartementet.

1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Statlig tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse finansieres normalt ved bevilgninger over statsbudsjettet. Stortinget vedtar skatter og avgifter på statsbudsjettets inntektsside ved årlige plenarvedtak i henhold til *Grunnloven* § 75 bokstav a. Enkelte statlige tjenester er i tillegg helt eller delvis finansiert ved at brukeren betaler et gebyr for å motta tjenesten.

I rundskriv R-112 har Finansdepartementet gitt nærmere bestemmelser om gebyrfinansiering. Rundskrivet bygger på en forutsetning om at brukeren ikke betaler for noe annet eller mer enn det tjenesten koster. Etter bevilgningsreglementet §§ 3 og 5 skal inntektene som budsjetteres, være basert på realistiske anslag og i tråd med Stortingets forutsetninger for inntektene. I statsbudsjettet bør inntekter fra tjenester som er gebyrbelagt og omfattet av R-112, derfor ikke være høyere enn tilhørende utgifter for å produsere og levere de gebyrbelagte tjenestene.

Finansdepartementet koordinerer arbeidet med statsbudsjettet og har ansvar for å utrede forslag fra regjeringen til Stortinget, inkludert skatte- og avgiftsopplegget. Inntekter fra statlige gebyrordninger som foreslås nedjustert, blir inkludert i behandlingen av skatter og avgifter i statsbudsjettet. Dersom brukerne betaler et gebyr som er høyere enn det tjenesten koster, og dette ikke omtales i budsjettokumentene, vil statsbudsjettet vedtas med en skjult skatteinntekt.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om statlige gebyrordninger som er omfattet av rundskriv R-112 er innrettet slik at mottakerne av tjenestene ikke betaler mer enn kostnaden ved å produsere og levere tjenesten. Det har også vært et mål å kontrollere om gebyrinntektene er rapportert til statsregnskapet etter rundskriv R-101 (statens kontoplan) og R-102 (standard kontoplan), og at rapporteringen gir et sammenlignbart informasjonsgrunnlag til styring og for statistikk- og analyseformål.

I 2019 hadde 12 departementer og 36 virksomheter nærmere 5,3 milliarder kroner i inntekter fra 80 gebyrordninger. I undersøkelsen har vi valgt ut sju gebyrordninger under henholdsvis Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. De fire departementene

sto for forvaltningen av 33 gebyrordninger og 82 prosent av de totale gebyrinntektene i 2019. Utvalget er basert på en vurdering av beløpsmessige størrelser, samfunnsmessig kontekst (om betalerne for en stor del er privatpersoner) og observert risiko for overprising av tjenestene. De sju utvalgte gebyrordningene ga i 2018 inntekter på 2,9 milliarder kroner.

Under Nærings- og fiskeridepartementet er det ni virksomheter som til sammen har 1 milliard kroner i inntekter fra elleve gebyrordninger. Av disse kommer 561 millioner kroner fra registertjenester i Brønnøysundregistrene, som er en av de sju gebyrordningene som er valgt ut for kontroll. De øvrige virksomhetene er Justervesenet, Norsk akkreditering, Direktoratet for mineralforvaltning, Sjøfartsdirektoratet, Klagenemndssekretariatet, Fiskeridirektoratet, Patentstyret og Klagenemnda for industrielle rettigheter.

Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede ansvaret for styring og forvaltning av næringsregistrene, og for fastsettelse og endring av forskrift om gebyr til Brønnøysundregistrene. Brønnøysundregistrene er tillagt nasjonale forvaltningsoppgaver som etableringskontroll, registrering, vedlikehold og samordning av informasjon om blant annet foretak og juridiske enheter. Brønnøysundregistrene består av 17 forskjellige registre. De største og viktigste er Løsøreregisteret, Foretaksregisteret, Enhetsregisteret, Regnskapsregisteret, Oppgaveregisteret, Konkursregisteret og Ektepaktregisteret.

Revisjonen har utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet)
- *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet)
- rundskriv R-112 *Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering*
- rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*
- rundskriv R-102 *Standard kontoplan for statlige virksomheter*

Vi har analysert dokumenter og regnskap for 2018 og 2019 og fastsettelse av gebyrsatser i budsjettprosessen for 2019 og 2020. Analysene er gjennomgått i møte med Brønnøysundregistrene og departementet. I tillegg har vi hatt møte med Finansdepartementet som har ansvar for budsjettprosessen. Se omtale av undersøkelser under Finansdepartementet.

I brev av 19. juni 2020 har Nærings- og fiskeridepartementet gitt kommentarer på utkast til revisjonsrapport. Vi har tatt hensyn til innspillene fra departementet i den endelige rapporten sammen med innspill fra de øvrige departementene.

2 Hovedfunn

- Brukerne av Løsøreregisteret i Brønnøysundregistrene betaler 268 millioner kroner mer enn hva det koster å produsere tjenestene.
- Departementet og Brønnøysundregistrene har ikke satt i verk ny gebyrstruktur tre år etter at evaluering av gebyrordningen ble gjennomført.
- En tredel av gebyrinntektene fra departementets underliggende virksomheter blir feilaktig presentert som skatter og avgifter ved rapporteringen til statsregnskapet og bidrar til at styringsinformasjonen ikke blir ensartet.

3 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementet ikke har sikret etterlevelse av kravene i R-112, slik at gebyrer ikke overstiger kostnaden for tjenesten. De gebyrbelagte registertjenestene i Løsøreregisteret hos Brønnøysundregistrene er overpriset med 268 millioner kroner. Informasjon om dette går ikke fram av statsbudsjettet. Se også omtale av undersøkelser under Finansdepartementet. Vi finner det også kritikkverdig at departementet ikke har satt i verk ny gebyrstruktur for tjenester i Brønnøysundregistrene tre år

etter en evaluering, for å gi en bedre etterlevelse av bestemmelsene i R-112. Videre er det kritikkverdig at departementet ikke bidrar til at alle gebyrinntektene som er omfattet av R-112 på departementets område, blir rapportert ensartet til statsregnskapet etter R-102.

Brukerne av Løsøreregisteret i Brønnøysundregistrene betaler 268 millioner kroner mer enn hva det koster å produsere tjenestene

Etter R-112 skal gebyrsatsen ikke overstige kostnadene ved å produsere og levere tjenesten. Gebyret bør dekke kostnaden basert på kostnadseffektiv drift og bør utformes slik at det sikrer samsvar mellom hva brukeren må betale og kostnader ved produksjon og levering av tjenesten.

Gebyrinntekter fra registertjenester i Løsøreregisteret gir etter våre beregninger et overskudd på 268 millioner kroner. Videre viser våre beregninger at gebyrinntekter fra registertjenester i Foretaksregisteret gir et underskudd på 29 millioner kroner, og dermed blir krysssubsidert av betaling for registreringstjenester i Løsøreregisteret.

I henhold til R-112 skal departementet gjennomgå gebyrsatsene og om nødvendig oppdatere disse i den årlige budsjettprosessen. En viktig forutsetning i rundskriv R-112 er at gebyrinntektene skal gjenspeile det tjenesten faktisk koster å levere. De budsjetterte gebyrinntektene i statsbudsjettet bør reflektere dette.

Undersøkelsen viser at Nærings- og fiskeridepartementet ikke gjennomgår satsene i gebyrordningen årlig. Gebyrsatsene er satt slik at det gir inntekter som er høyere enn kostnaden for tjenesten, og departementet følger ikke opp avvik ved å endre gebyrsatsene slik at disse reflekterer kostnad for tjenesten, jf. kravene i rundskriv R-112.

Etter R-112 skal virksomheten synliggjøre beregningene som ligger til grunn for gebyrsatsene. Brukerne bør ha løpende og enkel tilgang til informasjonen. Undersøkelsen viser at sju av departementets åtte underliggende virksomheter, som er leverandører av tjenestene, ikke synliggjør beregningene som ligger til grunn for gebyrsatsene. Brukerne av tjenestene får dermed ikke en løpende og enkel tilgang til informasjonen.

Departementet og Brønnøysundregistrene har ikke satt i verk ny gebyrstruktur tre år etter at evaluering av gebyrordningen ble gjennomført

I henhold til økonomireglementet § 16 skal virksomheten generelt sørge for å evaluere hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde. Med evaluering menes en systematisk datainnsamling, analyse og vurdering som kan utføres av interne eller eksterne fagmiljøer. Ifølge R-112 skal gebyrordningen evalueres med jevne mellomrom for å sikre kostnadseffektiv drift og oppfølging av bestemmelsene. Virksomheten skal rapportere til departementet slik at det kan følge opp resultatet fra evalueringen.

Nærings- og fiskeridepartementet har gjennomført evalueringer av den kontrollerte gebyrordningen. Dette har resultert i utvikling av en ny gebyrstruktur som kunne ha medført en bedre etterlevelse av bestemmelsene i R-112. Den nye gebyrstrukturen er ennå ikke satt i verk.

- Etter bestilling fra departementet gjennomførte Brønnøysundregistrene en evaluering av gebyrordningen i 2017. Evalueringen dokumenterte overskudd på gebyr for tjenestene. Som oppfølging av denne evalueringen har departementet arbeidet med utvikling av ny gebyrstruktur, men som ikke er satt i verk.
- Departementet gjennomførte i mai 2019 en intern evaluering i forbindelse med utviklingen av den nye gebyrstrukturen for registertjenester i Brønnøysundregistrene.

En tredel av gebyrinntektene fra departementets underliggende virksomheter blir feilaktig presentert som skatter og avgifter ved rapporteringen til statsregnskapet og bidrar til at styringsinformasjonen ikke blir ensartet

Finansdepartementet har med hjemmel i bevilgningsreglementet § 13 gitt utfyllende bestemmelser for fagdepartementenes og virksomhetenes rapportering til statsregnskapet. Bestemmelsene regulerer bruk av kapittel og post etter statens kontoplan i rundskriv R-101 og bruk av artskonto etter standard kontoplan i rundskriv R-102. Ved rapporteringen til statsregnskapet skal departementene i tillegg til kapittel og post, rapportere artskonto etter standard kontoplan.⁵⁹

Årsregnskapene for statlige virksomheter og departementer er viktige for å sikre at det er tillit til offentlige myndigheter, for at statlige midler skal bli brukt etter hensikten, og for at man skal utnytte budsjettene effektivt. Det er derfor viktig at informasjonsgrunnlaget er ensartet og velegnet som styringsinformasjon og for statistikk-, analyse- og sammenligningsformål.

Nærings- og fiskeridepartementet har budsjettert og rapportert gebyrinntekter omfattet av R-112 på kapittel og post for driftsinntekter, i tråd med bestemmelsene i bevilgningsreglementet og statens kontoplan i R-101.

Når det gjelder bruk av standard kontoplan, jf. R-102, er denne ikke ensartet ettersom 0,3 milliarder kroner av totalt 1 milliard kroner i gebyrinntekter blir presentert som innkrevingsvirksomhet av skatter og avgifter, i stedet for som driftsinntekter. Dette gjelder gebyrinntekter for gebyrordningene under Sjøfartsdirektoratet, Justervesenet og Fiskeridirektoratet. For Sjøfartsdirektoratet og Justervesenet gjelder avvikene gebyrinntekter som Skatteetaten krever inn og rapporterer til statsregnskapet på vegne av de to virksomhetene.

Departementet mener at det tilhørende veiledningsnotatet til R-102 er noe uklart. Vi har også fått opplyst av Finansdepartementet at DFØ arbeider med problemstillingen blant annet med sikte på å klargjøre retningslinjene for bruk av artskonto og presentasjon i årsregnskapet.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Nærings- og fiskeridepartementet å

- følge opp at gebyrfinansiering av offentlige tjenester er basert på forutsetningene i rundskriv R-112 om at brukeren ikke blir belastet for mer enn hva tjenesten koster
- informere Stortinget om eventuelle overprisede tjenester på departementets område i forslag til statsbudsjett
- følge opp at rapporteringen av gebyrinntektene til statsregnskapet blir ensartet, slik at informasjonsgrunnlaget blir velegnet som styringsinformasjon og for statistikk-, analyse- eller sammenligningsformål

5 Departementets oppfølging

Statsråden viser til at Brønnøysundregisterets gebyrinntekter hovedsakelig kommer fra Løsøreregisteret og Foretaksregisteret. Dette medfører at gebyrene ved Foretaksregisteret og Løsøreregisteret krysssubsidierer forvaltningen av andre registre hos Brønnøysundregistrene. Sett i lys av kravene i Finansdepartementets rundskriv R-112 om gebyr- og avgiftsfinansiering, er det ikke overensstemmelse mellom kostnader og gebyrer i Brønnøysundregistrene. Statsråden uttaler at departementet derfor har arbeidet med å få etablert en ny gebyrstruktur.

Statsråden uttaler at en ny gebyrstruktur vil være viktig for sikre en hensiktsmessig kostnadsfordeling mellom eksisterende registre og tjenester i tråd med rundskriv R-112. Ifølge

59) Jf. rundskriv R-4/2019 punkt 7.3.5 andre avsnitt.

statsråden tas det sikte på å sende et forslag til ny gebyrstruktur for finansiering av Brønnøysundregistrenes tjenester, på høring høsten 2020.

Statsråden opplyser at overprisingen av gebyrene i Løsøreregisteret også må ses i sammenheng med at antall tinglysinger i Løsøreregisteret har vært høyere enn forventet de siste årene. Som følge av at antallet nyregistreringer av foretak og tinglysinger påvirkes blant annet av svingninger i markedskonjunkturen, prisutvikling, rentenivå, utlånsvilje, kjøpekraft og framtidsutsikter, vil det alltid være usikkerhet knyttet til volumanslag. Dette gjør det ifølge statsråden også utfordrende å sette presise beregninger av gebyrsatser.

Ifølge statsråden vil det bli gitt informasjon til Stortinget om overprising av gebyrer i Prop. 1 S (2020-2021) for Nærings- og fiskeridepartementet.

Når det gjelder Riksrevisjonens merknad om behovet for ensartet rapportering av gebyrinntekter til statsregnskapet, viser statsråden til Finansdepartementets svarbrev som adresserer hvordan dette er planlagt fulgt opp. Ettersom dette er en problemstilling som gjelder flere etater i ulike departementer hvor Skatteetaten/Statens Innkrevingssentral er involvert, vil Nærings- og fiskeridepartementet avvente avklaringer fra Finansdepartementet før det ber underliggende etater om å iverksette eventuell endret bruk av artskonto for gebyrinntekter.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

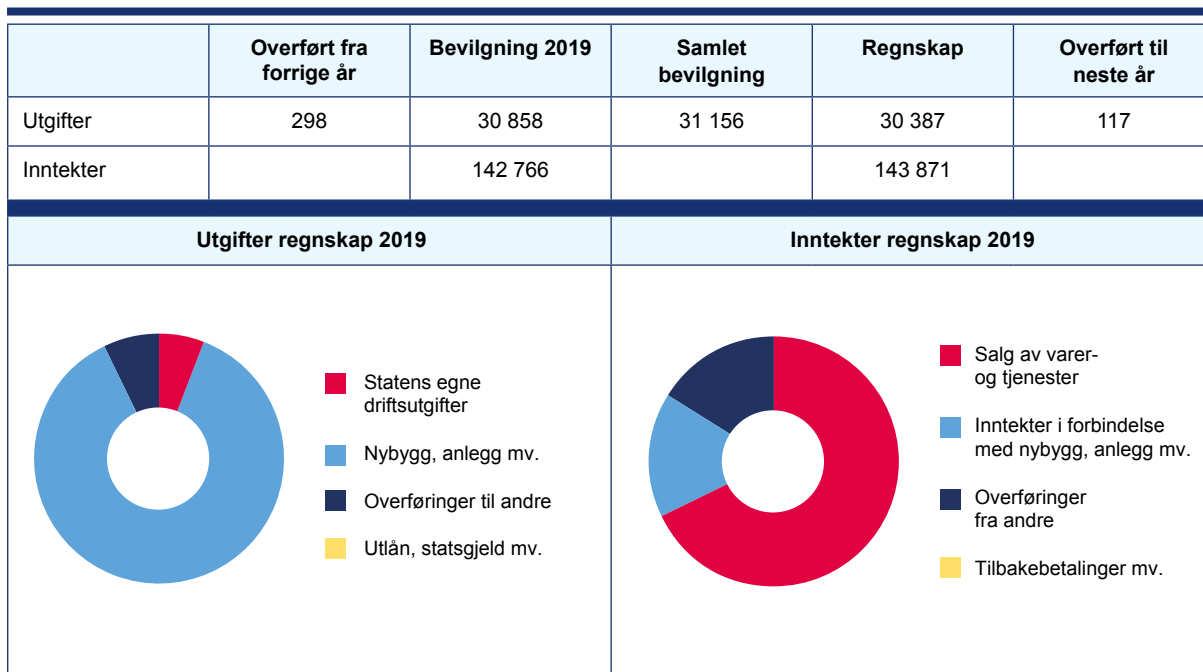
Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

3.14 Olje- og energidepartementet

Olje- og energidepartementet har som hovedoppgave å legge til rette for en samordnet og helhetlig energipolitikk. Et overordnet mål er å sikre høy verdiskaping gjennom effektiv og miljøvennlig forvaltning av energiressursene.

3.14.1 Departementets budsjett og regnskap for 2019⁶⁰

Figur 3.14 Budsjett og regnskap for 2019 (tall i millioner kroner)



Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Olje- og energidepartementets ansvarsområde kjennetegnes av store inntekter fra petroleumsvirksomheten. Inntekter knyttet til Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE) inngår med 97,7 milliarder kroner i *Salg av varer og tjenester* (driftsinntekter) og med 22,7 milliarder kroner i avskrivninger under *Inntekter i forbindelse med nybygg og anlegg mv.*

Utgifter på 26,3 milliarder kroner til *Nybygg, anlegg mv.* gjelder i hovedsak investeringer på sokkelen ved SDØE.

SDØE har i 2019 et mindreforbruk på 669 millioner kroner når det gjelder investeringer, som i hovedsak skyldes noe lavere investeringer innenfor feltutbygging, drift og produksjonsboring enn det som ble lagt til grunn ved siste budsjettrevisjon. Videre har driftsresultatet til SDØE en merinntekt på 1,58 milliarder kroner, som i hovedsak skyldes noe høyere oljepris enn det budsjettrevisjonen la til grunn.

Det er overført 117 millioner kroner fra 2019 til 2020. Dette er noe lavere enn for 2018 til 2019, men i det alt vesentlige på linje med gjennomsnittet de siste årene. Overføringen har sammenheng med mindreforbruket til departementsområdet, som forklart over.

60) Inndelingen i utgifter og inntekter er i samsvar med bevilgningsreglementet § 4 Statsbudsjettets inndeling.
Kilde: statsregnskapet 2019.

3.14.2 Virksomhetenes årsregnskap

Olje- og energidepartementet og to av de underliggende virksomheter er bruttobudsjetterte forvaltningsorganer, som fører årsregnskapet etter regelverket for statlig kontantprinsipp. Den tredje underliggende virksomheten, Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE), er en bruttobudsjettert forvaltningsbedrift som i tillegg til å føre kontantregnskap også fører regnskap etter norsk regnskapslov og god regnskapsskikk i Norge (NGAAP).

Tabell 3.14.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Årsregnskap satt opp etter kontantprinsippet	Årsregnskap satt opp etter periodiseringsprinsippet (SRS)	Årsregnskap satt opp etter både kontant- og periodiseringsprinsippet
Ordinære forvaltningsorgan (bruttobudsjettert)	3*		
Forvaltningsbedrifter	0		1**

* Olje- og energidepartementet, Oljedirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat

** Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE)

3.14.3 Oppfølging av tidligere revisjoner

Vi rapporterte om mangler ved sikring mot dataangrep i Oljedirektoratet i Dokument nr 1 (2019–2020). Målet med revisjonen var å kontrollere om Oljedirektoratet (OD) arbeider systematisk med å forhindre dataangrep og oppdage urettmessig tilgang til IKT-systemer.

OD hadde vesentlige mangler i gjennomføringen av sentrale aktiviteter i styringssystemet, og Riksrevisjonen fant det sterkt kritikkverdig at vurdering av systemer med påfølgende risikovurdering og sikkerhetsplanlegging, fortsatt hadde vesentlige mangler. Metoden som ble benyttet ved vurdering av hvilke systemer som er viktigst å beskytte hadde mangler som kunne medføre at viktige risikovurderinger ikke blir gjennomført. Videre hadde OD i liten grad gjennomført risikovurderinger, og implementerte sikkerhetstiltak var dermed ikke basert på en systematisk vurdering av risiko.

Vi fant det videre sterkt kritikkverdig at Oljedirektoratets IKT-systemer fortsatt hadde svakheter som kunne utnyttes i forbindelse med dataangrep. OD hadde implementert flere av de anbefalte sikkerhetstiltakene i Nasjonal sikkerhetsmyndighets grunnprinsipper for IKT-sikkerhet. Enkelte sikkerhetstiltak fungerte imidlertid ikke som forutsatt eller var ikke implementert. Dette gjaldt blant annet passordkonfigurasjon, sikring av nettverket, administrasjon av tilganger inkludert administratorrettigheter, administrasjon av brannmur, kryptering, logging og overvåking. Vi fant det også sterkt kritikkverdig at direktoratet hadde feilrapportert om den faktiske sikkerhetstilstanden til Olje- og energidepartementet i rapportene om sikkerhetstilstanden for 2017 og 2018.

Olje- og energidepartementet har i brev av 19. august 2020 opplyst at de følger opp funnene gjennom tildelingsbrevet til OD for 2020. I tildelingsbrevet blir direktoratet blant annet bedt om å gi en særskilt rapportering om oppfølging av etterlevelserevisjonen innen 1. oktober 2020. Rapporteringen vil gi departementet en oppdatert status på området og synliggjøre tiltakene som er iverksatt og gjennomført. Rapporteringen vil ifølge departementet også danne grunnlaget for den videre oppfølgingen.

Videre har departementet i styringsdialogen og i egne møter med OD fulgt opp status i direktoratets arbeid med gjennomføring av sentrale aktiviteter, som for eksempel implementering av sikkerhetstiltak, verdivurderinger og risikovurderinger.

Det er utført en evaluering av metoden for verdivurdering og gjennomføring av risikovurderinger i 2019. Med bakgrunn i evalueringen har direktoratet besluttet å endre metoden for verdivurdering. Dette vil redusere risikoen for at viktige risikovurderinger ikke blir gjennomført.

For å sikre at det rapporteres korrekt informasjon til departementet om informasjonssikkerheten i OD, ble innhold og vurderinger i direktoratets rapportering til departementet gjennomgått av OD og departementet i forkant av ODs overordnede risikorapportering for 2020.

Departementet opplyser videre i brevet at OD i februar 2020 fikk utført en ekstern evaluering av informasjonssikkerheten av SopraSteria. Rapporten gir anbefalinger som vil bli fulgt opp av OD. I tillegg planlegger OD å gjennomføre en penetrasjonstest av infrastrukturen. Som følge av Covid-19 har gjennomføringen av dette tiltaket blitt utsatt.

Riksrevisjonen tar svaret til etterretning og følger opp saken i den ordinære revisjonen.

3.14.4 Finansiell revisjon

Resultatet av den finansielle revisjonen

Det er avgitt fire revisjonsberetninger på Olje- og energidepartementets ansvarsområde. Av disse er én til departementet og tre til underliggende virksomheter.

Revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet for noen av virksomhetene under departementets ansvarsområde.

Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk under departementets ansvarsområde.

3.14.5 Undersøkelser

I revisjonsåret 2019 ble det gjennomført en undersøkelse innenfor Olje- og energidepartementets ansvarsområde. Under følger en oppsummering av denne.

NVEs tilsyn med vassdragsanlegg

1 Innledning – Revisjonens mål og revisjonskriterier

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har ansvar for å forvalte Norges vann- og energiressurser. Dette innebærer blant annet et omfattende kontrollansvar i vassdrags- og energiforvaltningen. Tilsyn er en viktig del av den totale reguleringen av vassdrags- og energisektoren. Det overordnede målet med NVEs tilsyn er å sikre at aktørene etterlever kravene i regelverk og vedtak. Tilsynene er delt inn i hovedkategoriene vassdragsanlegg, energiforsyning og energibruk. Tilsyn med vassdragsanlegg omfatter sikkerhetstilsyn og miljøtilsyn. Riksrevisjonen har tidligere vært kritisk til vesentlige svakheter med NVEs tilsynsforvaltning. I Dokument nr 1 (2011–2012), fant Riksrevisjonen det kritikkverdig at NVE ikke hadde etablert et tilfredsstillende system for å sikre nødvendig styringsinformasjon for tilsynsvirksomheten. I Dokument 1 (2016–2017) fant Riksrevisjonen det kritikkverdig at departementet ikke hadde fulgt opp etablering av en overordnet systemløsning i NVE for å sikre nødvendig informasjon for styring av NVEs tilsynsvirksomhet.

Å ivareta sikkerheten ved vassdragsanlegg er en viktig oppgave. I norske vassdrag er det flere tusen dammer og andre vassdragsanlegg. Anleggene kan ha ulike formål, blant annet kraftproduksjon, drikkevannsforsyning, fiskeoppdrett og annen næringsvirksomhet. NVE fører tilsyn med vassdragsanleggene basert på miljø- og sikkerhetskrav. NVE gjennomfører tilsyn både i byggefasen og i driftsfasen.

Brudd på dammer kan ha alvorlige konsekvenser. Det er derfor viktig at NVE fører et effektivt tilsyn basert på gode risikovurderinger. Klimaendringer forsterker sikkerhetsutfordringene ved vassdragsanleggene. Ved bygging og drift av vassdragsanlegg er det også viktig å ta vare på miljøet. For eksempel er det viktig for fisk og annet liv i elva at vannføringen i vassdraget ikke blir mindre enn det som er forutsatt i konsesjonene.

Riksrevisjonen har i 2019 gjennomført en revisjon for å vurdere NVEs tilsyn med vassdragsanlegg. Målet med revisjonen har vært å kontrollere om NVE etterlever krav til planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn som gjelder sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg. NVE benytter flere typer tilsyn for å kontrollere vassdragsanlegg. Ved kontroll av om NVE etterlever krav til planlegging og gjennomføring, har vi avgrenset revisjonen til å omfatte revisjoner og inspeksjoner, som omfatter om lag 90 prosent av tilsynene NVE gjennomfører.

Revisjonen har utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Aktuell vassdragslovgivning.⁶¹
- *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet).
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene).

Revisjonen er gjennomført ved dokumentanalyse, intervjuer og analytiske handlinger. Det er blant annet gjort analyser av overordnede risiko- og vesentlighetsvurderinger, planer for tilsyn og aktuelle strategier og prosedyrer. Videre er data fra flere databaser og registre analysert. Revisjonen er gjennomført i perioden juni 2019 til mars 2020. Det er hentet inn og analysert data for perioden 2010–2019.

Utkast til revisjonsrapport er lagt fram for Olje- og energidepartementet i brev av 14. mai 2020. Departementet har i brev av 17. juni 2020 gitt kommentarer til rapportutkastet. Departementet har i utarbeidelsen av tilbakemeldingen fått innspill fra NVE. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dette dokumentet.

2 Hovedfunn

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

3 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at NVEs tilsynsforvaltning av sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg er mangelfull. Brudd på dammer kan ha alvorlige konsekvenser. Det er derfor viktig at NVE fører et effektivt tilsyn basert på gode risikovurderinger. NVE har i de senere årene arbeidet med å utvikle tilsynsarbeidet. Mangelfull dokumentasjon av risikovurderinger, mangelfull dokumentasjon av gjennomførte tilsyn og manglende oppfølging av kjente avvik gir fortsatt risiko for at sikkerhet og miljø ved anleggene ikke blir ivaretatt slik vassdragslovgivningen forutsetter.

NVE har mangelfull dokumentasjon av risikovurderinger som grunnlag for å velge ut tilsynsobjekter

NVE har i sine strategier og planer lagt til grunn at temaer og objekt for kontroll skal velges på bakgrunn av risiko og vesentlighet. NVE har videre beskrevet risiko- og vesentlighet på et overordnet nivå. De gjennomførte tilsynene er i stor grad basert på dokumenterte vesentlighetsvurderinger. NVE har imidlertid ikke dokumenterte risikovurderinger som grunnlag

61) *Lov om vassdrag og grunnvann* (vannressursloven), *lov om regulering og kraftutbygging i vassdrag* (vassdragsreguleringsloven), *forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen* (IK-vassdrag), *forskrift om sikkerhet ved vassdragsanlegg* (damsikkerhetsforskriften).

for å velge ut tilsynsobjekter eller tema for kontroll slik økonomireglementet og økonomibestemmelsene krever. Dette gjelder for både sikkerhetstilsyn og miljøtilsyn. Ifølge NVE har de en prosess der de tar hensyn til risiko for å identifisere temaer og objekter for kontroll av sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg. NVEs prosess med å velge temaer og tilsynsobjekter blir imidlertid ikke systematisk dokumentert. I utvelgelsen av objekter til revisjon av både sikkerhet og miljø opplyser NVE at det har betydning hvor lenge det er siden revisjonsobjektet sist ble kontrollert. NVE opplyser videre at status for data som de ansvarlige for vassdragsanleggene har rapportert inn, om blant annet internkontroll, beredskap og fagpersonell, er elementer som vurderes når de skal velge ut revisjonsobjekter for sikkerhetskontroll. Fordi tidligere innrapporterte data ikke lagres, har ikke NVE mulighet til å bruke historiske innrapporterte data i planleggingen av kontroll. Etter vår vurdering ville NVE hatt et bedre grunnlag for å velge ut tilsynsobjekter basert på risiko dersom de hadde lagret og analysert tidligere innrapporterte data.

NVE har ikke dokumentert alle gjennomførte tilsyn

I 2018 og 2019 gjennomførte NVE 43 revisjoner og 897 inspeksjoner av sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg. NVEs gjennomførte revisjoner av både sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg, og avvik som ble avdekket der, dokumenteres med rapporter. Imidlertid dokumenterer ikke NVE alle gjennomførte inspeksjoner og avvik som inspeksjonene avdekker, slik økonomireglementet og økonomibestemmelsene krever. For inspeksjoner som gjelder damsikkerhet, blir ikke innholdet i inspeksjonene dokumentert. Heller ikke avvik funnet ved slike inspeksjoner, blir dokumentert på en måte som er egnet til å gi en total oversikt over antallet sikkerhetsavvik og hva avvikene gjelder. Miljøinspeksjoner blir ikke i alle tilfeller dokumentert med rapporter eller annen dokumentasjon.

NVE har ikke tilstrekkelig oppfølging av identifiserte avvik fra vassdragslovgivningen

Avvik fra vassdragslovgivningen som er avdekket ved NVEs sikkerhetsrevisjoner ved vassdragsanlegg, blir fulgt opp med nødvendige virkemidler, og det er ingen avvik av eldre dato som ikke er utbedret. Når det gjelder miljørevisjoner, er det imidlertid enkelte avvik fra perioden 2010–2017 som ifølge NVEs systemer, ikke er utbedret slik vassdragslovgivningen og økonomireglementet krever. Videre viser revisjonen at flere avvik som er avdekket i miljørevisjoner ved vassdragsanlegg, ikke er registrert i systemet NVE bruker for å følge opp avvikene. Dette gir en risiko for at avvik knyttet til miljørevisjoner, ikke blir fulgt opp.

Revisjonen viser at avvik avdekket ved sikkerhetsinspeksjoner ved vassdragsanlegg, ikke blir dokumentert på en systematisk måte. Dette gjør at det ikke er mulig å få oversikt over avvikene, og vi kan ikke si om det finnes avvik NVE ikke har fulgt opp. Når det gjelder avvik funnet ved miljøinspeksjoner, har NVE en samlet oversikt over avvikene. Disse avvikene er fulgt opp med tilgjengelige virkemidler og er blitt utbedret.

Ansvarlige for vassdragsanlegg har rapportert inn et betydelig antall avvik som gjelder brudd på regelverk de skal følge. Disse avvikene følges i liten grad opp og NVE har ikke tatt i bruk virkemidler som varsel om retting og tvangsmulkt, i 2018 og 2019 for at rapporterte mangler skal bli utbedret. Avvikene omhandler internkontrollsystem, beredskap og fagpersonell og blir rapportert som følge av krav i damsikkerhetsforskriften.

Revisjonen viser videre at det er flere vassdragsanlegg hvor NVE ikke har fastsatt konsekvensklasse slik damsikkerhetsforskriften forutsetter. Konsekvensklasse er en inndeling av anleggene etter hvilket skadeomfang en svikt i anleggene kan påføre mennesker, miljø eller eiendom. En slik inndeling er et grunnlag ved utvelgelse av tilsyn. Klassifiseringen skulle vært gjennomført innen utgangen av 2014. Som grunnlag for å fastsette konsekvensklasse benytter NVE et begrunnet forslag fra de ansvarlige for vassdragsanlegg. Ansvarlige for vassdragsanlegg har ikke sendt inn forslag til konsekvensklasse for alle vassdragsanlegg slik damsikkerhetsforskriften krever. NVE har i vassdragslovgivningen hjemmel til å ta i bruk

virkemidler for at ansvarlige for vassdragsanlegg skal sende inn forslag til konsekvensklasse, men har i liten grad benyttet seg av disse.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Olje- og energidepartementet

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

5 Departementets oppfølging

Statsråden opplyser at når det gjelder miljøtilsyn med anlegg i drift benytter NVE både inspeksjoner og revisjoner, og når antallet nybygginger avtar vil NVE gradvis trappe opp tilsynet med anlegg i drift. NVE vil da bruke et nyutviklet system med miljøklasser. Miljøklassifisering vil gjøre det mulig å prioritere anlegg med størst potensial for miljøskade og å se anlegg i sammenheng på tvers av seksjoner og tilsynsområder i NVE.

Statsråden opplyser videre om pågående arbeid med å digitalisere tilsynsarbeidet i NVE. Dette arbeidet skal sikre at alle kontroller, avvik og reaksjoner blir registrert i et samlet system. Systemet skal bidra til bedre dokumentasjon av gjennomførte tilsyn og oppfølging av kontroller og identifiserte avvik.

Digitaliseringsarbeidet har pågått i flere år og har vist seg å være mer krevende enn først antatt. Statsråden opplyser imidlertid om at dette arbeidet har hatt god framdrift de siste to-tre årene.

Arbeidet med utvikling og innføring av styringssystemet for tilsyn i NVE har vært fulgt av departementet gjennom styringsdialogen med direktoratet. Målsettingen er å digitalisere arbeidsprosesser og -verktøy som blir brukt i tilsynsarbeidet. Dette vil gi bedre oversikt og enhetlig lagring av alle kontroller uavhengig av tema og saksbehandlere. Registrering og arkivering av påfølgende rapporter vil bli automatisert og avvik vil bli fulgt opp med reaksjoner. Ifølge Statsråden er deler av systemet utviklet og tatt i bruk.

Statsråden legger Riksrevisjonens anbefalinger til grunn i det videre arbeidet med oppfølgingen av styringssystemet for tilsyn, og anbefalingene vil bli fulgt opp gjennom styringsdialogen med NVE.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

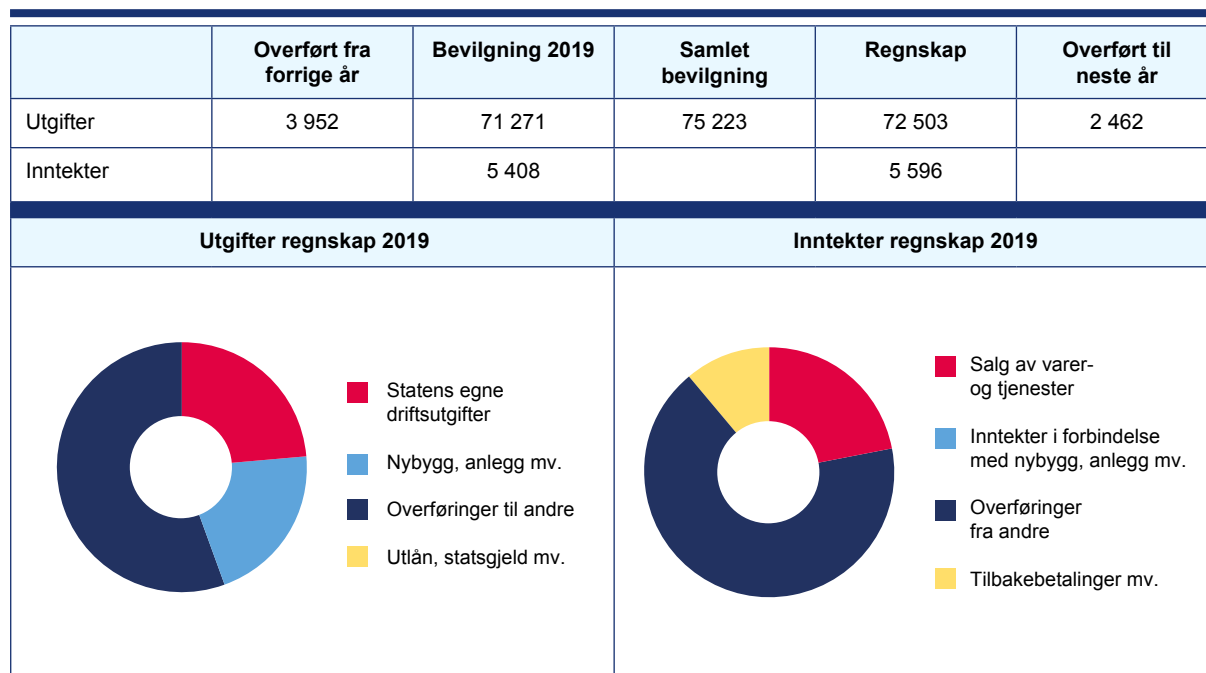
Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

3.15 Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet skal bidra til å nå det overordnede målet om et transport- og kommunikasjonssystem som er sikkert, fremmer verdiskaping og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet. Departementet har det overordnede ansvaret for politikken som gjelder post, luftfarts-, vei- og jernbanesektoren, riksvegferjene, kystforvaltningen og havne- og sjøtransport.

3.15.1 Departementets budsjett og regnskap for 2019⁶²

Figur 3.15 Budsjett og regnskap for 2019 (tall i millioner kroner)



Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Ansvarsområdet til Samferdselsdepartementet kjennetegnes av betydelige bevilgninger til vegformål og tilskudd til kjøp av infrastruktur tjenester på jernbanesektoren. Bevilgningene finansierer store prosjekter som går over flere år. Mange av budsjettpostene har stikkordene *kan overføres* og/eller *kan nyttes under*.

Største utgiftskategori er *Overføringer til andre*. Den utgjør 40,2 milliarder kroner og består i stor grad av kjøp av infrastruktur tjenester fra Bane NOR SF og tilskudd til Nye Veier AS. *Statens egne driftsutgifter* utgjør 17,3 milliarder kroner, hvor rundt en tredel gjelder drift og vedlikehold av riksveier. *Nybygg, anlegg mv.* utgjør 14,9 milliarder kroner hvor størsteparten har gått til riksveinvesteringer.

Inntektene består i hovedsak av *Overføringer fra andre* på 3,8 milliarder kroner. De vesentligste overføringene omfatter avkastning fra Infrastrukturfondet og sektoravgifter Kystverket. *Salg av varer og tjenester* utgjør 1,2 milliarder kroner og er i hovedsak salgsinntekter og diverse gebyrinntekter i Statens vegvesen. *Tilbakebetalinger mv* utgjør 594 millioner kroner og er avdrag på lån fra Avinor AS.

62) Inndelingen i utgifter og inntekter er i samsvar med bevilgningsreglementet § 4 Statsbudsjettets inndeling. Tallene i figuren er basert på statsregnskapets postinndeling og for nettobudsjetterte virksomheter inngår bevilgningen, men ikke samlet oversikt over utgifter (egentlig kostnader) og inntekter.
Kilde: statsregnskapet 2019.

Det er overført 2,46 milliarder kroner fra 2019 til 2020. Dette er en reduksjon på nærmere 38 prosent sammenlignet med overføringen fra 2018 til 2019. Hovedårsaken til reduksjonen er at det i løpet av året er foretatt betydelige reduksjoner i bevilgningen på enkelte poster.

Bevilgninger til *Skredsikring fylkesveger* har de seneste årene hatt et økende mindreforbruk. Ved utgangen av 2019 er mindreforbruk på 534,7 millioner kroner. Samferdselsdepartementet har forklart mindreforbruket med forsinket framdrift for flere prosjekter.

Særskilte tilskudd til store kollektivprosjekter har hatt en betydelig reduksjon i mindreforbruket fra 2018 til 2019. En årsak til nedgangen er at bevilgningen ble redusert i løpet av året med om lag 500 millioner kroner som følge av forsinket framdrift.

3.15.2 Virksomhetenes årsregnskap

Det er åtte virksomheter under Samferdselsdepartementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet. Sju av virksomhetene under dette departementet er ordinære forvaltningsorganer som er bruttobudsjettet, noe som betyr at de budsjetterer og rapporterer inntekter og utgifter hver for seg. En av virksomhetene fører sitt virksomhetsregnskap etter periodiseringsprinsippet i henhold til *statlige regnskapsstandarder* (SRS). En virksomhet er forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og fører sitt regnskapet etter SRS.

Tabell 3.15.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Årsregnskap satt opp etter kontantprinsippet	Årsregnskap satt opp etter periodiseringsprinsippet (SRS)	Årsregnskap satt opp etter både kontant- og periodiseringsprinsippet
Ordinære forvaltningsorgan (bruttobudsjettet)	7*		1**
Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (nettobudsjettet)		1***	

* Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet inkludert Norsk Jernbanemuseum, Luftfartstilsynet, Statens havarikommisjon for transport, Statens jernbanetilsyn, Statens vegvesen, Vegtilsynet

** Kystverket

*** Senter for oljevern og marint miljø

3.15.3 Oppfølging av tidligere revisjoner

Det har ikke vært oppfølgingsrevisjoner i 2019.

3.15.4 Finansiell revisjon

Resultatet av den finansielle revisjonen

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

Revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet for noen av virksomhetene under departementets ansvarsområde.

Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk under departementets ansvarsområde.

3.15.5 Undersøkelser

I revisjonsåret 2019 ble det gjennomført tre undersøkelser innenfor Samferdselsdepartementets ansvarsområde. Under følger en oppsummering av disse revisjonene.

Statens vegvesens inspeksjon og oppfølging av installasjoner og utstyr på riksveinettet

1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Samferdselsdepartementet har gjennom *instruks for Statens vegvesen*⁶³ slått fast at Statens vegvesen (SVV) skal arbeide for et sikkert, miljøvennlig, effektivt og universelt utformet transportsystem for å dekke samfunnets behov for transport og fremme regional utvikling. SVV skal blant annet utarbeide retningslinjer for utbygging, drift og vedlikehold av det offentlige vegnettet.

Driften av vegnettet sørger for at trafikken kommer fram på en trygg og effektiv måte hver dag. Et av SVVs virkemidler innenfor driftsområdet for å oppnå et sikkert og effektivt vegsystem med trygghet og god regularitet for trafikantene er inspeksjoner av vegnettet. Vegnettet består av flere ulike installasjoner og utstyr som omtales i det videre som vegobjekter. Denne revisjonen omfatter vegobjektene rekkverk, skredsikring, dreneringsanlegg, og støtputer.

I 2019 mottok SVV 3,6 milliarder kroner i bevilgning til drift av riksveier. Denne bevilgningen inkluderer også inspeksjoner av riksveier. SVV har tre typer løpende inspeksjoner av riksveier. Det er ulike krav til hvordan og hvor ofte disse tre inspeksjonstypene skal gjennomføres.

Faktaboks 1 Inspeksjonstyper for riksveier

Generell inspeksjon av vegobjekter skal gjennomføres ukentlig. Hensikten er å sikre funksjon for vegstrekninger og objekter. Ukentlig inspeksjon skal avdekke avvik fra standard og oppdage akutte skader og skadeutvikling over tid. Generell inspeksjon skal gjennomføres av entreprenørene SVV har inngått driftskontrakter med.

Enkel inspeksjon av vegobjekter skal gjennomføres årlig. Hensikten er blant annet å registrere tilstand, skader, og forhold som kan påvirke funksjon og sikkerhetsforhold, trafiksikkerhet, framkommelighet, miljø samt framtidig drift og vedlikehold. Enkel inspeksjon skal gjennomføres av SVV.

Hovedinspeksjon av vegobjekter skal gjennomføres hvert femte år. Hensikten er å kontrollere alle sider ved tilstanden til vegobjektene. Hovedinspeksjon skal gjennomføres av SVV.

Kilde: Håndbok R610 *Standard for drift og vedlikehold av riksveger*.

Det går fram av SVVs handlingsprogram 2018–2023 at det økende forfallet på vegnettet øker behovet for inspeksjoner og risikovurderinger, for å sikre at trafiksikkerheten og framkommeligheten opprettholdes. Inspeksjoner vil kunne avdekke om det er behov for avbøtende tiltak eller for mer omfattende driftstiltak og beredskap, og er nødvendig for å kunne få oversikt over tilstanden til og sikkerhetsnivået på vegobjektene i vegnettet.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om SVV sikrer at inspeksjoner av utvalgte vegobjekter som har betydning for trafiksikkerheten, blir gjennomført i samsvar med krav i instruks for SVV og Håndbok R610 *Standard for drift og vedlikehold av riksveger*. Undersøkelsen dekker regnskapsåret 2019 og omfatter vegobjektene skredsikring, dreneringsanlegg, rekkverk og støtputer, som alle er viktige for trafiksikkerheten. Revisjonen har omfattet totalt ti driftskontrakter fra de fem regionene i SVV.

63) Instruks fastsatt av Samferdselsdepartementet 15. mars 2011. Ny instruks som gjelder fra 1. januar 2020, har ikke vært et kriterium for denne undersøkelsen.

Sentrale kriterier vi har brukt i revisjonen har vært

- *lov om vegar (veglova)*
- *instruks for Statens vegvesen*
- håndbok R610 *Standard for drift og vedlikehold av riksveger*
- håndbok R763 *Utarbeidelse av konkurransegrunnlag*

Revisjonen er gjennomført ved dokumentanalyse, kontroll av dokumentasjon i SVVs saksbehandlingssystem og intervjuer med byggelederne.

Utkast til rapport ble lagt fram for Samferdselsdepartementet i brev av 20. april 2020. Departementets kommentar i svar av 25. mai 2020 er tatt hensyn til i den endelige rapporten.

2 Hovedfunn

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

3 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at SVV ikke har tilstrekkelig oversikt over tilstand og sikkerhetsnivået på installasjoner og utstyr (vegobjektene) i riksveinettet, og ikke gjør nok for å etterleve kravene til planlegging og gjennomføring av inspeksjoner.

Statens vegvesen har ikke tilstrekkelig oversikt over tilstand og sikkerhetsnivå på vegobjektene i vegnettet

Revisjonen viser at vegnettet ikke blir overvåket i samsvar med kravene, som er utformet med tanke på at inspeksjoner skal bidra til et sikkert og effektivt vegsystem med trygghet og god regularitet for trafikantene. Årlige enkeltinspeksjoner og femårige hovedinspeksjoner er i hovedsak ikke planlagt eller gjennomført. Dette betyr at SVV ikke har tilstrekkelig oversikt over tilstanden til eller sikkerhetsnivået på objektene i vegnettet, og ikke kan fastlegge hvilke forbedringstiltak det er behov for.

Formålet med de tre inspeksjonstypene er at de til sammen skal gi oversikt over tilstand og behovene for tiltak på vegnettet. Dokumentasjonen på gjennomføringen er nødvendig for at det skal være mulig å følge opp avvik og eventuelle endringer i tilstand, slik at de riktige tiltakene kan settes i verk.

Det kommer ikke fram av SVVs interne retningslinjer hvem som har ansvaret for å gjennomføre de ulike inspeksjonstypene. Det er heller ikke nærmere beskrevet hvordan inspeksjonene skal gjennomføres, eller hvordan resultatet av inspeksjonene skal dokumenteres. SVV viser til at det mangler felles detaljerte retningslinjer for enkelt- og hovedinspeksjoner. De påpeker at det finnes systemer for å følge opp at inspeksjoner gjennomføres, for enkelte objekter som bru, tunell og vegdekke, men at de har liten oversikt over andre objekter.

Én av de ti driftskontraktene i revisjonen er en driftskontrakt der SVV har tatt over store deler av funksjonsansvaret som vanligvis ligger hos entreprenøren. I denne kontrakten er det SVV som har ansvaret for tilsyn med og overvåking av vegnettet, og for å planlegge og bestille alle tiltak som skal utføres. For dette driftsområdet viser mottatt dokumentasjon at alle tre inspeksjonstypene er planlagt, gjennomført og dokumentert.

Generelle inspeksjoner er i hovedsak planlagt og gjennomført, men resultatene er bare delvis fulgt opp

Generell inspeksjon

Revisjonen viser at generell inspeksjon av vegobjektene skredsikring, dreneringsanlegg, rekkverk og støtputer i all hovedsak er dokumentert, planlagt og gjennomført. Revisjonen viser videre at resultatene fra de generelle inspeksjonene bare delvis er fulgt opp.

Vegobjektene skal ha tilstand lik opprinnelig utforming og utførelse, og være uten avvik som er til fare for trafikanter, eller som reduserer objektets funksjon eller levetid. Generell inspeksjon er beskrevet i alle de utvalgte driftskontraktene, og entreprenørene har planlagt dem i samsvar med kravene.

SVVs retningslinjer har ingen beskrivelse av hvordan avvik skal rapporteres. I intervjuer med byggeleiderne kommer det fram at entreprenørene bare skal rapportere avvik som ikke er rettet på stedet, og som innebærer at SVV må bestille utbedring. Konsekvensen av dette er at avvikene som skal rettes av entreprenørene, ikke blir rapportert til SVV. SVV har dermed ikke oversikt over alle avvikene på vegnettet og kan da heller ikke følge opp at entreprenørene utbedrer dem innenfor fristene i kontraktene.

Enkel- og hovedinspeksjoner gjennomføres i liten grad, og det mangler felles retningslinjer for disse inspeksjonene

Enkel inspeksjon

Revisjonen viser at SVV i liten grad har planlagt eller gjennomført denne typen inspeksjon av vegobjektene skredsikring, dreneringsanlegg, rekkverk og støtputer.

Hensikten med enkel inspeksjon er blant annet å registrere tilstand, skader og forhold som kan påvirke funksjon og sikkerhetsforhold, trafiksikkerhet, framkommelighet, miljø, og framtidig drift og vedlikehold. Planlegging og gjennomføring av inspeksjoner skal dokumenteres og arkiveres i SVVs standardssystemer for dokumentasjon.

I de fleste driftskontraktene med eksterne entreprenører er det satt krav om at det gjennomføres andre typer systematiske registreringer av tilstand. Undersøkelsen viser imidlertid at denne typen registreringer bare er gjennomført i om lag halvparten av de undersøkte driftskontraktsområdene i 2019.

Hovedinspeksjon

Revisjonen viser at hovedinspeksjoner av vegobjektene skredsikring, dreneringsanlegg, rekkverk eller støtputer i all hovedsak ikke planlegges eller gjennomføres.

Hensikten med hovedinspeksjon er å kontrollere alle sider ved tilstanden til vegobjektene. I bare ett av de ti kontrollerte driftsområdene er hovedinspeksjon planlagt og gjennomført i løpet av de siste fem årene. Ingen av de andre driftsområdene hadde planer for hovedinspeksjoner eller rutinebeskrivelser av hvordan slike inspeksjoner skal gjennomføres.

Det kommer fram av intervjuene at det er ulik forståelse internt i SVV av hva som er hensikten med hovedinspeksjon. Enkelte byggeledere i SVV uttaler at det ikke er nødvendig med hovedinspeksjon i tillegg til årlige enkeltinspeksjoner, mens andre viser til at det er behov for hovedinspeksjon som en grundigere kontroll hvor tilstanden til objektene registreres.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Samferdselsdepartementet å

- påse at SVV sørger for å ha tilstrekkelig oversikt over tilstanden til eller sikkerhetsnivået på alle installasjoner og utstyr (vegobjektene) i vegnettet

- påse at SVV tydeliggjør hva de enkelte inspeksjonstypene innebærer, og hvordan de skal gjennomføres

5 Departementets oppfølging

Statsråden har merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse viser at Statens vegvesen ikke har tilstrekkelig oversikt over tilstanden for installasjoner og utstyr på riksveinettet. Statsråden vil overfor Statens vegvesen understreke viktigheten av at de påser at nødvendige inspeksjoner gjennomføres, og at resultatene fra inspeksjonene følges opp.

Departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger i etatsstyringsdialogen med Statens vegvesen.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester

Undersøkelsen er en del av en tverrsektoriell revisjon om etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester som omfatter Finansdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Justisdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet i tillegg til Samferdselsdepartementet.

1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Statlig tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse finansieres normalt ved bevilgninger over statsbudsjettet. Stortinget vedtar skatter og avgifter på statsbudsjettets inntektsside ved årlige plenarvedtak i henhold til *Grunnloven* § 75 bokstav a. Enkelte statlige tjenester er i tillegg helt eller delvis finansiert ved at brukeren betaler et gebyr for å motta tjenesten.

I rundskriv R-112 har Finansdepartementet gitt nærmere bestemmelser om gebyrfinansiering. Rundskrivet bygger på en forutsetning om at brukeren ikke skal betale for noe annet eller mer enn det tjenesten koster. Etter bevilgningsreglementet §§ 3 og 5 skal inntektene som budsjetteres, være basert på realistiske anslag og i tråd med Stortingets forutsetninger for inntektene. I statsbudsjettet bør inntekter fra tjenester som er gebyrbelagt og omfattet av R-112, derfor ikke være høyere enn tilhørende utgifter for å produsere og levere tjenestene.

Finansdepartementet koordinerer arbeidet med statsbudsjettet og har ansvar for å utrede forslag fra regjeringen til Stortinget, inkludert skatte- og avgiftsopplegget. Inntekter fra statlige gebyrordninger som foreslås nedjustert, blir inkludert i behandlingen av skatter og avgifter i statsbudsjettet. Dersom brukerne betaler et gebyr som er høyere enn det tjenesten koster, og dette ikke er omtalt i budsjettdokumentene, vil statsbudsjettet vedtas med en skjult skatteinntekt.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om statlige gebyrordninger som er omfattet av rundskriv R-112, er innrettet slik at mottakerne av tjenestene ikke betaler mer enn det koster å produsere og levere tjenesten. Det har også vært et mål å kontrollere om gebyrinntektene er rapportert til statsregnskapet etter rundskriv R-101 (statens kontoplan) og R-102 (standard kontoplan), og om rapporteringen gir et sammenlignbart informasjonsgrunnlag til styring og for statistikk- og analyseformål.

I 2019 hadde 12 departementer og 36 virksomheter nærmere 5,3 milliarder kroner i inntekter fra 80 gebyrordninger. I undersøkelsen har vi valgt ut sju gebyrordninger under Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. De fire departementene sto for forvaltningen av 33 gebyrordninger og 82 prosent av de totale gebyrinntektene i 2019. Utvalget er basert på en vurdering av beløpsmessige størrelser, samfunnsmessig kontekst (om betalerne for en stor del

er privatpersoner) og observert risiko for overprising av tjenestene. De sju utvalgte gebyrordningene ga i 2018 inntekter på 2,9 milliarder kroner.

Under Samferdselsdepartementet er det tre virksomheter som til sammen har 689 millioner kroner i inntekter fra femten gebyrordninger: Statens vegvesen med 530 millioner kroner, Luftfartstilsynet med 144 millioner kroner og Statens jernbanetilsyn med 16 millioner kroner. I undersøkelsen har vi valgt ut én gebyrordning fra Statens vegvesen og én fra Luftfartstilsynet.

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for rammevilkår for luftfarts- og veisektoren, og for fastsettelse og endring av forskrift om gebyr til Luftfartstilsynet og forskrift om førerkort m.m. Førerkortforskriften blir fastsatt og endret av Statens vegvesen etter delegeringsvedtak. Statens vegvesen har ansvaret for trafikant- og kjøretøyområdet. Luftfartstilsynet har hovedansvaret for tilsynet med norsk sivil luftfart.

Revisjonen har utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet)
- *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet)
- rundskriv R-112 *Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering*
- rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*
- rundskriv R-102 *Standard kontoplan for statlige virksomheter*

Vi har analysert dokumenter og regnskap for 2018 og 2019 og fastsettelse av gebyrsatser i budsjettprosessen for 2019 og 2020. Analysene er gjennomgått i møter med Statens vegvesen, Luftfartstilsynet og departementet. I tillegg har vi hatt møte med Finansdepartementet, som har ansvar for budsjettprosessen. Se omtale av undersøkelser under Finansdepartementet.

I brev av 19. juni 2020 har Samferdselsdepartementet gitt kommentarer på utkast til revisjonsrapport. Vi har tatt hensyn til innspillene fra departementet i den endelige rapporten sammen med innspill fra de øvrige departementene.

2 Hovedfunn

- Brukerne av teoriprøver og foto i Statens vegvesen og operative sertifikater og teoriprøver i Luftfartstilsynet betaler 70 millioner kroner mer enn hva det koster å produsere tjenestene.
- Departementet bruker ikke gjennomførte evalueringer for de kontrollerte gebyrordningene til å fastsette kostnadsriktige gebyrer.
- Gebyrinntektene fra departementets underliggende virksomheter blir korrekt presentert som driftsinntekter ved rapporteringen til statsregnskapet og bidrar til ensartet styringsinformasjon.

3 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Samferdselsdepartementet ikke har sikret etterlevelse av kravene i R-112 slik at gebyrer ikke overstiger kostnadene for tjenestene. De gebyrbelagte tjenestene for teoriprøver og foto i Statens vegvesen og operative sertifikater og teoriprøver i Luftfartstilsynet er overpriset med 70 millioner kroner. Informasjon om dette går ikke fram av statsbudsjettet. Se også omtale av undersøkelser under Finansdepartementet. Vi finner det også kritikkverdig at departementet ikke bruker kunnskap fra gjennomførte evalueringer av gebyrordningene til å gi en bedre etterlevelse av bestemmelsene i R-112.

Brukerne av teoriprøver og foto i Statens vegvesen og operative sertifikater og teoriprøver i Luftfartstilsynet betaler 70 millioner kroner mer enn hva det koster å produsere tjenestene

Etter R-112 skal gebyrsatsen ikke overstige kostnadene ved å produsere og levere tjenesten. Gebyret bør dekke kostnaden basert på kostnadseffektiv drift, og bør utformes slik at det er samsvar mellom hva brukeren må betale og kostnader ved produksjon og levering av tjenesten.

Undersøkelsen viser at gebyrordninger på Samferdselsdepartementets område er overpriset med om lag 70 millioner kroner.

- For førerkort i Statens vegvesen viser revisjonen at det er beregnet overpris for fire og underpris for ni av tretten tjenester. Overpris for teoriprøver utgjør 54,5 millioner kroner. Denne gebyrsatsen har et bevisst avvik (overpris) fra kostnaden for tjenesten for å hindre at den teoretiske prøven ikke skal bli brukt som læringsarena og legge til rette for fusk. Gebyrsatsen for foto på førerkort er overpriset med 13,9 millioner kroner. Underprisede gebyrer etter førerkortforskriften (praktiske førerprøver og manuelle utstedelser av førerkort/kompetansebevis) forklares med et politisk ønske om å holde nede de samlede kostnadene for å ta førerkort.
- For sertifikater og skoletillatelser i Luftfartstilsynet belastes brukerne med en overpris på 1,7 millioner kroner på området *Operative sertifikater og teoriprøver*. Videre er det underpris på fire av seks områder med 6,3 millioner kroner og gebyrsats lik kostnad for tjenesten på ett område. For å utjevne kryss-subsidiering har noen gebyrer blitt redusert eller holdt uendret, mens andre gebyrer er økt mer enn hva lønns- og prisvekst skulle tilsi. I henhold til R-112 skal departementet gjennomgå gebyrsatsene og om nødvendig oppdatere disse i den årlige budsjettprosessen. En viktig forutsetning i rundskriv R-112 er at gebyrinntektene skal gjenspeile det tjenesten faktisk koster å levere. De budsjetterte gebyrinntektene i statsbudsjettet bør reflektere dette. Undersøkelsen viser at departementet ikke har gjennomført justering av satsene i de kontrollerte gebyrordningene slik at de reflekterer kostnadene for hver enkelt tjeneste, jf. kravene i rundskriv R-112. Samferdselsdepartementet justerer gebyrsatsene hovedsakelig bare ved årlig indeksregulering. Gebyret for førerkort ble i 2019 justert ved at det ble differensiert mellom gebyr for manuelle tjenester og selvbetjeningsløsninger, med lavere gebyr når tjenestehandlingen blir utført av brukeren selv.

Etter R-112 skal virksomheten synliggjøre beregningene som ligger til grunn for gebyrsatsene. Brukerne bør ha løpende og enkel tilgang til informasjonen. Undersøkelsen viser at ingen av departementets underliggende virksomheter, som er leverandører av tjenestene, synliggjør beregningene som ligger til grunn for gebyrsatsene. Brukerne av tjenestene får dermed ikke en løpende og enkel tilgang til informasjonen.

Departementet bruker ikke gjennomførte evalueringer av gebyrordningene til å fastsette kostnadsriktige gebyrer for de kontrollerte ordningene

I henhold til økonomireglementet § 16 skal virksomheten generelt sørge for å evaluere hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde. Med evaluering menes en systematisk datainnsamling, analyse og vurdering som kan utføres av interne eller eksterne fagmiljøer. Ifølge R-112 skal gebyrordningen evalueres med jevne mellomrom for å sikre kostnadseffektiv drift og oppfølging av bestemmelsene. Virksomheten skal rapportere til departementet slik at det kan følge opp resultatet fra evalueringen.

Samferdselsdepartementet har gjennomført forskjellige evalueringer på de kontrollerte gebyrordningene, men har ikke brukt resultatet til å fastsette gebyrsatsene i tråd med bestemmelsene i R-112. Oppfølging av evalueringene kunne ha medført en bedre etterlevelse av rundskrivet.

- Samferdselsdepartementet gjennomførte i 2016 en intern evaluering av gebyrer etter førerkortforskriften § 14-2 for å påse at gebyrsatsen i ordningen var i samsvar med oppdaterte bestemmelser i R-112. Det er planlagt en ny evaluering på området i 2020.
- På oppdrag fra Samferdselsdepartementet ble det i 2013 gjennomført en ekstern vurdering av grunnlaget for brukerbetaling av tjenester etter forskrift om gebyr for Luftfartstilsynet (LT) mv. kap. VI Sertifikater og skoletillatelser mv. Rapporten gir forslag til videreutvikling av

dagens gebyrstruktur, blant annet med utgangspunkt i at timeregistreringssystem innføres i LT. Rapporten ble gjennomgått, og LT har senere hatt en lang prosess med departementet om innføringen av et nytt tidsstyringssystem. Systemet skal ifølge departementet innføres i 2020 og vil gi et bedre grunnlag for kostnadsvurderingen av de ulike tjenestene.

Gebyrinntektene fra departementets underliggende virksomheter blir korrekt presentert som driftsinntekter ved rapporteringen til statsregnskapet og bidrar til ensartet styringsinformasjon

Finansdepartementet har med hjemmel i bevilgningsreglementet § 13 gitt utfyllende bestemmelser for fagdepartementenes og virksomhetenes rapportering til statsregnskapet. Bestemmelsene regulerer bruk av kapittel og post etter statens kontoplan i rundskriv R-101 og bruk av artskonto etter standard kontoplan i rundskriv R-102.

Årsregnskapene for statlige virksomheter og departementer er viktige for å sikre at det er tillit til offentlige myndigheter, for at statlige midler skal bli brukt etter hensikten, og for at man skal utnytte budsjettene effektivt. Det er derfor viktig at informasjonsgrunnlaget er ensartet og velegnet som styringsinformasjon og for statistikk-, analyse- og sammenligningsformål.

Samferdselsdepartementet har budsjettet og rapportert gebyrinntekter som er omfattet av R-112 på kapittel og post for driftsinntekter, i tråd med bestemmelsene i bevilgningsreglementet og statens kontoplan i R-101. Av totalt 0,7 milliarder kroner i inntektsførte gebyrer, blir alt også bokført og presentert som driftsinntekter i tråd med standard kontoplan i R-102 ved rapportering til statsregnskapet. Rapporteringen gir dermed et godt styringsgrunnlag.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Samferdselsdepartementet å

- følge opp at gebyrfinansiering av offentlige tjenester er basert på forutsetningene i rundskriv R-112 om at brukeren ikke blir belastet for mer enn hva tjenesten koster
- informere Stortinget om eventuelle overprisede tjenester på departementets område i forslag til statsbudsjett

5 Departementets oppfølging

Statsråden legger til grunn at gebyrer som underliggende etater har ansvaret for, skal fastsettes og behandles i samsvar med bestemmelsene i Finansdepartementets rundskriv R-112. Blant annet skal gebyrene være kostnadsriktige.

Statsråden opplyser at Statens vegvesen nå går gjennom og reviderer beregningene av gebyrer opp mot kostnadsriktighet. Det pågående arbeidet er ifølge statsråden kort omtalt i Prop. 1 S (2020–2021). Videre opplyser statsråden at Luftfartstilsynet implementerer et system for tidsstyring som grunnlag for beregning av gebyrer. Systemet skal være på plass innen utgangen av oktober 2020.

Statsråden uttaler at Samferdselsdepartementet i etatsstyringsdialogen med Statens vegvesen og Luftfartstilsynet, vil følge opp arbeidet med å gjennomgå gebyrene. Ifølge statsråden vil departementet i arbeidet med statsbudsjettet for 2022 følge opp virksomhetenes arbeid med å få bedre samsvar mellom gebyrinntekter og kostnader for tjenestene.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Årsaker til konflikter mellom byggherre og entreprenør i vegprosjekter

1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å belyse årsaker til og konsekvenser av konflikter mellom byggherre og entreprenør i vegutbyggingsprosjekter. Med konflikt mener vi i denne undersøkelsen en uenighet mellom byggherre og entreprenør som ikke løses på prosjektnivå, men som tas videre til rettslig behandling i forliksråd eller tingrett og eventuelt som ankesak i lagmannsrett eller Høyesterett.

Statens vegvesen (SVV) og Nye Veier AS (Nye Veier) har ansvaret for planlegging, bygging, drift og vedlikehold av riksvegene, og er dermed store oppdragsgivere (byggherrer) i entreprenørmarkedet.

Bevilgninger til investeringer til vegformål har økt betydelig fra 2010 til 2019. Økningen har ledet til en høy utbyggingsaktivitet med mange investeringsprosjekter og større kontrakter. Prosjektene har samtidig blitt mer komplekse, med økte krav til tekniske løsninger og generelt høyere krav til veienes standard og utforming.

Kontrakter som statlige byggherrer og entreprenører inngår, skal sikre at staten får det som er avtalt til rett tid, til rett kvalitet og til riktig kostnad. Hva arbeidet omfatter, hvordan risikoen skal fordeles og hvem som skal betale for eventuelle tillegg og endringer, er regulert gjennom kontrakten. Likevel kan det oppstå uenigheter og konflikter mellom byggherre og entreprenør.

Konfliktene er svært ressurskrevende for både entreprenører og byggherrer. Når uenigheter ikke løses i løpet av gjennomføringen av et prosjekt, må saken bringes inn for rettsapparatet. Da kan det ta flere år før en endelig avgjørelse foreligger. Konfliktene legger beslag på betydelige interne ressurser hos begge parter og medfører utgifter til juridisk og fagkyndig bistand. Disse ressursene kunne vært brukt til produktiv virksomhet.

For entreprenøren fører konflikten i tillegg til at kapital bindes og ikke kan benyttes til drift av selskapet eller til nye investeringer eller anbud. Både entreprenører, bransjeforeninger innen bygg og anlegg og SVV er enige om at konfliktnivået er for høyt, og at konfliktnivået i særlig de store prosjektene har blitt forverret. Et økt konfliktnivå kan indikere at det er svakheter i kontraktstrategiene som er valgt.

I undersøkelsen er det

- gjennomført dokumentanalyse av forliksklager, stevninger, prosesskriv, tilsvær og dommer i tvistesaker
- hentet inn opplysninger om utvikling i antall konflikter, herunder antall forliksklager og stevninger (fra SVV) og antall dommer (publisert på lovdata.no)
- hentet inn opplysninger fra domstolene om sakskostnader som er påløpt i forbindelse med tvistesakene som har funnet sted
- gjennomført intervjuer med SVV og Nye Veier, et utvalg entreprenører og rådgivere i konfliktløsning
- gjennomgått stortingsdokumenter og relevant faglitteratur om temaet.

Undersøkelsesperioden er i hovedsak 2015–2019.

De sentrale kildene til revisjonskriterier har vært:

- *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet)
- *lov om offentlige anskaffelser med forskrifter* (anskaffelsesregelverket)
- Innst. 450 S (2012–2013), jf. Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*
- Innst. 460 S (2016–2017), jf. Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*

Utkast til rapport fra forvaltningsrevisjonen ble lagt fram for Samferdselsdepartementet i brev av 18. mai 2020. Departementets kommentarer i brev av 19. juni 2020 er i all hovedsak tatt hensyn til i den endelige rapporten og i dette dokumentet.

2 Hovedfunn

- Konfliktnivået i vegutbyggingsprosjekter har økt.
- Mange konflikter skyldes svakheter i SVVs kontraktstrategi og kontraktsoppfølging.
- Dialogen og samhandlingen mellom byggherre og entreprenør i gjennomføringen av prosjekter er ikke god nok.

3 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at konfliktløsningsordninger i prosjektene ikke har vært utnyttet bedre, og at alternativene til tvisteløsning i domstolene ikke i større grad er tatt i bruk.

Hvert år brukes det betydelige midler på å behandle konflikter i vegprosjekter i rettsvesenet. Et høyt konfliktnivå med langvarige og kostbare klage- og rettsprosesser, kan svekke mulighetene for å realisere ambisjonene i Nasjonal transportplan og bidrar ikke til målet om mer vei for pengene, slik transport- og kommunikasjonskomiteen har uttalt i Innst. 460 S (2016–2017).

Konfliktnivået i vegutbyggingsprosjekter har økt

SVV har i perioden 2010–2019 hatt i alt 73 tvistesaker i forbindelse med vegutbyggingsprosjekter på riksveg. Det har til enhver tid vært mellom to og 14 tvister per år av de om lag 170 kontraktene som inngås årlig. Det er stor variasjon i antall tvistesaker mellom årene, men siden 2015 har antall konflikter ligget jevnt på et høyere nivå enn i perioden 2010–2014.

I perioden 2015–2019 har det vært 48 tvistesaker. Det omtvistede beløpet i en tvist er et uttrykk for hvor langt partene står fra hverandre i synet på hvilket vederlag entreprenøren er berettiget til for utført arbeid. Undersøkelsen viser at det samlede omtvistede beløpet i perioden er på 6,4 milliarder kroner, slik det er uttrykt gjennom entreprenørenes krav (påstand) når SVV stevnes.

I tillegg til konfliktene på riksveg har det vært konflikter i fylkesvegprosjekter. Selv om det ikke foreligger fullstendig statistikk for disse sakene, indikerer antall dommer som er avsagt i perioden 2015–2019, at omfanget av konfliktene på fylkesveg kan være i samme størrelsesorden som på riksveg.

I 2019 er det foreslått flere tiltak for å redusere konfliktnivået i bransjen. Forslagene omfatter blant annet tiltak for å styrke samhandlingen mellom byggherre og entreprenør i store kontrakter, bedre tvisteløsning og veiledning som viser hvordan entreprenørene skal dokumentere sine krav. Implementeringen har bare så vidt kommet i gang, slik at det er for tidlig å vurdere om tiltakene har påvirket konfliktnivået i anleggsbransjen.

Konflikter kan gjøre det mindre attraktivt for entreprenører å ta offentlige utbyggingsoppdrag. Dette vil kunne svekke konkurransen i bransjen og dermed gi staten høyere utbyggingskostnader. Selv om det store flertallet av kontraktene gjennomføres uten at konflikter bringes inn for rettsapparatet, viser undersøkelsen at det er noe færre tilbydere per kontrakt i SVVs prosjekter mot slutten av undersøkelsesperioden. Utviklingen i retning av flere konflikter er derfor uheldig etter vår vurdering.

Mange konflikter skyldes svakheter i Statens vegvesens kontraktstrategi og kontraktsoppfølging

I offentlige anskaffelser er gode prosesser nødvendige for å gjennomføre utbyggingsprosjekter på en effektiv måte. SVV skal ha kontraktstrategier som legger til rette for god konkurranse om offentlige vegprosjekter, og som bidrar til hensiktsmessig gjennomføring av

utbyggingsprosjektene og til god utnyttelse av samfunnets ressurser. En kontraktstrategi omfatter blant annet valg av entrepriseform (total- eller utførelsesentreprise), anskaffelsesprosedyre, kontrakt og kriterier for valg av entreprenør.

SVV bruker i all hovedsak utførelsesentreprise som entrepriseform, og tvistesakene i undersøkelsesperioden har derfor omhandlet utførelsesentrepriser. I disse entreprisene har byggherre ansvaret for å prosjektere i detalj det som skal utføres, og bærer risikoen for eventuelle feil og mangler i konkurransegrunnlaget. Kontraktene som inngås, skal angi hva prosjektene omfatter, hvordan risikoen skal fordeles mellom byggherre og entreprenør og hvem som skal betale for eventuelle tillegg og endringer. I en totalentreprise har entreprenøren ansvaret for prosjekteringen.

Bruk av utførelsesentrepriser forutsetter at byggherre utarbeider gode konkurransegrunnlag. Undersøkelsen viser imidlertid at det i flere konkurranse- og kontraktsgrunnlag er feil, mangler og uklarheter. Domstolene har i flere saker gitt entreprenører medhold i at konkurransegrunnlaget ikke har vært godt nok til at entreprenørene har kunnet prise anbudene ut fra det reelle arbeidsomfanget i kontrakten.

Undersøkelsen viser videre at domstolene i flere saker har gitt entreprenørene medhold i at kontraktene er uklare og gir rom for ulike tolkninger. I flere av dommene kommer det også fram at det har vært mangelfull tilstedeværelse og oppfølging av prosjektene og utfordrende samarbeidsforhold mellom byggherre og entreprenør. Etter vår vurdering har disse forholdene påvirket gjennomføringen og bidratt til konfliktene som har oppstått.

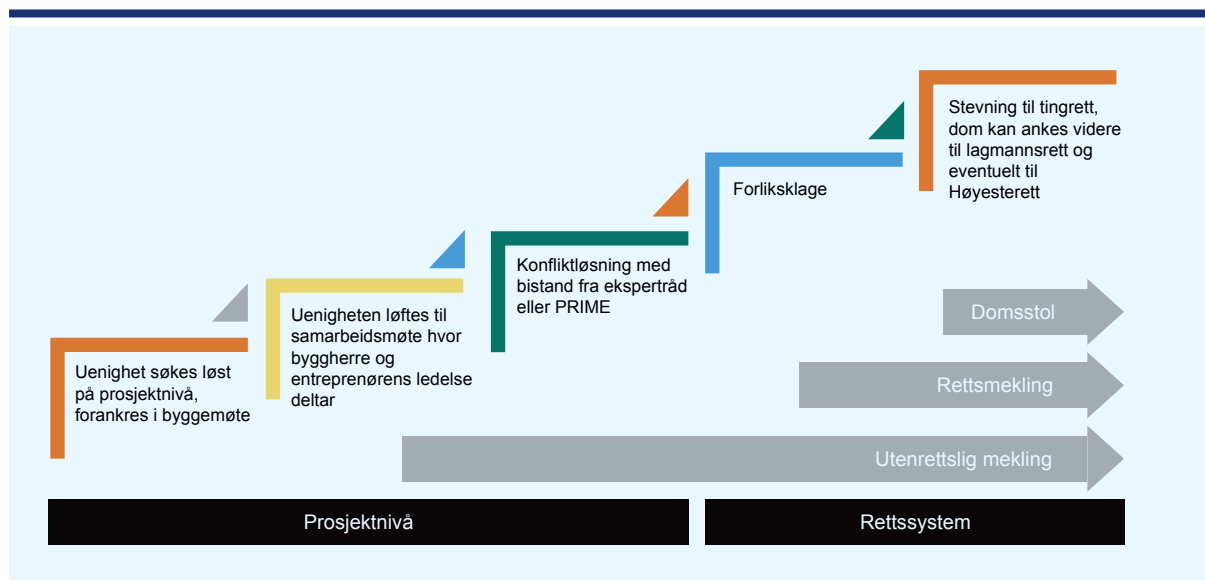
SVV har, gitt at grunnleggende vilkår er oppfylt, lavest pris som viktigste kriterium ved valg av entreprenør i det store flertallet av utlyste entrepriser i undersøkelsesperioden. Dette kriteriet gir entreprenørene insentiv til å prise anbudene lavt og ofte uten fortjeneste for å vinne konkurransen.

Gjennomgangen av tvistesakene viser at det som hovedregel oppstår endringer i et prosjekt, og at entreprenøren derfor krever kompensasjon for endringen og eventuelle merkostnader som følge av dette, fra byggherre. Etter vår vurdering er valg av anbud utelukkende på grunnlag av lavest pris i liten grad egnet i utførelsesentrepriser hvor det med stor sannsynlighet vil oppstå store endringer. Vi merker oss at SVV i større grad vil ta i bruk flere kriterier for tildeling og nye konkurranseformer for å tilpasse seg mer komplekse utbyggingsprosjekter.

Dialogen og samhandlingen mellom byggherre og entreprenør i gjennomføringen av prosjekter er ikke god nok

I henhold til entreprisekontraktene bør uenigheter så langt som mulig løses på prosjektnivå og forankres i byggemøter. Kommer partene ikke til enighet på prosjektnivå, går saken videre til et samarbeidsmøte hvor både byggherrens og entreprenørens ledelse og partenes stedlige prosjektledelse deltar, jmf figur 1. Dersom partene heller ikke blir enige i samarbeidsmøtet, kan partene trekke inn ressurser uten direkte tilknytning til prosjektet, slik at de kan bistå med å løse saken.

Figur 1 Stegene i behandlingen av en tvistesak



Kilde: Riksrevisjonen

Entreprenøren har en kontraktmessig plikt til å fortsette arbeidet selv om krav er omtvistet. Dersom partene ikke kommer til enighet under gjennomføringen av prosjektet eller i sluttoppgjøret, må entreprenøren bringe saken inn for rettsapparatet for å få avgjort om kravet er berettiget, slik at virksomheten kan få betaling.

I domstolen kan saker avgjøres gjennom rettslig mekling eller ved dom. Ved rettslig mekling kommer partene fram til en avtale ved å bruke en mekler, vanligvis en dommer i domstolen som behandler saken. Partene kan imidlertid under hele sakens gang arbeide for en minnelig ordning gjennom utenrettslig mekling. I slike tilfeller kan partene avtale hvem som skal være mekler. Dersom partene ikke kommer til enighet ved rettslig mekling, fortsetter behandlingen i domstolen der den avgjøres ved hovedforhandling.

I alle kontraktene er det kontraktsfestet at byggherre og entreprenør skal møtes jevnlig under gjennomføringen av prosjektet, og at byggherre skal følge opp prosjektene på anlegget. Undersøkelsen viser at det i flere saker har vært utilstrekkelige tilbakemeldinger fra SVV til entreprenøren under gjennomføringen, og at de ikke varsler om reklamasjon innen rimelig tid. Det er også flere eksempler på at entreprenører varsler for sent om endringer som de senere krever å få kompensasjon for. Videre viser undersøkelsen at partene avtaler og avklarer forskjellige forhold i byggemøter, men at det likevel oppstår uenigheter på et senere tidspunkt i prosjektgjennomføringen fordi partene har forstått og tolket avtalen på ulike måter.

Byggherre og entreprenør er ofte uenige om arbeid som entreprenøren påstår er gjort, er utført og kan dokumenteres. Det kan også være uenighet om entreprenørens påståtte merutgifter skyldes forhold byggherren er ansvarlig for. Flere av dommene viser også at entreprenørene ikke klarer å dokumentere sine krav godt nok. I enkelte dommer blir det også antydning at krav kan være delvis oppkonstruert eller overdrevet.

Etter vår vurdering er det et viktig prinsipp at udokumenterte krav ikke utbetales, og vi mener denne praksisen er i tråd med ansvaret Statens vegvesen har som byggherre i offentlige utbyggingsprosjekter. Vi har merket oss at domstolene gjennom sin behandling av flere tvistesaker i undersøkelsesperioden også har tydeliggjort dette prinsippet. Undersøkelsen viser imidlertid at sakene som er behandlet i domstolen, i liten grad handler om prinsipielle juridiske spørsmål, men at domstolen i mange tilfeller benyttes for å etablere faktum i saken og få en

vurdering av om kravet fra entreprenøren er rettmessig og godt nok dokumentert. Undersøkelsen viser at det i gjennomsnitt tar 2,3 år fra tvistesaker stevnes til dom foreligger. Etter vår vurdering ville bedre utnyttelse av prosedyrer for samhandling mellom byggherre og entreprenør i prosjektene, kunnet bidra til at uenighetene ville blitt løst raskere og med lavere omkostninger for begge parter.

SVV skal utarbeide en prosessrisikovurdering dersom det er omstridte krav i entreprise- og kontraktsaker. Formålet er å gjennomføre en rettslig vurdering av kravet, samt å vurdere bevisbyrde og risikoen for ikke å få gjennomslag ved en eventuell domstolsbehandling av kravet. Det er først etter at det er gjennomført en prosessrisikovurdering at SVV kan ta stilling til om de skal forhandle om kravene, om de skal forsøke andre utenrettslige eller rådgivende tvisteløsningsmekanismer, eller om domstolen skal ta stilling til kravet.

Undersøkelsen viser at SVV har utarbeidet skriftlige prosessrisikovurderinger i 11 av 48 tvistesaker. Disse ble utarbeidet kort tid før partene skulle møtes i retten. SVV opplyser at etaten ikke utarbeider skriftlige prosessrisikovurderinger for å avgjøre om saken er egnet for meklings eller ikke, men som et ledd i vurderingen av hvilke krav og hvilke beløp det eventuelt er aktuelt å komme til enighet med entreprenøren om. Prosessrisikovurderingen brukes også som grunnlag for å gi økonomisk fullmakt til å inngå rettslig eller utenrettslig forlik.

Etter vår vurdering vil ikke risikovurderinger som er utarbeidet tett opp til domstolsbehandling, gi et reelt grunnlag for å vurdere tvisteløsning utenfor domstolene.

Langvarige og kostbare klage- og rettsprosesser er ressurskrevende for entreprenørene, byggherrene og samfunnet. Anslaget over kostnader som er gjort i undersøkelsen for de 48 tvistesakene som er registrert hos SVV på riksveg i perioden 2015–2019, indikerer at disse beløper seg til en halv milliard kroner pluss kapitalkostnader. Sakene har sakskostnader på noe over ti millioner kroner per sak. Sakene legger også beslag på interne ressurser og binder kapital som ellers ville vært tilgjengelig for produktiv innsats. I flere tilfeller utgjør disse kostnadene en forholdsvis stor del sammenlignet med kravet som entreprenørene framsetter, og av opprinnelig kontraktssum.

Hvis flere av tvistene hadde blitt løst i prosjektene der saken kan belyses tidsnært og med betydelig mindre kostnader for samfunnet, kunne det etter vår vurdering ha bidratt til en mer rasjonell gjennomføring og lavere utbyggingskostnader, slik transport- og kommunikasjonskomiteen også har sluttet seg til, jamfør Innst. 450 S (2012–2013).

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Vi anbefaler at Samferdselsdepartementet sørger for at SVV

- styrker ordninger med tvisteløsning på prosjektnivå også i de mindre prosjektene
- vurderer bruk av kontraktstrategi og kontraktsformer i vegutbyggingsprosjekter, særlig der det med høy sannsynlighet vil oppstå uforutsette forhold
- følger opp om tiltakene som er planlagt for å redusere konfliktnivået, bidrar til en reduksjon i antall konflikter og følger opp at samarbeidet med anleggsbransjen på dette området blir videreført

5 Departementets oppfølging

Statsråden uttaler at konflikter som behandles i rettsvesenet, tar tid og koster penger for både entreprenører og Statens vegvesen og derfor bør unngås så langt det er mulig.

Statsråden opplyser at Statens vegvesen arbeider kontinuerlig med forbedringstiltak for å redusere konfliktnivået. Statsråden viser til at nye anskaffelses- og entreprisereformer i økende

grad skal tas i bruk. Kontraktstrategier tilpasset det enkelte prosjekt og midlertidige utbetalinger for å bedre entreprenørenes likviditet, inngår også i forbedringstiltakene.

Statsråden opplyser at departementet vil følge utviklingen i konfliktnivået i styringsdialogen med Statens vegvesen med sikte på å holde dette på lavest mulig nivå. Riksrevisjonens anbefalinger vil inngå i denne oppfølgingen.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

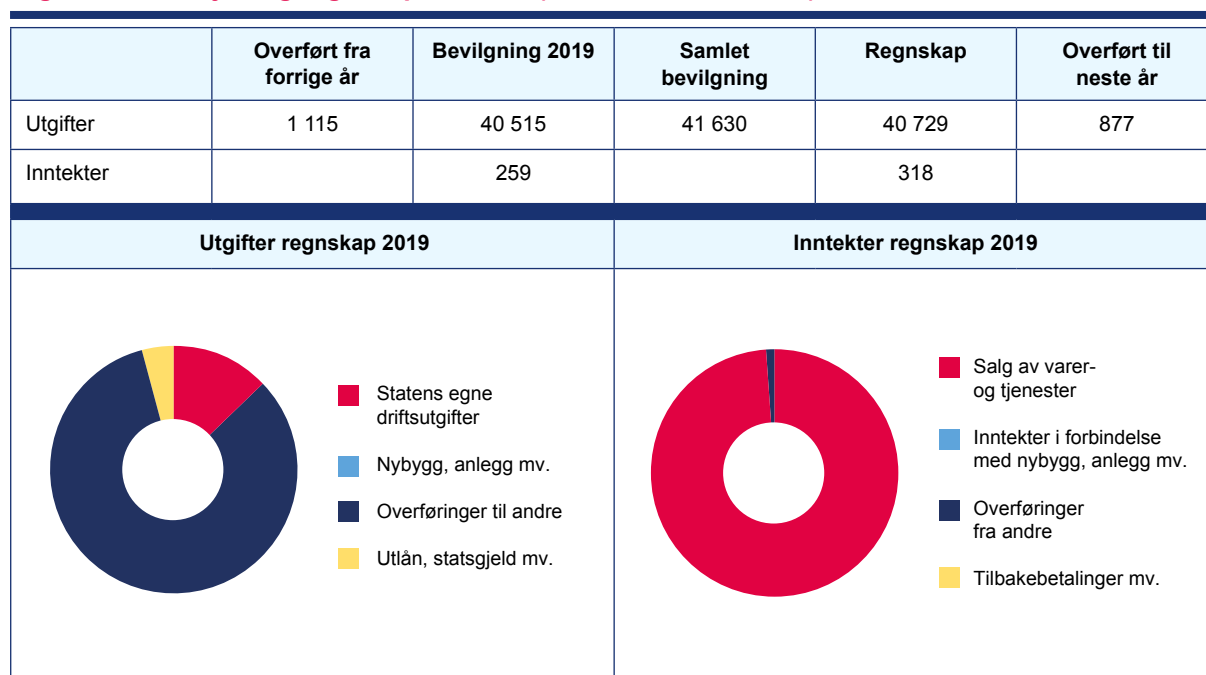
3.16 Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet er organisert med to statsråder, en utenriksminister og en utviklingsminister. Departementet har i oppgave å arbeide for Norges interesser internasjonalt. Departementet arbeider for å fremme fred og sikkerhet, en internasjonal rettsorden, en økonomisk rettferdig verdensorden og bærekraftig utvikling.

Utenriksdepartementet og ca. 100 utenriksstasjoner (inklusive ambassader, faste delegasjoner i multilaterale organisasjoner, generalkonsulater og andre representasjoner) utgjør til sammen utenriktjenesten. Utenriksstasjonene har et vidt spekter av oppgaver og har blant annet ansvar for å yte nordmenn hjelp, råd og beskyttelse overfor utenlandske myndigheter og for å bistå norske borgere i utlandet ved straffeforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall. De bistår også departementets ledelse, det offentlige Norge samt norsk næringsliv og kultur i utlandet.

3.16.1 Departementets budsjett og regnskap for 2019⁶⁴

Figur 3.16 Budsjett og regnskap for 2019 (tall i millioner kroner)



Kilde: Meld. St. 3 (2019–2020)

Utenriksdepartementets ansvarsområde kjennetegnes av *Overføringer til andre*, som i 2019 var på 34 milliarder kroner. En stor del av dette er tilskudd til utviklingsbistand, men departementet gir også støtte til tiltak innenfor sentrale utenrikspolitiske områder som sikkerhet, nordområdene, EU/ EØS og kultursamarbeid. Utenriksdepartementet, Direktoratet for utviklingssamarbeid (NORAD) og Norsk senter for utviklingssamarbeid (Norec) forvalter sine tilskuddsordninger selv.

Inntektene omfatter i hovedsak gebyrer for utlendingssaker (visumgebyrer, behandlingsgebyrer på søknader om statsborgerskap og oppholds-, arbeids- og bosettingstillatelser) og refusjoner for spesialutsendinger ved utenriksstasjonene fra andre departementer og statlige virksomheter.

64) Inndelingen i utgifter og inntekter er i samsvar med bevilgningsreglementet § 4 Statsbudsjettets inndeling.
Kilde: statsregnskapet 2019.

Departementet har hatt et samlet mindreforbruk på 900 millioner kroner i 2019. Totalt 877 millioner kroner av dette mindreforbruket blir overført til 2020.

Mange av postene som har mindreforbruk, er merket *kan overføres* og gjelder tilskudd til bistand. Departementet har i hovedsak forklart mindreforbruket med terminforskyvninger, forsinkelser i prosjekter og endringer i valutakursene. Mindreforbruket er 300 millioner kroner lavere enn i 2018.

3.16.2 Virksomhetenes årsregnskap

Det er to virksomheter under Utenriksdepartementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet. Virksomhetene under dette departementet er ordinære forvaltningsorganer som er bruttobudsjettert, noe som betyr at de budsjetterer og rapporterer inntekter og utgifter hver for seg.

Tabell 3.16.1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Årsregnskap satt opp etter kontantprinsippet	Årsregnskap satt opp etter periodiseringsprinsippet (SRS)	Årsregnskap satt opp etter både kontant- og periodiseringsprinsippet
Ordinære forvaltningsorgan (bruttobudsjettert)	3*		

* Utenriksdepartementet, Direktoratet for utviklingssamarbeid og Norsk senter for utviklingssamarbeid

3.16.3 Oppfølging av tidligere revisjoner

Sikring mot dataangrep i Utenriksdepartementet

I Dokument 1 (2019–2020) rapporterte Riksrevisjonen at Utenriksdepartementet på flere områder ikke etterlevde krav og anbefalinger til styringssystem for informasjonssikkerhet og til sikkerhetstiltak for å forhindre dataangrep. Utenriksdepartementet hadde manglende risikovurderinger av sikkerheten i IKT-systemer, og det var liten sammenheng mellom risikovurderinger og gjennomføring av sikkerhetstiltak. Utenriksdepartementets system for oppfølging av informasjonssikkerheten hadde svakheter som reduserte muligheten for helhetlig oppfølging av området.

I Dokument 1 anbefalte Riksrevisjonen at Utenriksdepartementet

- sikrer at det gjennomføres risikovurderinger av sikkerheten i viktige og virksomhetskritiske IKT-systemer
- sørger for tilfredsstillende sikkerhet i eldre IKT-løsninger slik at de er i samsvar med beste praksis
- sørger for at etablerte rutiner for oppfølging og rapportering følges i praksis

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser i Innst. 46 S (2019–2020) til våre funn og forutsetter at departementet prioriterer oppfølgingsarbeidet. Komiteen ber videre om å bli orientert om framdriften.

Utenriksdepartementet redegjør i brev av 19. juni 2020 for at de har gjennomført flere tiltak i etterkant av revisjonen.

Departementet har godkjent en prosess og maler for hvor viktige og risikofylte IKT-løsninger er. De har i den forbindelse påbegynt et arbeid med et helhetlig register over risiko ved IKT-løsningene i departementet. Risikoregisteret skal brukes til å følge opp risikoreducerende tiltak og til å få oversikt over risikobildet for IKT-løsningene.

Utenriksdepartementet opplyser at de kontinuerlig arbeider med å avvikle eldre systemer. Departementet har blant annet avskaffet gammel biometriløsning, redusert gammel serverpark til et minimum og erstattet eldre programvare. Videre gjennomfører departementet penetrasjonstester som bidrar til å sikre systemene etter gjeldende beste praksis.

Utenriksdepartementet opplyser at de etter Riksrevisjonens gjennomgang, har utarbeidet en instruks for kontroll av informasjonssikkerhet i utenrikstjenesten. Denne instruksjonen er basert på departementets styringssystem for informasjonssikkerhet. Videre har de gjennomført en intern kontroll av informasjonssikkerheten for utvalgte seksjoner/enheter for å påse at informasjonssikkerheten ivaretas i henhold til gjeldende lovverk, instruks, retningslinjer og rutiner.

Riksrevisjonen tar redegjørelsen til etterretning og følger opp saken i den ordinære revisjonen.

3.16.4 Finansiell revisjon

Generelle forhold

Regnskapet til Utenriksdepartementet (UD) inkluderer regnskapene for alle utenriksstasjonene og inngår i vår revisjon av regnskapet. Riksrevisjonen besøker et utvalg av utenriksstasjoner hvert år. Dette er viktig for å få innsikt i forholdene på stasjoner som til dels har veldig ulik størrelse samt at vi kan veilede den enkelte stasjon selv om stasjonen utgjør en uvesentlig del av det samlede regnskapet til Utenriksdepartementet.

Resultatet av den finansielle revisjonen

Vi har avgitt tre revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet og to til underliggende virksomheter.

Revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet for noen av virksomhetene under departementets ansvarsområde.

Revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ingen revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk under departementets ansvarsområde.

3.16.5 Undersøkelser

I revisjonsåret 2019 ble det gjennomført én undersøkelse innenfor Utenriksdepartementets område. Under følger en oppsummering av undersøkelsen.

Dokumentsikkerhet og arkivforvaltning på norske utenriksstasjoner

1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om norske utenriksstasjoner etterlever krav til arkivforvaltning og fysisk sikring av dokumenter i arkivloven og tilhørende forskrifter, og om Utenriksdepartementet styrer arkivområdet slik at utenrikstjenesten oppfyller kravene til god dokumentsikkerhet og arkivforvaltning.

Norske utenriksstasjoner behandler saker og informasjon som har stor betydning både for Norge og enkeltpersoner. Dette gjelder for eksempel utenrikspolitiske saker og innrapporteringer, konsulær saksbehandling for norske borgere i utlandet, samt pass- og visumbehandling. God dokumentsikkerhet er viktig for å hindre at informasjon kommer på avveie, eller at uvedkommende får tilgang til den. God arkivforvaltning er viktig for å sikre at arkivverdig materiale blir bevart for ettertiden i tråd med gjeldende regelverk.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i

- *lov om arkiv* (arkivloven)
- *forskrift om offentlige arkiv* (arkivforskriften)
- *forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver* (riksarkivarens forskrift)
- *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene)

Vi har undersøkt temaene i revisjonen ved hjelp av dokumentanalyser, intervjuer med departementet og utvalgte utenriksstasjoner, observasjoner på utenriksstasjoner og spørreundersøkelse. Spørreundersøkelsen sendte vi til samtlige utenriksstasjoner.

Vi sendte brev med utkast til revisjonsrapport til Utenriksdepartementet 26. mai 2020, og har tatt hensyn til departementets kommentarer i brev av 17. juni 2020 i den endelige rapporten.

Undersøkelsesperioden var fra juni 2019 til mars 2020.

2 Hovedfunn

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

3 Riksrevisjonens merknader

Utenriksstasjonene har svakheter i sikringen av sitt fysiske arkivmateriale

Vi mener det er kritikkverdig at Utenriksdepartementet ikke har sørget for at alle utenriksstasjonene tilfredsstiller krav til sikring av fysisk arkivmateriale i henhold til arkivloven med forskrifter.

Vår undersøkelse viser at mange utenriksstasjoner ikke etterlever krav som skal hindre at fysisk arkivmateriale blir skadet, ødelagt eller kommer på avveie.

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

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

Regelverket skiller mellom vanlige arkivlokaler og spesialrom, der sistnevnte er for langtidslagring av ulike typer arkivmateriale. Det er strengere krav til sikring av spesialrom.

Undersøkelsen viser manglende sikring mot brann og spredning av brann på mange utenriksstasjoner, både i vanlige arkivlokaler og spesialrom. For eksempel mangler en fjerdedel av stasjonene tilfredsstillende brannslukningsutstyr i lokaler hvor vanlig arkiv er plassert. For spesialrom er det krav om automatisk brannalarm, brannslukningssystem/håndslukker og selvlukkende dør. 36 prosent av stasjonene har ikke brannalarm, 20 prosent har ikke brannslukningssystem, og 77 prosent har ikke selvlukkende dør inn til spesialrommet. Videre viser undersøkelsen at flere stasjoner oppbevarer annet elektrisk utstyr enn det som er nødvendig for arkivvirksomheten, i arkivlokalene. Dersom det oppstår brann i disse lokalene, kan brannen potensielt medføre stor skade på arkiv og arkivmateriale.

En rekke utenriksstasjoner etterlever heller ikke vesentlige krav som stilles til sikring mot innbrudd og uautorisert tilgang til arkivlokalene. Flertallet av stasjonene har ikke installert innbruddsalarm i spesialrom, slik regelverket krever, og en femtedel av stasjonene oppbevarer fortsatt arkivmateriale andre steder enn det regelverket gir rom for. Det er også mange stasjoner som ikke har utarbeidet regler om hvem som skal ha tilgang til arkivlokalene. Over 90 prosent av stasjonene har derimot ett eller flere systemer for adgangskontroll for å komme inn i arkivlokalene, noe som reduserer risikoen for at uvedkommende får tilgang til materialet.

Det er spesielt viktig at dokumenter som inneholder personopplysninger, blir godt beskyttet. Undersøkelsen viser at flere stasjoner ikke oppbevarer pass-søknader eller kopier av pass nedlåst, og at noen stasjoner oppbevarer konsulære saker med sensitive personopplysninger på ulåste kontorer eller arbeidsplasser. Dette gir risiko for at personer som ikke har tjenstlig behov, får tilgang til dokumenter med personopplysninger.

De aller fleste stasjoner etterlever kravene som skal sikre arkivlokalene mot inntrengning av vann og fukt, men noen få stasjoner har opplevd at vann og fukt har ødelagt arkivmateriale. Selv om få stasjoner har hatt slike utfordringer, så kan vann- og fuktproblemer få store konsekvenser for arkivmaterialet dersom situasjonen først inntreffer.

Arkivsystemene som benyttes på stasjonene, bidrar ikke tilstrekkelig til at stasjonene kan etablere en god og ensartet praksis i tråd med arkivlovens forskrifter

Vi mener det er kritikkverdig at en stor andel av stasjonene i utenriktjenesten bruker et system for elektronisk journalføring som ikke er godkjent av Riksarkivaren, og at utenriksstasjoner ikke følger rutinene for å hindre at skjermingsverdig informasjon kommer på offentlig journal.

Utenriksstasjonene bruker tre ulike arkiv- og journalføringssystemer – FileMaker, DocuLive eller Websak. FileMaker benyttes på nesten halvparten av stasjonene og er et eldre registreringssystem som ikke er godkjent av Riksarkivaren som journalføringssystem. Stasjoner med FileMaker og DocuLive arkiverer fortsatt manuelt og har papirbaserte arkiv, mens stasjoner med UDSak arkiverer elektronisk.

Websak er Utenriksdepartementets felles arkiv- og saksbehandlingssystem, og brukes på ca. 40 prosent av stasjonene, hovedsakelig på stasjoner i Europa. Et flertall av stasjonene opplever at Websak ofte henger seg opp, og at det er tungvint å bruke. Utenriksdepartementet har siden 2016 hatt som mål å innføre et felles arkivsystem i hele utenriktjenesten og erstatte papirarkivene ute. På grunn av begrensinger i linjekapasitet og andre utfordringer med infrastruktur, har departementet ikke lyktes med å rulle ut Websak til alle stasjonene.

Alle tre systemene har funksjonalitet for å skjerme taushetsbelagt informasjon, og departementet har utarbeidet rutiner for kvalitetssikring av registreringer, som blant annet skal hindre at slik informasjon kommer i offentlig journal. En stor andel stasjoner følger ikke rutinene for kvalitetssikring, særlig ved stasjoner med Websak. Dette gir risiko for at skjermingsverdig informasjon vil kunne gå fram av offentlig journal.

Arkivsystemene som brukes på utenriksstasjonene, bidrar ikke tilstrekkelig til å sikre at all arkivverdig dokumentasjon blir arkivert. I Websak er det funksjonalitet som ikke benyttes på stasjonene, som kunne forenklet arkiveringsprosesser. For de eldre systemene er det vanskelig å legge til funksjoner for enklere arkivering, for eksempel gjennom integrasjon med andre fagsystemer, og arkiveringen må skje manuelt. Når stasjonen ikke bruker funksjoner som kan forenkle arkiveringen, øker risikoen for at arkivverdig materiale ikke blir arkivert, og for at arkivering ikke skjer i tråd med regelverket. Tre ulike arkivsystemer bidrar også til at det utvikles ulik praksis for arkivering mellom stasjonene.

Undersøkelsen viser for øvrig at Utenriksdepartementet har etablert en tilfredsstillende praksis for tilgangsstyring til systemene, og lagt til rette for at tilgangsrettigheter begrenses til tjenstlig behov.

Utenriksdepartementet opplyser i svarbrev at Kommunal- og moderniseringsdepartementet nå har anskaffet Public 360 som nytt saksbehandlings- og arkivsystem for departementsfellesskapet. Departementet er i dialog med innføringsprosjektet i Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon for å avklare innføringen av systemet på utenriksstasjonene.

Utenriksdepartementets styring og oppfølging av dokumentssikkerheten og arkivforvaltningen på norske utenriksstasjoner har svakheter som svekker muligheten for helhetlig oppfølging av området

Vi mener det er kritikkverdig at Utenriksdepartementet i liten grad gjennomfører risikovurderinger av arkivområdet, og at området i liten grad er omfattet av departementets internkontroll.

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet har en fragmentert og lite systematisert oppfølging av om utenriksstasjonene etterlever lover og regler vedrørende dokumentssikkerhet og arkivforvaltning. Arkivforskriften stiller krav til at arkivarbeidet blir omfattet av virksomhetens internkontroll. Flere ulike enheter i Utenriksdepartementet utfører kontroll- og tilsynsvirksomhet overfor stasjonene på arkivområdet. Det kan gjøre det utfordrende å få til en enhetlig oppfølging. Utenriksdepartementet utarbeider ikke noen samlet analyse eller rapport på basis av årlige arkivrapporter fra stasjonene. Videre er det i liten grad utarbeidet risikovurderinger på arkivområdet, verken av Utenriksdepartementet sentralt eller den enkelte stasjon. Risikovurderinger er et viktig internkontrolltiltak, som kunne gitt Utenriksdepartementet informasjon om hvor det er svakheter og hvor det er behov for å sette inn risikoreduserende tiltak.

De overnevnte svakhetene veies til en viss grad opp av at Utenriksdepartementet har en god og hensiktsmessig faglig oppfølging, gjennom å utarbeide og gjøre rutiner og veiledninger tilgjengelig, samt ved faglige støttetiltak som kontaktpersonordning og ambulerende arkivarer. Avvik og mangler i arkivforvaltningen på utenriksstasjonene kan også bli fanget opp gjennom disse tiltakene. Utenriksstasjonene selv opplever disse tiltakene som gode og avhjelpende. Videre har departementet etablert systemer for opplæring og kompetanseutvikling for ansatte på arkivområdet, og Utenriksdepartementets arkivplan tilfredsstiller i all vesentlighet de krav som blir stilt i arkivforskriftene.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet

- sørger for at fysisk arkivmateriale på utenriksstasjonene sikres og lagres i tråd med krav i arkivloven og tilhørende forskrifter
- gjennomfører jevnlig risikovurderinger av arkiv- og dokumentssikkerhetsområdet og setter i verk tiltak for å redusere risikoer på området

5 Departementets oppfølging

Statsråden opplyser at Utenriksdepartementet er kjent med de utfordringene som Riksrevisjonen viser til i rapporten når det gjelder fysisk sikring, arkivsystem og styring og oppfølging av arkivforvaltningen. Departementet har de senere årene jobbet med en digitalisering og sentralisering av arkivforvaltningen. Selv om denne prosessen har ført til effektivisering av administrative funksjoner, har den arkivfaglige kompetansen blitt redusert. Særlig ved utenriksstasjonene har dette økt utenriktjenestens sårbarhet.

Når det gjelder fysisk sikring av arkivrom opplyser statsråden at departementet jobber konkret for at alle arkiv skal oppfylle forskriftens krav. Departementet har etablert et prosjekt som har som mål at alle avsluttede papirarkiver på utenriksstasjonene skal bringes tilbake til Norge og leveres til Arkivverket. Dette vil frigjøre areal ved stasjonene og i vesentlig grad bidra til å sikre at arkivlokalene ved stasjonene oppfyller forskriftens krav.

Videre opplyser statsråden at sak- og arkivsystemet Public 360 skal innføres som felles arkivsystem for hele departementsfellesskapet inkludert utenriksstasjonene. Innføringen vil bety slutten på papirarkiver og innebærer at alle arkivfunksjoner samles i Norge. Fellestjenesten vil eliminere de utfordringene tre ulike systemer gir for arkivforvaltningen, bidra til mer enhetlig styring og kontroll samt styrke informasjonssikkerheten og dokumentfangsten.

Statsråden peker på flere tiltak som skal styrke Utenriksdepartementets styring og oppfølging av dokumentsikkerheten og arkivforvaltningen på utenriksstasjonene. Departementet har laget en ny arkivinstruks som tydeliggjør ansvar og roller i dokumentforvaltningen på utenriksstasjonene. Det er etablert et fagsystem for konsulære saker med automatisk arkivering, som reduserer risiko ved behandling av skjermingsverdig informasjon. Videre har departementet etablert en ny inspeksjonsordning for utenriksstasjonene som skal styrke stasjonenes etterlevelse av lov og forskrift, herunder etterlevelse av ny arkivinstruks og interne regler for oppbevaring av skjermingsverdig informasjon. Departementet skal også styrke sitt arbeid med risikovurderinger av informasjonssikkerheten for å sikre bedre systematikk i sikringen av informasjon i utenriktjenesten.

Statsråden opplyser at de skisserte tiltakene representerer en tydelig styrking av utenriktjenestens forvaltning på de områdene Riksrevisjonen har revidert, og at utenriktjenesten vil ta med seg Riksrevisjonens anbefalinger i den løpende forvaltningen av arkiv- og dokumentsikkerhet.

6 Riksrevisjonens sluttmerknader

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Vedlegg

- 1 Statsrådenes svar til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger
- 2 Oversikt over forvaltningsorganer og andre organer som har mottatt revisjonsberetning for 2019.
- 3 Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjon av Svalbard for budsjettåret 2019

Vedlegg 1

Statsrådenes svar til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref

Vår ref
19/3447-19

Dato
. september 2020

Resultatet av den årlige revisjonen 2019 - Dokument 1 (2020-2021)

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 4. september 2020 med resultatet av revisjonen for 2019. Riksrevisjonen ber statsråden redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

Riksrevisjonen har gjennomført én revisjon av saksforhold med merknader og anbefalinger. Det gjelder Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av tilskudd til arbeidsmarkedstiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.

Riksrevisjonen har følgende hovedfunn:

- Betydelige økonomiske verdier opptjent gjennom tilskudd til utføring og varig tilrettelagt arbeid følger i mange tilfeller ikke tiltaksbedriftene ved omorganisering til konsern. Verdiene kommer dermed ikke utføringstiltakene og deltakerne til gode.
- Arbeids- og velferdsetaten har ikke innrettet den årlige kontrollen av tiltaksbedriftene slik at de har grunnlag for å etterprøve at tilskuddene går til formålet og at tiltaksforskriften etterleves.

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at Arbeids- og velferdsetaten ikke har etablert gode nok kontroller, som sikrer at tilskuddene til VTA og AFT og økonomiske verdier opparbeidet gjennom utføringsevne i tilstrekkelig grad kommer utføringssamarbeidet og tiltaksdeltakerne til gode.

Med bakgrunn i funnene og merknadene anbefaler Riksrevisjonen Arbeids- og sosialdepartementet å

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

Riksrevisjonen har gjennomgått regnskapene til samtlige forhåndsgodkjente tiltaksleverandører. Jeg har merket meg at gjennomgangen viser at det er stor variasjon i den økonomiske situasjonen for de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene. I 2018 hadde ifølge Riksrevisjonen om lag 30 pst. av tiltaksarrangørenes underskudd, mens om lag 70 pst. hadde overskudd. Tiltaksbedriftenes samlede underskudd var på ca. 70 millioner kroner i 2018. Tiltaksbedriftenes samlede overskudd var ca. 239 millioner kroner i 2018. Overskuddene i sin helhet overføres til egenkapitalen. Samlet sett har sektoren økt egenkapitalen fra 2,8 mrd. kroner i 2014 til 3,8 mrd. kroner i 2018.

Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) stiller krav til de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene for blant annet å sikre at de statlige tilskuddene kommer deltakerne til gode. Riksrevisjonens undersøkelse viser at flere av kravene i tiltaksforskriften ikke etterleves av tiltaksarrangørene, og at Arbeids- og velferdsetaten ikke har innrettet sin årlige kontroll slik at de kan etterprøve at tilskuddene nyttes etter formålet.

Riksrevisjonen har undersøkt tiltaksarrangørenes etterlevelse av regelverket og etatens kontroll under to forskjellige situasjoner. Ved løpende forvaltning av tiltakene og ved omorganisering til konsern hos tiltaksarrangørene.

For den løpende forvaltningen av ordningen har Riksrevisjonen som et ledd i revisjonen utarbeidet et forslag til mal for hvordan et tiltaksspesifikt regnskap kan settes opp. I følge revisjonsrapporten vil et slikt regnskap gi grunnlag for Arbeids- og velferdsetaten til å kontrollere de kravene tiltaksforskriften setter om tilskuddene til de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene. Jeg har merket meg Riksrevisjonens vurdering i revisjonsrapporten. Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at de planlegger å be tiltaksarrangørene om å levere tiltaksspesifikke regnskap etter malen Riksrevisjonen har utarbeidet. Jeg legger til grunn at dersom etaten innhenter tiltaksspesifikke regnskap etter malen til Riksrevisjonen, vil den ha grunnlag for å kontrollere at kravene i tiltaksforskriften etterleves av tiltaksarrangørene. Jeg vil følge opp dette opp i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Riksrevisjonen har funnet at 58 av de 292 forhåndsgodkjente leverandørene er organisert i konsern. Årsregnskapene for 25 av de 58 virksomhetene er analysert. Riksrevisjonens

vurdering er at verdier opptjent gjennom tilskudd til attføring og varig tilrettelagt arbeid i mange tilfeller ikke følger tiltaksbedriftene ved omorganisering til konsern. Riksrevisjonen viser til at i én sak har Arbeids- og velferdsetaten krevd at egenkapitalen i tiltaksbedriften økes med 22 mill. kroner ved omdanning til konsernmodell. Å vurdere fordelingen av egenkapital ved omdanning til konsernmodeller krever at etaten gjennomfører relevante økonomiske analyser av regnskapene til tiltaksbedriftene. Erfaringen til etaten har vært at dette er krevende. Samtidig er det viktig at midler som er opptjent gjennom attføringsvirksomheten og varig tilrettelagt arbeid fortsatt kan komme deltakerne til gode. Jeg vil derfor be om at Arbeids- og velferdsetaten ved framtidige omdanninger til konsern etablerer kontroller som kan sikre at økonomiske verdier opparbeidet gjennom tiltakene fortsatt kommer deltakerne til gode.

Riksrevisjonen uttaler at vilkårene i forskriften stiller store krav til etaten, og anbefaler at departementet vurderer om tiltaksforskriften er hensiktsmessig utformet. Kravene til de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene i dagens tiltaksforskrift bygger på tidligere regelverk og er i hovedtrekk de samme som trådte i kraft i 1993 i forskrift om støtte- og styringssystemet for arbeidsmarkedsbedriftene. De organisatoriske kravene i forskriften som Riksrevisjonen har kontrollert, er derfor i liten grad tilpasset hvordan offentlig forvaltning i dag normalt samhandler med eksterne tjenesteytere. Jeg vil derfor følge opp Riksrevisjonens anbefaling om å vurdere hensiktsmessigheten i dagens tilskuddsordning.

Med hilsen

Torbjørn Røe Isaksen

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref

Vår ref
20/5468 -

Dato
25.09.2020

Resultat av den årlige revisjonen av Finansdepartementet og underliggende virksomheter for 2019 Dokument 1 (2020-2021)

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 4. september 2020 med vedlagt utkast til Dokument 1 (2020-2021) om resultatet av den årlige revisjonen av Finansdepartementet og underliggende virksomheter.

Riksrevisjonen har gjennomført én revisjon av saksforhold innenfor Finansdepartementets område som en del av tverrsektoriell undersøkelse av etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester. Undersøkelsen omfatter Justis- og beredskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet, i tillegg til Finansdepartementet. Funnene fra denne revisjonen vil bli rapportert i Dokument 1 (2020-2021).

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om statlige gebyrordninger som er omfattet av rundskriv R-112 er innrettet slik at mottakerne av tjenestene ikke betaler mer enn kostnaden ved å produsere og levere tjenestene. Det har også vært et mål å kontrollere om gebyrinntektene er rapportert til statsregnskapet etter rundskriv R-101 (statens kontoplan) og R-102 (standard kontoplan), og at rapporteringen gir et sammenlignbart informasjonsgrunnlag til styring og for statistikk- og analyseformål. Riksrevisjonen har følgende hovedfunn:

- Brukerne av de utvalgte gebyrordningene betaler 627 mill. kroner mer enn hva det koster å produsere tjenestene.
- Omfanget av overprisede gebyrer beskrives ikke i statsbudsjettet – overprisede tjenester på 627 mill. kroner blir dermed en skjult skatt.

- En fjerdedel av gebyrinntektene fra departementenes underliggende virksomheter blir feilaktig presentert som skatter og avgifter ved rapporteringen til statsregnskapet og bidrar til at styringsinformasjonen ikke blir ensartet.

Riksrevisjonen anbefaler Finansdepartementet å:

- informere Stortinget i statsbudsjettet om omfanget av overprisede gebyrer
- følge opp at rapporteringen av gebyrinntektene til statsregnskapet blir ensartet slik at informasjonsgrunnlaget blir velegnet som styringsinformasjon og for statistikk-, analyse- eller sammenligningsformål
- følge opp at Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) klargjør retningslinjene for bruk av artskonto og presentasjon i årsregnskapet.

Jeg vil i det følgende redgjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

Funnene i de syv gjennomgåtte gebyrordningene viser at det fortsatt gjenstår arbeid for å få justert ned overprisede gebyrer. Samtidig vil jeg vise til at Stortinget siden 2006, etter forslag fra regjeringen, i flere runder har vedtatt å sette ned overprisede gebyrer. Dette har vært viktig, selv om funnene nå viser at det fortsatt gjenstår en del overprising. Intensjonen i rundskriv R-112 og de årlige budsjettsskriv om å tilpasse gebyrer til tjenestenes kostnader, står fast. Samtidig må nedsettelse av gebyrer prioriteres mot andre tiltak i budsjettet.

Jeg er fornøyd med at revisjonsrapporten viser at samtlige gebyrinntekter blir regnskapsført og rapportert til statsregnskapet på samme kapittel og post som inntektsbevilgningen ble gitt. Samtidig ser jeg behov for å klargjøre den mer detaljerte artskontobruken og presentasjonen i årsregnskapet til virksomhetene.

Overprisede gebyrer innebærer en skjult beskatning, og informasjon om omfanget av denne bør fremgå av regjeringens årlige forslag til skatter, avgifter og toll. Ved fremleggelse av forslag til statsbudsjett for 2021 vil jeg derfor inkludere en oversikt over den anslåtte overprisingen av gebyrordninger i Prop. 1 LS (2020-2021) Skatter, avgifter og toll 2021.

Jeg registrerer at Riksrevisjonen har analysert og funnet at en fjerdedel av gebyrinntektene feilaktig blir presentert som skatter og avgifter ved rapporteringen til statsregnskapet og bidrar til at styringsinformasjonen ikke blir ensartet. Riksrevisjonen påpeker i revisjonsrapporten at dette gjelder ulik presentasjon av gebyrinntekter i virksomhetenes årsregnskap, og at 1,4 mrd. kroner blir presentert som innkreving av skatter og avgifter i stedet for driftsinntekter. Det fremgår at størstedelen av dette gjelder Skatteetaten, som krever inn inntekter på vegne av andre statlige virksomheter og rapporterer til statsregnskapet på de andre virksomhetenes kapitler og poster.

Presentasjon og rapportering av gebyrer til statsregnskapet berører tre sentrale forhold:

- rapportering på kapittel og post i henhold til Stortingets bevilgningsvedtak
- rapportering av tilleggsinformasjon utover kapittel og post med spesifikasjon på artskonto i henhold til Rundskriv R-102 *Standard kontoplan for statlige virksomheter*
- presentasjon i årsregnskapet til den enkelte statlige virksomhet.

Statsregnskapet blir avlagt ved årlig Meld. St. 3, med et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap. Riksrevisjonen finner ingen avvik i rapporteringen på kapittel/post, og avlagt statsregnskap er derfor ikke berørt.

At det blir benyttet forskjellig artskonto for ulike gebyrinntekter, berører muligheten for å søke opp helhetlig regnskapsinformasjon om gebyrinntektene fra eksempelvis nettportalen *Statsregnskapet.no*. Ved bruk av artskonto som statistikkgrunnlag, ville det være en fordel å ikke måtte forholde seg til forskjellig artskontobruk avhengig av hvem som har stått for innkrevingen.

Som det er referert i revisjonsrapporten og i Riksrevisjonens merknader, vil jeg vise til Skatteetatens funksjon som innkrever og regnskapsfører for inntekter på andre virksomheters kapitler og poster. Sett fra Skatteetatens side fremstår dette som en ordinær innkrevingssoppgave, selv om gebyrinntekten utgjør en driftsinntekt for virksomheten som gebyret gjelder. Det er dermed ikke opplagt at innbetalingen skal presenteres som en driftsinntekt i Skatteetatens eget årsregnskap, selv om artskonto endres i Skatteetatens rapportering.

Som departementet tidligere har meddelt, er DFØ klar over og arbeider med problemstillingene som Riksrevisjonen tar opp. Jeg vil følge opp Riksrevisjonens anbefaling i departementets dialog med DFØ. Det vil bli presisert at vi skal etterstrebe ensartet rapportering av artskonto for gebyrinntekter, uavhengig av om virksomhetene krever disse inn selv eller benytter Skatteetaten. Dette innebærer også avklaring av hvordan virksomhetene, og ikke minst hvordan Skatteetaten som innkrevingsvirksomhet, skal presentere gebyrinntektene i sitt årsregnskap. Det er realistisk å få dette på plass til regnskapet for 2021.

Med hilsen



Jan Tore Sanner

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep.
0032 OSLO

Deres ref.:
2020/00325-3

Vår ref.:
2020/1396-3/FD III 3/ECS

Dato:
06.10.2020

Resultatet av den årlige revisjonen av Forsvarsdepartementet og underliggende virksomheter for 2019 – statsrådets uttalelse

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen, datert 3. september 2020, vedrørende resultatet av den årlige revisjonen av Forsvarsdepartementet og underliggende virksomheter for 2019.

Riksrevisjonen har avgitt revisjonsberetning med merknader til Forsvarsdepartementet og fire underliggende etater.

Forsvarets praktisering av horisontal samhandel

Forsvaret har fått modifisert beretning for regnskapet for 2019 grunnet dagens praktisering av horisontal samhandel. Jeg er svært opptatt av at regelverket skal etterleves i forsvarssektoren. Dette gjelder selvsagt også Bevilgningsreglementet.

I innværende langtidsplan har det vært en prioritet for regjeringen å styrke beredskapsevnen, hvor økt logistikkberedskap har vært et viktig element. Horisontal samhandel har bidratt til å synliggjøre hvordan kostnadene til beredskapsoppbygging har fordelt seg til ulike deler av Forsvaret. En planmessig oppbygging av beredskapslagre har samtidig medført at varer ikke forbrukes samme året det er anskaffet.

Riksrevisjonen anbefaler at Forsvarsdepartementet forelegger problemstillingen for Stortinget på egnet måte, eventuelt vurderer behovet for å be om en hjemmel for unntak fra bevilgningsreglementets prinsipper på dette området. I Prop. 1 S (2020–2021) foreslår regjeringen å forenkle kapittelstrukturen i forsvarsbudsjettet. Endringen innebærer i hovedsak at kapitlene under forsvarssjefen, med unntak av Etterretningstjenesten og Redningshelikoptertjenesten, samles i ett kapittel. Denne forenklingen vil øke fleksibiliteten for forsvarssjefen og effektivisere departementets styring av forsvarssektoren. Den nye kapittelstrukturen vil samtidig også bidra til å løse utfordringene Riksrevisjonen påpeker med horisontal samhandel for de kapitlene som inngår i det nye felleskapitlet.

For de budsjettkapitlene som forblir selvstendige kapitler må Forsvaret løse utfordringene på annen måte. Forsvaret vil utrede mulighetsrommet for å balansere anskaffelser mot uttak av

materiell. Forsvaret har også påbegynt arbeidet med en helhetlig evaluering av konseptet for horisontal samhandel, med sikte på en løsning som ikke bryter med bevilgningsreglementet. Inntil prosessen i Forsvaret er lagt om vil det fortsatt være noen praktiske utfordringer med horisontal samhandel, men i mindre grad enn med dagens kapittelstruktur. Forsvarsdepartementet vil vurdere behovet for å forelegge eventuelle restutfordringer for Stortinget, slik Riksrevisjonen anbefaler.

Merverdiavgift på omsetning av varer og tjenester mellom virksomhetene i sektoren

Forsvarsdepartementet, Forsvaret, Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg har fått uttalelse om brudd på administrativt regelverk for manglende beregnet merverdiavgift på omsetning av varer og tjenester mellom virksomhetene i sektoren i 2019.

Forsvarsdepartementet, Forsvaret, Forsvarsmateriell og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) fikk merknad for dette forholdet for regnskapet for 2018. Det ble høsten 2019 avklart i dialog mellom Finansdepartementet og Forsvarsdepartementet at det skal beregnes merverdiavgift for omsetning av varer og tjenester mellom virksomhetene i forsvarssektoren.

Forsvarsdepartementet har endret praksisen i sektoren i henhold til dette. Basert på en vurdering av risiko og vesentlighet ble det iverksatt umiddelbare tiltak med sikte på å unngå at dette forholdet er en avgjørende faktor i FFIs beretning for 2019, mens risikoen ved å omarbeide de andre etatenes regnskap for 2019 ble vurdert å være for høy. Merverdiavgift for omsetning av varer og tjenester mellom virksomhetene i forsvarssektoren er fullt ut innarbeidet i virksomhetenes regnskap for 2020.

Forsvarsdepartementet vil også beregne merverdiavgift ved fakturering av kostnader knyttet til Nasjonalt BEGRENSET nett (NBN) til offentlige virksomheter i 2020.

Rutiner og kontroller knyttet til budsjettdisponeringsmyndighet og bestilling

Riksrevisjonen viser til at det gjennom revisjonen av årsregnskapet for FFI er avdekket brudd på økonomireglementets punkt om budsjettdisponeringsmyndighet og bestilling. Et fåtall medarbeidere uten budsjettdisponeringsfullmakt skal ifølge Riksrevisjonens undersøkelser ha roller i systemene som gjør at de kan endre beløp og kostnadssted i innkjøpsordrer. Ledelsen har ifølge revisjonen ikke etablert kompenserende kontroller som sikrer at dette blir godkjent av en person med budsjettdisponeringsfullmakt før tilhørende faktura går til betaling. Forholdene som Riksrevisjonen påpeker har blitt fulgt opp i Forsvarsdepartementets styringsdialog med FFI. Både oppfølging av fullmakter og interne kontrollrutiner har ifølge FFI blitt korrigert i tråd med Riksrevisjonens anmerkning. Nye rutiner for FFI skal være gjeldende fra regnskapsåret 2020.

Med hilsen



Frank Bakke-Jensen



Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref

Vår ref
19/2218-105

Dato
22. september 2020

Resultat av den årlige revisjonen av Helse- og omsorgsdepartementet og underliggende virksomheter for 2019 - Dokument 1 (2019-2020)

Det vises til brev av 3. september hvor det bes om min redegjørelse knyttet til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

Finansiell revisjon: revisjonsberetninger med uttalelse om brudd på administrativt regelverk

Helsedirektoratet

Helsedirektoratet har fått modifisert beretning knyttet til etterlevelsen av administrativt regelverk. Det gjelder spesielt dokumentasjonen mellom inngåtte avtaler mellom leverandører av varer og tjenester og transaksjoner i regnskapet. For å bedre dokumentasjonen av driftsutgiftene og sikre sporbarheten i regnskapet gjennomfører Helsedirektoratet tiltak langs følgende akser:

- Opprydning i eksisterende leverandøravtaler
- Sørge for at etatens nye prosedyrer for innkjøp, herunder planer for opplæring og implementering, fra 2018 blir etterlevd i hele virksomheten.

Jeg vil påse at saken følges opp i styringsdialogen med Helsedirektoratet.

Direktoratet for e-helse

Direktoratet for e-helse har hatt dialog med både DFØ og Riksrevisjonen for å finne en løsning for håndtering av økonomien til NordClass, som er et samarbeidsorgan mellom Norge, Island, Sverige og Danmark som klassifiserer diagnoser. DFØ har analysert ulike

rammeverk og regler for en tilfredsstillende økonomistyring, og har skissert en løsning som sikrer at senterets økonomi blir driftet og forvaltet innenfor økonomiregelverket.

DFØs forslag til løsning skal ifølge direktoratet iverksettes og innføres høsten 2020. DFØ arbeider nå med å etablere en teknisk løsning for opprettelse av egen klient og bankkonto for NordClass. Med egen bankkonto trekkes NordClass sine midler ut fra direktoratets konsernkonto, slik at kravene fra Riksrevisjonen blir tilfredsstilt. Det er ikke nødvendig å opprette en egen juridisk enhet for senteret innenfor denne løsningen, og økonomien til NordClass vil ikke kreve egen revisor.

Direktoratet for e-helse opplyser at økonomien i NordClass skal være skilt ut til egen klient før årsoppgjøret, slik at konsernkonto ikke er påvirket av NordClass sin økonomi ved årsavslutningen.

Jeg vil påse at saken følges opp i styringsdialogen med Direktoratet for e-helse.

Undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid på pasientskadeområdet

Riksrevisjonen presenterer fire hovedfunn i sin undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid på pasientskadeområdet:

- Det er fortsatt for lang saksbehandlingstid for pasientskader, men det er noen forbedringer det siste året.
- Helseklage og Pasientskadenemnda har et svært høyt antall ubehandlede saker, som medfører lang saksbehandlingstid.
- Saksbehandlingen er i liten grad tilpasset sakens kompleksitet og størrelse på erstatningen.
- Virksomhetenes bruk av de økte bevilgningene har ikke ført til den ønskede reduksjon i saksbehandlingstiden.

Jeg slutter seg til de to førstnevnte hovedfunnene, og har noen kommentarer til de to øvrige hovedfunnene:

Saksbehandlingen er i liten grad tilpasset sakens kompleksitet og størrelse på erstatningen.

Dette er et viktig funn, som jeg vil følge opp i styringsdialogen med de to virksomhetene. I den forbindelse har jeg blant annet merket meg følgende:

- Virksomhetene må gjøre en avveining mellom tempoet og kvaliteten i saksbehandlingen. De må vurdere hva kvalitetsbegrepet innebærer, og hva som er god nok kvalitet veid opp mot tiden det tar å behandle en sak. Pasientskadesaker er komplekse og skal peke på årsakssammenhenger mellom medisinsk behandling og utfall i enkelttilfeller. Det vil i mange tilfeller være en viss usikkerhet til slike vurderinger, og ønsket om å redusere usikkerhet kan føre til at sakene utredes mer enn nødvendig.
- Klager på ansvarssaker blir i ni av ti tilfeller videresendt til Helseklage uten at NPE innhenter ny sakkyndigvurdering. Likevel er disse sakene i gjennomsnitt i 50 dager

hos NPE før de sendes videre til Helseklage. Bare 2-3 prosent av klagen omgjøres av NPE.

- Andelen av sakene som ble vedtatt av sekretariatet på delegasjon fra Pasientskadenemnda er redusert fra 30 prosent i 2015 til 15 prosent de to siste årene. For sakene som avgjøres etter delegert myndighet har Helseklage i 2019 lyktes med å redusere saksbehandlingstiden vesentlig.
- Pasientskadenemnda har bestemt at alle normvedtak i NPE som blir påklaget, skal behandles i nemnda. Dette bidrar til å øke kvaliteten og sikkerheten ved vedtakene, samtidig som det fører til lengre ventetid for klageren. Dette indikerer at flere saker kan vedtas i sekretariatet for å redusere saksbehandlingstiden av forholdsvis enkle saker.
- Undersøkelsen viser at virksomhetene gjennom mange år har jobbet aktivt med kvalitet i vedtakene og at saksbehandlingen gjennomgående er av god kvalitet. Denne prioriteringen har trolig gått på bekostning av saksbehandlingstiden.

Virksomhetenes bruk av de økte bevilgningene har ikke ført til den ønskede reduksjon i saksbehandlingstiden.

Jeg vil knytte noen bemerkninger til Riksrevisjonens funn:

- De økte bevilgningene til virksomhetene i perioden har også måttet dekke kostnader til nødvendig IKT-utvikling. Bedre IKT-systemer vil på sikt bidra til en bedre og en mer effektiv saksflyt.
- Som Riksrevisjonen også påpeker har utgifter til medisinsk sakkyndige vokst betydelig i perioden. Utgifter til medisinsk sakkyndige må anses som en helt nødvendig og integrert del av saksbehandlingskapasiteten. Med unntak for de aller enkleste sakene blir alle sakene forelagt medisinsk sakkyndige til vurdering. Ressurser til medisinsk sakkyndige må derfor balanseres mot bl.a. ressurser til ansettelse av nye saksbehandlere.
- Det har dessverre vist seg at etatenes utgifter til konsernmodellen i etableringsfasen ble høyere enn antatt.

Helseklage er i en utfordrende situasjon. Antall restanser har vokst i perioden. Veksten i restanser må også ses i sammenheng med at Helseklage i etableringsperioden hadde uventet høy grad av fødsels-/omsorgspermisjoner. Sammen med sykefravær utgjorde fraværet i snitt ca. 17 prosent i den delen av virksomheten som behandler saker på pasientskadeområdet i 2016. Dette har påvirket opplæringen og produksjonskapasiteten i vesentlig grad. Fusjonen av flere enheter og flytting til Bergen er nå fullført. Helseklage har gjort en meget god jobb med å bygge opp en helt ny virksomhet med høy faglig standard. Etaten har rekruttert og lært opp over 110 nye medarbeidere. I 2019 hadde Helseklage meget god avvikling innenfor pasientskadeområdet. Samtidig var sakstilgangen uvanlig høy dette året, slik at saksbehandlingstidene ikke ble redusert i 2019. Det er nå viktig for å redusere restanser at etaten prioriterer å behandle de eldste sakene først, og reduserer saksbehandlingstidene på de øvrige pasientskadesakene.

Som Riksrevisjonen påpeker har resultatene til NPE bedret seg fra utgangen av 2018 til oktober 2019 gjennom reduksjon i saksbehandlingstidene og høy saksavvikling. Den positive utviklingen med reduserte saksbehandlingstider har fortsatt i perioden etter Riksrevisjonens analyse opphørte.

Jeg deler oppfatningen om at det fortsatt er muligheter for begge etatene å redusere saksbehandlingstiden. Som Riksrevisjonen påpeker er det fortsatt mange saksbehandlere og eksterne involvert i behandlingen av sakene, og det fører til stoppunkter og ventetid underveis i behandlingen.

Jeg konstaterer at Riksrevisjonen uttaler at det ikke er noe i undersøkelsen som tyder på at kvaliteten i saksbehandlingen verken i NPE eller Helseklage faller eller er for dårlig. Det skaper trygghet for brukerne.

Riksrevisjonen har fire anbefalinger til Helse- og omsorgsdepartementet for å redusere saksbehandlingstidene på pasientskadeområdet:

- 1) påse at virksomhetene fortsetter arbeidet med å redusere saksbehandlingstiden
- 2) påse at virksomhetene fortsetter arbeidet med å identifisere og fjerne unødvendige og tidkrevende prosesser
- 3) påse at virksomhetene tilpasser saksbehandlingen slik at saker som er ukompliserte eller har lave forventede utbetalinger, ikke opptar for mye av saksbehandlerkapasiteten
- 4) påse at Helseklage gjennomfører endringer og tiltak som er nødvendige for å øke effektiviteten i saksbehandlingen, og derigjennom øke gjennomstrømming av saker og redusere det store antallet gamle og ubehandlede saker

Jeg slutter meg til samtlige anbefalinger. I statsbudsjettet for 2021 vil jeg vurdere behovet for å fremme forslag om ytterligere styrking av bevilgningene til pasientskadeområdet, med hovedvekt på utfordringene i Helseklage. Videre vil jeg initiere et eget oppfølgingsprosjekt med de to virksomhetene for å avklare hvilke tiltak som på kort og mellomlang sikt kan gjennomføres for å redusere saksbehandlingstidene.

Med hilsen



Bent Høie



Justis- og beredskapsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 Oslo

Deres ref.
2020/00327-3

Vår ref.
19/2709

Dato
24.09.2020

Den årlige revisjonen av Justis- og beredskapsdepartementet og underliggende virksomheter for 2019

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 4. september 2020 om resultatet av revisjonen av Justis- og beredskapsdepartementet og underliggende virksomheter i 2019.

Begjæring om utleggsforretning

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Justis- og beredskapsdepartementet ikke har sikret etterlevelse av kravene i rundskriv R-112/15 slik at gebyrer ikke overstiger kostnaden for tjenesten. Riksrevisjonen viser til at den gebyrbelagte tjenesten «*begjæring om utlegg*» er overpriset med om lag 200 millioner kroner, og at informasjon om dette ikke er omtalt i statsbudsjettene.

Etter R-112/15 skal virksomheten synliggjøre beregningene som ligger til grunn for gebyrsatsene. Brukerne bør ha løpende og enkel tilgang til informasjonen. Jeg merker meg som positivt at undersøkelsen viser at departementet sørger for å synliggjøre sine beregninger som ligger til grunn for gebyrsatsene i lovproposisjoner ved justering av gebyrer slik at de blir i samsvar med kostnaden for tjenesten. Når det gjelder departementets underliggende virksomheter, som er leverandører av tjenestene, vil jeg gjennom styringsdialogen bidra til at også virksomhetene sørger for å synliggjøre beregningene på egnet måte.

Jeg er enig i at brukerne som begjærer utleggsforretning gjennom politiet og domstolene ikke bør betale mer enn hva det koster å produsere tjenestene. Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2021 å redusere gebyret for utlegg betydelig. Gebyret for utlegg reduseres til 1,25 rettsgebyr. Dette betyr en reduksjon av gebyret med 540 kroner til 1

498 kroner i 2021. Denne nedjusteringen av gebyret for utlegg utgjør 242 mill. kroner påløpt, hvorav 197 mill. kroner vil bli bokført i 2021. For å sikre at gebyrene for offentlige tjenester er riktige, må grunnlaget for gebyret regelmessig vurderes på nytt. Etter at Riksrevisjonen gjorde sine undersøkelser har politiet nedjustert sin beregning av lønnskostnadene som inngår i beregningen av gebyret. Dette gjør at dette gebyret fortsatt være noe overpriset i 2021. Jeg vil derfor fortsette å følge selvkostberegningen for dette gebyret fremover. Jeg viser for øvrig til omtale av denne saken i Prop. 1 S (2020-2021) for Justis- og beredskapsdepartementet og Prop. 1 S (2020-2021) for Finansdepartementet. En oversikt over overprisede gebyrer vil inkluderes i Prop. 1 LS (2020-2021) Skatter, avgifter og toll 2021.

Evalueringer av gebyrordninger

Riksrevisjonen har funnet at departementet, domstolene og politi- og lensmannsetaten har gjennomført evaluering ved jevnlig vurderinger av gebyrordningene og utviklet modeller for å beregne riktige kostnader for tjenestene etter rundskriv R-112/15.

Jeg finner det positivt at departementets årlige gjennomgang og oppfølging har bidratt til utvikling av modeller for selvkostberegning som reflekterer kostnadene for tjenesten i tråd med rundskriv R-112/15. For brukerne av disse tjenestene er det også viktig at det foretas evalueringer av større omfang for å sikre at tjenestene har god kvalitet og utføres effektivt.

Riksrevisjonen viser i sin gjennomgang til at vurdering av kostnadseffektiv drift og oppfølging av bestemmelsene i økonomireglementet har skjedd gjennom den ordinære styringsdialogen med virksomhetene, og i den årlige gjennomgangen i forbindelse med budsjettprosessen. Jeg vil i tillegg til dette også vurdere om det i tildelingsbrevene til virksomhetene skal stilles krav om at det skal gjennomføres en evaluering i tråd med føringene i økonomireglementet.

Rapportering i statsregnskapet

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke bidrar til at alle gebyrinntektene som er omfattet av R-112/15 på departementets område blir rapportert ensartet til statsregnskapet.

Jeg er enig i at gebyrinntekter bør budsjettertes og rapportertes slik at styringsinformasjonen blir ensartet. Det er uheldig at gebyrinntektene blir feilaktig presentert som skatter og avgifter.

Direktoratet for økonomiforvaltning (DFØ) fører regnskap for politiet og Skatteetaten. Finansdepartementet har opplyst at de vil følge opp Riksrevisjonens anbefaling i dialog med DFØ med sikte på å få en mer ensartet rapportering av artskonto for gebyrinntekter. Det innebærer avklaring av hvordan virksomhetene og Skatteetaten som innkrevingsvirksomhet skal presentere gebyrinntektene i sitt årsregnskap. Det antas at det er realistisk å få dette på plass til regnskapet for 2021.

Med hilsen

Monica Mæland



Kommunal- og moderniseringsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Unntatt offentlighet, offl. § 5 andre
ledd, jf. rr. Lov § 18(2)

Deres ref
2020/00329-3

Vår ref
20/4548-2

Dato
28. september 2020

Resultatet av den årlige revisjonen av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og underliggende virksomheter for 2019

Det vises til Riksrevisjonens brev av 4. september 2020 med resultatet av den årlige revisjonen for 2019. Riksrevisjonen ber om statsrådets redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp deres merknader og anbefalinger.

Riksrevisjonen har merknader og anbefalinger knyttet til etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester. Videre har Riksrevisjonen omtalt utfordringene i Fylkesmennenes fellesadministrasjon (FMFA) med å oppfylle krav til internkontroll, og utfordringene med å etablere et sentralt styringsmiljø i organisasjonen.

Nedenfor følger mine kommentarer og redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger i saken om etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester.

Jeg er enig i Riksrevisjonens funn og anbefalinger om at tinglysningsgebyret overstiger selvkostnivå med 89 mill. kroner, at dette ikke synliggjort for Stortinget, og at ordningen ikke er evaluert i tråd med føringene i rundskriv R-112. Departementet vil følge opp disse anbefalingene i etatsstyringen av Kartverket og i rapporteringen til Stortinget.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) vil videre vurdere gebyrnivået i tinglysning av fast eiendom og boret, med sikte på at det kommer på et selvkostnivå i tråd med rundskriv R-112. Det er gjennomført evaluering av gebyrene og etablert rutiner for dette. Departementet vil be Kartverket tydeliggjøre kostnaden knyttet til hvert enkelt gebyr på sine nettsider. Vi jobber også videre for kostnadseffektiv drift av Kartverket. Departementet vil i

fremtidige forslag til statsbudsjett tydeliggjøre overfor Stortinget nivået på eventuell overprising.

Nedenfor følger mine kommentarer for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader om internkontroll og styringsmiljø i FMFA.

FMFA ble organisert for å overta en del felles administrative funksjoner for fylkesmennene. Som Riksrevisjonen påpeker, har FMFA i sitt første driftsår hatt noen svakheter i tilknytning til enkelte rutiner og arbeidsprosesser. FMFA har i møte med KMD 20. august redegjort for hvordan de har etablert sin internkontroll innenfor rammen av økonomiregelverket. Departementet vil følge særskilt opp FMFAs internkontroll i etatsstyringsdialogen.

Med hilsen



Nikolai Astrup



Det kongelige kunnskapsdepartement

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

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

Deres ref
2020/00331-3

Vår ref
20/2677-

Dato
25. september 2020

Resultat av den årlige revisjonen av Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheter for 2019

Kunnskapsdepartementet viser til Riksrevisjonens brev av 3. september 2020 om resultatet av den årlige revisjonen av Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheter for 2019. Departementets oppfølging av Riksrevisjonens merknader og anbefalinger er besvart nedenfor.

Riksrevisjonens hovedfunn:

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

1. Kunnskapsdepartementet har mangler i arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapstiltak og øvelser.

Kunnskapsdepartementet jobbet i perioden 2014-2015 systematisk med risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) og tilhørende oppfølgingsplaner for kompenserende tiltak. Oppfølgingsplanen for Sektor-ROS ble ajourført frem til mai 2017. Da var alle tiltakene med ett unntak gjennomført.

Departementet hadde planlagt å revidere Sektor-ROS og KD-ROS våren 2020. Grunnet koronapandemien ble dette arbeidet utsatt, men er nå igangsatt. Arbeidet planlegges fullført i november, men ferdigstillingen vil avhenge av koronasituasjonen. Dette kan være et godt

tidspunkt for å gjøre en grundig revisjon av KD-ROS og Sektor-ROS. Det siste året har blant annet uønskede digitale hendelser blitt mer aktualisert, herunder ondsinnede digitale påvirkningsforsøk, og ikke minst smittsomme sykdommer. Det har dessuten vært flere organisatoriske endringer i Kunnskapsdepartementets sektor som vil ligge til grunn for revidert Sektor-ROS.

Departementet vil fremover jevnlig gjennomgå scenarioene i ROS-analysene for å identifisere eventuelle behov for nye tiltak. I tillegg vil oppfølgingsplanen for de tiltakene som er besluttet gjennomført, bli holdt løpende oppdatert.

Kunnskapsdepartementet har også sin oppmerksomhet rettet mot besluttede tiltak, både i etterkant av ROS-analyser og øvelser. Departementet har ikke tidligere sett at det var behov for særskilte prosesser for å dokumentere tiltakenes effekt i etterkant av ROS-analysen, men vil følge dette opp på en mer systematisk måte framover.

Departementet deltar årlig i én til to øvelser. Disse øvelsene kan være tverrsektorielle nasjonale øvelser, egne øvelser basert på relevante scenarioer fra departementets ROS-analyse, eller øvelser planlagt av underliggende virksomheter. Departementet har mer enn 40 direkte underlagte virksomheter, og 21 av disse er UH-virksomheter. For å kunne delta i øvelser som planlegges av virksomhetene, bør disse øvelsene være av typen spilløvelse eller fullskaløvelse. Dette er det kun noen få institusjoner som gjennomfører. Departementet er gjennom samfunnssikkerhetsinstruksen pålagt å ha nødvendig krisehåndteringskompetanse. Da er det viktig å velge de rette øvelser å delta i for å vedlikeholde og opprettholde denne kompetansen. Departementet vil fremover søke å delta på og ta initiativ til å arrangere øvelser basert på Sektor-ROS.

For perioden 2016 – 2019 var det tydelige retningslinjer i "Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet i kunnskapssektoren" (styringsdokumentet) for hva som skal evalueres og hvordan evaluering og oppfølging skal foregå. I tillegg har evaluering av øvelser og hendelser, og hvordan dette gjøres, blitt kommunisert i alle beredskapstilsyn ved KDs underliggende virksomheter. I revidert utgave av styringsdokumentet stilles det fortsatt krav til at øvelser og reelle hendelser må evalueres. Det er nå henvist til en veileder fra DSB om planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser. I DSBs veileder er det beskrevet hva og hvordan evaluering og oppfølging skal foregå.

Departementet vil foreta en vurdering av kravene og veiledningen til de underliggende virksomhetene hva gjelder evaluering og oppfølging av øvelser og hendelser.

2. Departementet har ikke fulgt opp samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet tilstrekkelig i styringsdialogen

Kunnskapsdepartementet vil i tildelingsbrevene for 2021 stille krav om at underliggende virksomheter rapporterer mer utfyllende på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i årsrapporten. Dette vil bidra til raskere identifisering av avvik og behov for særskilt oppfølging.

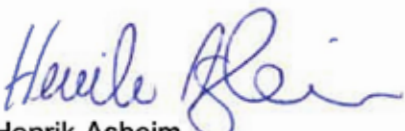
Departementet vil også be NOKUT om å innrette kontrollarbeidet slik at det ikke alene tas utgangspunkt i det som virksomhetene rapporterer i årsrapporten. Departementet vil også ty-

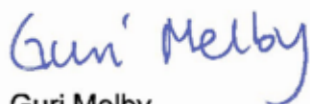
deliggjøre hvilke krav som stilles og i samarbeid med NOKUT innhente dokumentasjon i tillegg til det som fremgår av virksomhetenes årsrapport for å påse at kravene i "Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet i Kunnskapsdepartementets sektor" etterleves. Kunnskapsdepartementet vil følge opp avvik og mangler i styringsdialogen med den enkelte virksomhet.

3. UH-sektoren etterlever ikke departementets krav som gjelder risiko- og sårbarhetsanalyser, pandemiplan og kriseøvelser fullt ut

Kunnskapsdepartementet vil følge opp de feil og mangler Riksrevisjonen påpeker overfor den enkelte virksomhet. Det vil være krav om at påpekte mangler knyttet til ROS-analyser, krise- og beredskapsplaner, øvelser og pandemiplaner utbedres slik at de følger kravene i "Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet i Kunnskapsdepartementets sektor". Departementet vil også gjennomgå styringsdokumentet for å forsikre seg om at de kravene som stilles til virksomhetene er dekkende og tydelig kommunisert.

Med hilsen


Henrik Asheim
Forsknings- og høyere utdanningsminister


Guri Melby
Kunnskaps- og integreringsminister

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs Plass
0130 OSLO

Deres ref
2020/00332

Vår ref
19/1159-12

Dato
25. september 2020

Resultatet av den årlige revisjonen av LMD og underliggende virksomheter for 2019 – Statsrådens uttalelse

Jeg viser til brev av 4. september 2020 vedlagt resultatet av revisjonen på Landbruks- og matdepartements område for regnskapsåret 2019. Nedenfor følger min redegjørelse om hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens funn og anbefalinger.

Innledningsvis vil jeg vise til at Riksrevisjonen ikke har revisjonsberetninger med modifisert konklusjon om regnskapet for noen av virksomhetene eller fondene under departementets ansvarsområde. Dette er gledelig og viser at departementet og underliggende virksomheter følger opp de krav og forventninger som stilles til regnskapet for statlige virksomheter.

1. Revisjonen av Mattilsynets årsregnskap for 2019

Riksrevisjonens funn

Riksrevisjonen har funnet mangler når det gjelder systemer og rutiner for å sikre at inntektskrav blir fastsatt, utstedt og innbetalt med riktig beløp, jf. reglement for økonomistyring i staten § 14 og Bestemmelser om økonomistyring i staten.

Revisjonen viser følgende:

- Mattilsynets saksbehandlingssystem MATS differensierer ikke mellom gebyrpliktige og ikke-gebyrpliktige tjenestehandlinger. Systemet har begrensede rapporteringsmuligheter og er ikke tilpasset for aggregerte kontroller og etterkontroller.
- Gebyr for tilsyn og kontroll ved fiskehelse og fiskevelferd i akvakulturanlegg skal ilegges for ulike typer aktiviteter basert på medgått tid. Mattilsynet har ikke etablert retningslinjer som sikrer at faktisk gebyrpliktig aktivitet gebyrlegges, og har heller ikke et adekvat system for registrering av anvendt tid.

- Gebyr for veterinær grensekontroll, gebyr for kjøttkontroll og gebyr for særskilte ytelser fra Mattilsynet er i enkelte tilfeller ikke fastsatt i henhold til bestemmelsene i gjeldende forskrifter eller interne retningslinjer.

Kommentarer til Riksrevisjonens merknader

Landbruks- og matdepartementet har i sin styringsdialog lagt stor vekt på at Mattilsynet må sørge for korrekt gebyrinnkreving, både med hensyn til regelverksetterlevelse og bruk av korrekte gebyrsatser. Hensiktsmessige rutiner og god internkontroll er vesentlig i denne sammenhengen.

Jeg er kjent med at Mattilsynet i løpet av 2020 gjennomfører flere tiltak for å styrke internkontrollen på gebyrområdet og for å forbedre gebyrforvaltningen, både på kort og lengre sikt. I det langsiktige arbeidet legges det vekt på å utvikle en mer effektiv, korrekt og forutsigbar gebyrforvaltning i tråd med regelverket. Mitt departement vil gjennom styringsdialogen fortsatt legge vekt på forbedring av systemer og rutiner knyttet til Mattilsynets gebyrforvaltning.

2. Etats- og virksomhetsstyringen av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)

Riksrevisjonen har gjennomført en forvaltningsrevisjon for revisjonsåret 2019 innenfor Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde.

Riksrevisjonens funn:

- Landbruks- og matdepartementet har ikke etablert tydelige styringsparametere som gjør det mulig å vurdere NIBIOs måloppnåelse og om ressursbruken er effektiv
- Landbruks- og matdepartementet har ikke sørget for at det er mulig å måle og vurdere om målene for fusjonen blir nådd
- NIBIO har ikke etablert et godt nok system for å følge opp instituttets måloppnåelse

Riksrevisjonen anbefaler Landbruks- og matdepartementet å:

- videreutvikle mål- og resultatstyringen for NIBIO med blant annet tydelige og hensiktsmessige styringsparametere som bidrar til god styring og til kunnskap om måloppnåelse og effektiv ressursbruk
- følge opp formålet med fusjonen av NIBIO tettere, ved at departementet sikrer seg balansert og dekkende informasjon om hvorvidt formålet med fusjonen nås

Riksrevisjonen ber statsråden redegjøre for hvordan departementet vil følge opp merknader og anbefalinger. Nedenfor følger mine kommentarer til dette.

Kommentarer til Riksrevisjonens merknader

Innledningsvis vil jeg vise til at NIBIO ble opprettet i 2015 som et næringsrettet og forvaltningsrettet forskningsinstitutt. Denne kombinasjonen anser jeg som en styrke i arbeidet med å utvikle og formidle kunnskap til instituttets mange målgrupper, både i og utenfor landbruks- og matsektoren.

NIBIOs brukere stiller høye krav til kvalitet og relevans i instituttets FoU-aktiviteter og rådgivning. Konkurransen om midler til forskning er høy, både nasjonalt og internasjonalt. NIBIOs gjennomslag i denne konkurransen, ikke minst innen EU-forskningen, gir klare indikasjoner på at instituttets faglige aktiviteter holder et høyt internasjonalt nivå. I de rammebetingelsene som NIBIO arbeider innenfor ligger det derfor sterke mekanismer og incitamenter som kontinuerlig bidrar til forbedringer og som fremmer måloppnåelse.

Jeg er opptatt av at departementets etatsstyring av instituttet skjer i et godt samspill med de øvrige rammebetingelsene et nasjonalt og internasjonalt orientert forsknings-institutt må forholde seg til. Videre må etatsstyringen bygge på instituttets egenart, og at instituttet skal ha en fri og uavhengig stilling i alle faglige spørsmål. Det gir noen implikasjoner for hvilket nivå departementet utøver sin styring på. Departementet har vært opptatt av å få frem dette i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

- ***Landbruks- og matdepartementet har ikke etablert tydelige styringsparametere som gjør det mulig å vurdere NIBIOs måloppnåelse og om ressursbruken er effektiv.***

Økonomireglementet stiller krav om at departementet fastsetter styringsparametere for underliggende virksomheter. I den forbindelse har departementet informert Riksrevisjonen om hvilke parametere som er lagt til grunn for styring av instituttet. Disse er gitt en tekstlig omtale i tildelingsbrevet til NIBIO. Jeg mener dette bør være innenfor rammen av økonomireglementets føringer siden det ikke er stilt noen formelle krav om hvilken form styringsparametere skal foreligge på. For hver av parametere bruker departementet et omfattende datasett for å kunne få gode indikasjoner på instituttets resultatoppnåelse. Også dette har Riksrevisjonen blitt informert om.

Riksrevisjonen anbefaler blant annet at styringsparametere fremkommer tydeligere i styringsdialogen med virksomheten. Dette vil jeg følge opp gjennom justeringer i tildelingsbrevet til NIBIO. Arbeidet vil starte i forbindelse med tildelingsbrevet for 2021. Jeg er også opptatt av å få frem at styringsparametere på ingen måte sikrer en fullverdig oversikt over aktiviteter og resultater hos et forskningsinstitutt som utvikler og formidler kunnskap. Parametere gir kun indikasjoner på noen utvalgte og avgrensede områder. Mitt departement har derfor lagt til grunn en bred tilnærming i vurderingene av instituttets resultater og måloppnåelse, der mange ulike datakilder brukes.

Styringsmøter, evalueringer og informasjon fra en rekke faglige kontaktmøter med NIBIO gjennom året gir departementet supplerende informasjon som har stor verdi for etatsstyringen. Samlet sett vil jeg karakterisere styringsdialogen med NIBIO som velfungerende, og departementet bruker betydelige mengder data for å vurdere virksomhetens bidrag til måloppnåelse. Ut fra dette kan jeg ikke se at departementet mangler styringsinformasjon som er nødvendig for å ivareta etatsstyringsansvaret for NIBIO. Jeg ser imidlertid at det kan være behov for å videreutvikle systematikken i styringen.

Riksrevisjonen viser til behovet for å utvikle styringsparametere for å kunne vurdere om ressursbruken i NIBIO er effektiv. Dette vil jeg følge opp i styringsdialogen. Det er aktuelt å utarbeide flere nøkkeltall som gir indikasjoner om utvikling over tid og om effekter av ulike tiltak som gjennomføres for at virksomheten skal bli mer effektiv. Dette vil gi bedre styringsinformasjon til departementet, men ikke minst også til instituttets ledelse.

- **Landbruks- og matdepartementet har ikke sørget for at det er mulig å måle og vurdere om målene for fusjonen blir nådd**

I Stortingets budsjettvedtak om sammenslåing av tre tidligere forskningsinstitutter og etablering av NIBIO fra 1. juli 2015, ble det lagt til grunn et tredelt formål med fusjonen. Både departementet og virksomheten er opptatt av å følge opp dette på en god måte.

Jeg vil understreke at det å gjennomføre en så stor fusjon som dette, som omfattet tre statlige virksomheter og over 700 ansatte, har vært komplekst og krevende. Det vil nødvendigvis ta noe tid før potensialet ved fusjonen er tatt ut. Jeg og mitt departement må også utvise noe tålmodighet slik at de omfattende endringene i instituttet kan gjennomføres på en forsvarlig måte, ikke minst av hensyn til de ansatte. Dette er også erfaringer fra andre fusjoner i statlig sektor som innebærer omstillinger.

Riksrevisjonen anbefaler at departementet sikrer seg balansert og dekkende informasjon om hvorvidt formålet med fusjonen nås. Jeg vil følge opp dette i tett dialog med virksomheten. Datagrunnlag og nøkkeltall fra et videreutviklet mål- og resultatstyringssystem, og en analyse av disse opp imot situasjonen før fusjonen, vil si noe om Stortingets vedtatte formål med sammenslåingen i tilstrekkelig grad er nådd.

- **NIBIO har ikke etablert et godt nok system for å følge opp instituttets måloppnåelse**

Jeg mener det er viktig at de interne styringssystemene i NIBIO innrettes etter og følger opp mål og styringsparametere som er fastsatt av departementet. Videre må det være rutiner i virksomheten som legger til rette for dokumentasjon og analyser som på en metodisk god måte viser instituttets bidrag til måloppnåelse. Jeg vil derfor følge opp Riksrevisjonens tilråding i styringsdialogen fremover. For øvrig vil jeg vise til at departementet i virksomhetsinstruksen til NIBIO har stilt krav til instituttet når det gjelder interne styringssystemer og prosesser som blant annet skal sørge for at instituttet når fastsatte mål, og har en effektiv drift. Jeg legger til grunn at virksomhetens ledelse ivaretar disse kravene, og vil fortsette dialogen med virksomheten for å sørge for at alle nødvendige systemer er på plass. Dette gjelder også Stortingets vedtak om formålet med opprettelsen av instituttet.

Avslutningsvis vil jeg vise til at NIBIO er blant de aller største forskningsinstituttene her i landet. Jeg opplever at virksomheten, etter å ha eksistert i fem år, yter et betydelige bidrag til det grønne skiftet og realisering av landbrukets muligheter innen bærekraftig verdiskaping. Produksjonen av kunnskap er på et høyt internasjonalt nivå, og omfang av rådgivning og tjenesteyting til næring og forvaltning er omfattende. Instituttets profesjonalitet vil bli synliggjort enda bedre gjennom videreutvikling av systemer som dokumenterer resultater og effekter.

Med hilsen

Olaug Vervik Bollestad

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
Pilestredet 42
0130 OSLO

Unntatt offentlighet, Offl. § 5 andre
ledd

Deres ref
2020/00333-3

Vår ref
18/7045-104

Dato
27. september 2020

Statsregnskapet 2019 - resultat av den årlige revisjon av NFD og underliggende virksomheter for 2019

Det vises til brev fra Riksrevisjonen datert 4. september 2020 om resultat av den årlige revisjon av NFD og underliggende virksomheter for 2019.

Jeg er tilfreds med at Riksrevisjonen ikke har merknader til noen av de 29 avlagte regnskapene under Nærings- og fiskeridepartementet.

Samtidig konstaterer jeg at Riksrevisjonen har merknader og anbefalinger til særlig revisjon av to saksforhold innenfor Nærings- og fiskeridepartementets ansvarsområde. Dette gjelder etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester, generelt og Brønnøysundregistrene spesielt, samt departementets og Sjøfartsdirektoratets forvaltning av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk. Jeg er bedt om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

Gebyrfinansiering av offentlige tjenester

Under Nærings- og fiskeridepartementet er det ni virksomheter som til sammen har om lag 1 mrd. kroner i inntekter fra elleve gebyrordninger. Av disse omfatter 560 mill. kroner gebyrinntekter fra registertjenester i Brønnøysundregistrene, og er en av de syv gebyrordningene som Riksrevisjonen har valgt ut for kontroll.

I tillegg til de tre hovedfunnene som redegjøres for under, har jeg også merket meg at Riksrevisjonens gjennomgang viser at det kun er én av de åtte kartlagte virksomhetene under Nærings- og fiskeridepartementet som oppgir at beregningene for gebyrsatsene er tilgjengelige for de som betaler for tjenestene. Dette vil bli fulgt opp i styringsdialogen med departementets underliggende virksomheter.

I det følgende redegjør jeg for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger knyttet til overprisingen i Brønnøysundregistrene og hvordan departementet vil følge opp at gebyrfinansiering baserer seg på forutsetningene gitt i Finansdepartementets rundskriv R-112.

Merknader til Riksrevisjonens hovedfunn

- *Brukerne av Løsøreregisteret i Brønnøysundregistrene betaler 268 millioner kroner mer enn hva det koster å produsere tjenestene, og*
- *Departementet og Brønnøysundregistrene har ikke satt i verk ny gebyrstruktur tre år etter at evaluering av gebyrordningen ble gjennomført.*

Dagens gebyrinntekter kommer hovedsakelig fra Løsøreregisteret og Foretaksregisteret. Dette medfører at gebyrene ved Foretaksregisteret og Løsøreregisteret krysssubsidierer forvaltningen av andre registre hos Brønnøysundregistrene. Forskrift 11. desember 2015 nr. 1668 om gebyr til Brønnøysundregistrene trådte i kraft 1. januar 2016. Satsene for elektronisk innsendelse ble satt ned, avgivelse av informasjon på nett ble gratis, tilgang til åpne data i maskinlesbare formater ble økt og årsavgiften for frivillige organisasjoner ble fjernet.

Gebyrsatsene har vært uendret siden 2016, slik at det har vært en reell nedgang da gebyrsatsene ikke har vært prisjustert. Samtidig gjenstår det fremdeles en overprising. Jeg mener at dagens gebyrstruktur i Brønnøysundregistrene er uhensiktsmessig. Sett i lys av kravene i rundskriv R-112 om gebyr- og avgiftsfinansiering, er det fortsatt ikke overensstemmelse mellom kostnader og gebyrer i Brønnøysundregistrene. Departementet har derfor arbeidet med å få etablert en ny gebyrstruktur.

En ny gebyrstruktur vil være viktig for sikre en hensiktsmessig kostnadsfordeling mellom eksisterende registre og tjenester i tråd med Finansdepartementets rundskriv R-112 om bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering. Det tas sikte på å sende et forslag til ny gebyrstruktur for finansiering av Brønnøysundregistrenes tjenester på høring høsten 2020.

Overprisingen av gebyrene i Løsøreregisteret må også ses i sammenheng med at antall tinglysinger i Løsøreregisteret har vært høyere enn forventet de siste årene. Som følge av at antallet nyregistreringer av foretak og tinglysinger påvirkes blant annet av svingninger i markedskonjunkturen, prisutvikling, rentenivå, utlånsvilje, kjøpekraft og fremtidsutsikter, vil det alltid være usikkerhet knyttet til volumanslag. Dette gjør det også utfordrende å sette presise beregninger av gebyrsatser.

Det vil for øvrig bli gitt informasjon til Stortinget om overprising av gebyrer i Prop. 1 S (2020-2021) for Nærings- og fiskeridepartementet.

- *En tredel av gebyrinntektene fra departementets underliggende virksomheter blir feilaktig presentert som skatter og avgifter ved rapporteringen til statsregnskapet og bidrar til at styringsinformasjonen ikke blir ensartet.*

Når det gjelder Riksrevisjonens merknad om behovet for ensartet rapportering av gebyrinntekter til statsregnskapet, vises det til Finansdepartementets svarbrev som adresserer hvordan dette er planlagt fulgt opp. Ettersom dette er en problemstilling som gjelder flere etater i ulike departementer hvor Skatteetaten/Statens Innkrevingssentral er involvert, vil Nærings- og fiskeridepartementet avvente avklaringer fra Finansdepartementet før vi ber underliggende etater om å iverksette eventuell endret bruk av artskonto for gebyrinntekter.

Forvaltningen av tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk

Tilskuddsordningen er et viktig skipsfartspolitisk virkemiddel med vesentlig effekt på sysselsettingen av norske sjøfolk og størrelsen på den norskregistrerte flåten. Ordningen har en betydelig, årlig bevilgning, og jeg er opptatt av at Sjøfartsdirektoratet forvalter ordningen på en god måte og i tråd med regelverket.

Riksrevisjonen påpeker at det er mangler ved Sjøfartsdirektoratets administrasjon og Nærings- og fiskeridepartementets overordnede styring med ordningen. Riksrevisjonen anbefaler videre at Nærings- og fiskeridepartementet følger opp at Sjøfartsdirektoratets forvaltning av tilskuddsordningen ivaretar:

- Kravene til dokumentasjon av vurderinger i saksbehandlingen
- Nødvendig sporbarhet av endringer som foretas i fagsystemet
- Kravene til kontroll av tilgangsbrettigheter i fagsystemet.

Jeg vil understreke at jeg tar Riksrevisjonens merknader på alvor og jeg vil sørge for at departementet og direktoratet følger opp Riksrevisjonens anbefalinger. Jeg er samtidig ikke enig i at funnene i revisjonen tilsier at det er vesentlige svakheter ved Sjøfartsdirektoratets forvaltning av ordningen. Selv om direktoratets saksbehandlingssystem kan forbedres, mener jeg ikke nødvendigvis det er grunnlag for å konkludere med at det er vesentlige svakheter i saksbehandlingen eller at direktoratet ikke har god nok styring og kontroll med ordningen, slik det fremgår på side 45 og 46 i den endelige revisjonsrapporten.

Sjøfartsdirektoratet bruker vesentlige ressurser på å forvalte tilskuddsordningen for sjøfolk og har en rekke tiltak og prosedyrer på plass for å sikre forsvarlig forvaltning av ordningen. Tilskuddsordningen inngår i direktoratets overordnede risikovurderinger og kvalitetssystem. Kvalitetssystemet er ISO-sertifisert og revideres eksternt. I tillegg gjennomføres det egne risikovurderinger for ordningen ved behov, senest i 2018. På bakgrunn av disse vurderingene har direktoratet iverksatt særskilte kontrolltiltak i ordningen. I tillegg er saksbehandlingssystemet bygget opp med automatiske og manuelle kontroller av informasjon i søknader om tilskudd.

Jeg vil i denne sammenheng påpeke at Riksrevisjonen i denne etterlevelserevisjonen, så langt departementet er kjent med, ikke har avdekket misligheter, feilutbetalinger av tilskudd eller utbetalinger av tilskudd uten at vilkårene i ordningen er oppfylt. Riksrevisjonen gjennomfører også årlige finansielle revisjoner av Sjøfartsdirektoratet. De senere årene har revisjonen hatt særlig oppmerksomhet om tilskuddsordningen. Revisjonene har ikke avdekket vesentlige mangler eller svakheter ved direktoratets saksbehandling og administrasjon av ordningen.

Merknader til Riksrevisjonens hovedfunn

Jeg har ingen spesielle merknader til hovedfunn 3 om at etterkontrollen av saker med mulige feilutbetalinger for over 35 mill. kroner har tatt uforholdsmessig lang tid. De øvrige tre hovedfunnene kommenteres under.

- *Sjøfartsdirektoratet etterlever ikke krav om at vurderinger i saksbehandlingen skal dokumenteres slik at de kan etterprøves.*

Jeg mener Sjøfartsdirektoratet etterlever de regler og krav som gjelder for saksbehandlingen, herunder kravet til skriftlighet. Alle opplysninger som kreves i saksbehandlingen er tilgjengelige og dokumentert i direktoratets arkiv- og saksbehandlingssystemer, og Riksrevisjonen har hatt tilgang til denne informasjonen. Sjøfartsdirektoratets saksbehandling av tilskuddsordningen foregår gjennom arkivsystemet Elements og Tilsynssystemet. Disse systemene er koblet sammen slik at saksbehandler har alle opplysninger tilgjengelig og dokumentert, herunder eventuell ny informasjon fra søker, før det fattes vedtak om tilskudd. Departementet har imidlertid bedt Sjøfartsdirektoratet vurdere mer utfyllende, skriftlige kommentarer og vurderinger i behandlingen av søknader i Tilsynssystemet. Jeg vil samtidig påpeke at slik ytterligere dokumentasjon av begrunnelser og vurderinger i saksbehandlingen må vurderes opp mot effektiv tids- og ressursbruk i saksbehandlingen.

Departementet har også bedt Sjøfartsdirektoratet vurdere hvordan hendelsesloggen i saksbehandlingssystemet kan forbedres, slik at denne i større grad enn i dag kan benyttes til kontrollformål. Det fremstår imidlertid som uklart hvordan Riksrevisjonen mener direktoratets hendelseslogg ikke er i tråd med økonomiregelverket. Sammen med saksbehandlingssystemet bidrar den nåværende hendelsesloggen til sporbarhet og mulighet for å etterprøve vedtak.

- *Sjøfartsdirektoratet hadde på kontrolltidspunktet ikke kontroll med hvem som har tilgangsrettigheter i fagsystemet.*

Riksrevisjonen konkluderer med at Sjøfartsdirektoratet ikke har hatt kontroll med tilgangen til saksbehandlingssystemet etter økonomiregelverket. Jeg vil her understreke at direktoratet nylig, som følge av Riksrevisjonens funn, har utbedret tilgangskontrollen til systemet, slik at utviklere i det eksterne konsultentselskapet som bistår direktoratet med driften av systemet ikke lenger har ordinær tilgang. Direktoratet har også opplyst om at de hvert år kontrollerer at

det ikke er andre enn saksbehandler og ansvarlig leder som har saksbehandlet eller godkjent søknader, og i denne kontrollen er det ikke blitt avdekket feil.

- *Nærings- og fiskeridepartementet har ikke hatt tilstrekkelig oppfølging av kvaliteten i Sjøfartsdirektoratets behandling av søknader om tilskudd til sysselsetting av sjøfolk.*

Tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk er som nevnt et viktig skipsfartspolitisk virkemiddel. Ordningen skal bidra til rekruttering av norske sjøfolk, til bevaring av norsk maritim kompetanse, og til en betydelig norskregistrert flåte med konkurransedyktige rederier.

Ordningen har vært gjenstand for en rekke endringer siden den ble innført i 1993. Den nåværende innretningen av ordningen ble fastsatt ved forskrift i 2016. På oppdrag fra departementet ble det i 2020 gjennomført en ekstern evaluering av ordningen. Evalueringen viser at det er god måloppnåelse for ordningen.

Etter mitt syn er god forvaltning og styring en forutsetning for god måloppnåelse, og det mener jeg er tilfellet med tilskuddsordningen for sjøfolk. Jeg er opptatt av at regelverket er tydelig både for Sjøfartsdirektoratet som forvalter og for rederiene som benytter ordningen. I lys av Riksrevisjonens rapport vil jeg derfor ta initiativ til at departementet i samarbeid med direktoratet vurderer mulige tilpasninger av forskriften og ellers følger opp forbedringspunktene som Riksrevisjonen påpeker.

Med hilsen



Iselin Nybø



**DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT**

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St Olavs Plass
0130 OSLO

Deres ref

Vår ref
19/2195-

Dato
24. september 2020

Resultatet av den årlige revisjonen av Olje- og energidepartementet og underliggende virksomheter for 2019

Jeg viser til brev av 4. september fra Riksrevisjonen hvor resultatet av den årlige revisjonen av Olje- og energidepartementet og underliggende virksomheter for 2019 oversendes for uttalelse.

Riksrevisjonen har avgitt fire revisjonsberetninger på Olje- og energidepartementets ansvarsområder uten uttalelser om brudd på administrativt regelverk eller annen modifisert konklusjon om regnskapet under departementets ansvarsområde.

Når det gjelder oppfølging av tidligere revisjon om styringssystem for informasjonssikkerhet i Oljedirektoratet vises det til Riksrevisjonen redegjørelse om status og departementets oppfølging.

Riksrevisjonen har i revisjonsåret 2019 gjennomført en revisjon av saksforhold innenfor Olje- og energidepartementets ansvarsområde som omfatter Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) tilsyn med vassdragsanlegg. Revisjonen har resultert i følgende hovedfunn:

Riksrevisjonens hovedfunn:

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

På bakgrunn av hovedfunnene kommer revisjonen med følgende anbefalinger til Olje- og energidepartementet:

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

Olje- og energidepartementet har i brev av 17. juni 2020 til Riksrevisjonen oversendt NVEs kommentarer og merknader til revisjonen av tilsynsvirksomheten med vassdragsanlegg.

Til Riksrevisjonens hovedfunn, har jeg følgende merknader og kommentarer:

- *NVE har mangelfull dokumentasjon av risikovurderinger som grunnlag for å velge ut tilsynsobjekter.*

Riksrevisjonen har konkludert med at NVE ikke fører tilsyn basert på dokumenterte risikovurderinger.

Når det gjelder miljøtilsyn med vassdragsanlegg, har NVE de siste årene prioritert tilsyn med anlegg i byggefasen grunnet høy utbyggingstakt. Ettersom miljøvilkårene er satt i konsesjonene utfører NVE ikke risikovurderinger av enkeltanlegg som er under bygging, men prioriterer å følge opp *alle* anlegg under bygging. Hvordan anlegget bygges er helt avgjørende for om det kan driftes i tråd med miljøvilkårene. Denne tilnærmingen måten er ifølge NVE begrunnet og dokumentert gjennom *Strategi for Tilsyns- og beredskapsavdelingen 2018-2020* og *NVEs handlingsplan for tilsyn (2018 og 2019)*. Om lag 90 prosent av kontrollene med vassdragsanlegg er for tiden rettet mot anlegg i byggefasen.

Når det gjelder miljøtilsyn med anlegg i drift benytter NVE både inspeksjoner og revisjoner. Når antall nybygginger avtar, vil NVE gradvis trappe opp tilsynet med anlegg i drift. NVE vil da bruke et utviklet system med miljøklasser.

NVE har etablert et system for å miljøklassifisere vassdragsanlegg. Dette vil bli benyttet til å velge tilsynsobjekter første gang fra 2021. Tilsvarende system finnes allerede etter damsikkerhetsforskriften og kraftberedskapsforskriften. Miljøklassifisering vil gjøre det mulig å prioritere anlegg med størst potensial for miljøskade og å se anlegg i sammenheng på tvers av seksjoner og tilsynsområder i NVE. Per i dag er om lag 1700 idriftsatte kraftverk klassifisert i fem ulike klasser. Det gjenstår å klassifisere andre vassdragsanlegg slik som settefiskanlegg, drikkevannsforsyning og vannuttak til andre formål. NVE tar også sikte på å miljøklassifisere energianlegg (ledninger, vindkraft). Miljøklassifiseringssystemet vil dokumentere risiko- og vesentlighetsvurderinger som grunnlag for utvelgelse for kontroll av anlegg i drift også på miljøsidan. Når det gjelder damsikkerhet, er konsekvensklassen som er satt på hvert enkelt vassdragsanlegg et viktig grunnlag for planlegging av kontroller. Totalt sett er det i Norge over 7000 dammer og andre vassdragsanlegg, og alle skal klassifiseres i fem ulike klasser ut fra bruddkonsekvenser, hvor konsekvensklasse 0 er lavest med

ubetydelige konsekvenser. NVE har kommet langt med denne klassifiseringen. Direktoratet opplyser i årsrapporten for 2019 at dammene i konsekvensklasse 2 til 4, og over 90 prosent av dammene i konsekvensklasse 0-1, nå har gyldig vedtak om klasse. Kjente eiere av dammer i konsekvensklasse 0 og 1 er tilskrevet med frist for innsendelse av søknad om fastsettelse av konsekvensklasse. NVE vil følge opp disse sakene.

Med innføringen av miljøklassifisering, vil NVE ha et godt grunnlag for utvelgelse av tilsynsobjekter basert på risiko, både for sikkerhet og miljø.

- *NVE har ikke dokumentert alle gjennomførte tilsyn.*

NVE opplyser at det var enkelte mangler ved dokumentasjonen for et mindre antall av revisjonens stikkprøveobjekter. NVE har fulgt opp og rettet disse. NVE vil følge opp dette i det videre arbeidet med innføring av styringssystemet for tilsyn, se nedenfor, og øvrige interne rutiner.

- *NVE har ikke tilstrekkelig oppfølging av identifiserte avvik fra vassdragslovgivningen.*

Riksrevisjonen konkluderer med at NVE har mangelfull oppfølging av avvik. NVE vil følge opp at dokumentasjon av avvik og oppfølging av slike blir ivaretatt i forbindelse med arbeidet med digitalisering av tilsynsarbeidet som pågår i NVE. Dette arbeidet skal sikre at alle kontroller, avvik og reaksjoner blir registrert i et samlet system. Det vil bli etablert varslingsrutiner for oppfølging av avvik og reaksjoner.

Digitaliseringsarbeidet har pågått i flere år, men har vist seg å være mer krevende enn først antatt. Dette skyldes særlig at grunnleggende informasjon om virksomheter, konsesjoner og anlegg ikke var tilstrekkelig strukturert og digitalisert til å bygge et styringssystem for tilsyn oppå. Arbeidet med utvikling og innføring av styringssystemet for tilsyn i NVE har vært fulgt av departementet gjennom styringsdialogen med direktoratet. Dette arbeidet har hatt god framdrift de siste to-tre årene. Målsettingen er å digitalisere arbeidsprosesser og -verktøy som blir brukt i tilsynsarbeidet. Dette vil gi bedre oversikt og enhetlig lagring av alle kontroller uavhengig av tema og saksbehandlere. Registrering og arkivering av påfølgende rapporter vil bli automatisert og avvik vil bli fulgt opp med reaksjoner som i stor grad vil benytte standardiserte dokumenter. Deler av systemet er utviklet og er allerede tatt i bruk. Systemet vil ifølge NVE bidra til bedre dokumentasjon av gjennomførte tilsyn og oppfølging av kontroller og identifiserte avvik.

Jeg legger Riksrevisjonens anbefalinger til grunn i det videre arbeidet med oppfølgingen av styringssystemet for tilsyn, og disse vil bli fulgt opp gjennom styringsdialogen med NVE.

Med hilsen



Tina Bru



DET KONGELIGE SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
§ 5 andre ledd

Deres ref
2020/00335-3

Vår ref
20/1945-

Dato
25. september 2020

Resultatet av den årlige revisjonen av Samferdselsdepartementet med underliggende virksomheter for 2019 – tilbakemelding

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 3. september 2020.

Under følger mine kommentarer til de tre konkrete sakene som Riksrevisjonen tar opp.

1. Statens vegvesens inspeksjon og oppfølging av installasjoner og utstyr på riksvegnettet

1.1 Riksrevisjonens merknader

For at vegsystemet skal være sikkert og effektivt må en ha oversikt over tilstanden for installasjoner og utstyr på riksvegnettet. Jeg har merket meg at Riksrevisjonens undersøkelse viser at Statens vegvesen ikke har tilstrekkelig oversikt over dette. Videre har jeg merket meg at Riksrevisjonen mener at Statens vegvesen bare delvis har fulgt opp resultatene fra generelle inspeksjoner, at det i liten grad gjennomføres enkel- og hovedinspeksjoner og at det for disse inspeksjonene mangler felles retningslinjer. Jeg vil understreke overfor Statens vegvesen viktigheten av at etaten påser at nødvendige inspeksjoner foretas, og at etaten følger opp resultatene fra inspeksjonene.

1.2 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Samferdselsdepartementet å:

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

Samferdselsdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger i etatsstyringsdialogen med Statens vegvesen.

2. Etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester

2.1 Riksrevisjonens merknader

Enkelte av Statens vegvesens gebyrbelagte tjenester avviker fra prinsippet om kostnadsriktighet ved at noen gebyrer, bl.a. gebyr for teoretisk førerprøve og gebyr for utstedelse/foto for førerkort/kompetansebevis, er priset over kostnadsriktig nivå, mens andre som bl.a. praktisk førerprøve er priset lavere enn kostnadsriktig nivå. Samlet er det en overprising på området.

Også på Luftfartstilsynets område er noen av de undersøkte gebyrene overpriset, mens andre er underpriset.

Statens vegvesen går nå gjennom og reviderer beregningene av gebyrer opp mot kostnadsriktighet.

Luftfartstilsynet implementerer et system for tidsstyring som grunnlag for beregning av gebyrer. Systemet skal være på plass innen utgangen av oktober 2020.

Jeg legger til grunn at gebyrer som underliggende etater har ansvaret for, skal fastsettes og behandles i samsvar med bestemmelsene i Finansdepartementets rundskriv R-112, bl.a. skal gebyrene skal være kostnadsriktige. Statens vegvesens gjennomgang av gebyrene sine og Luftfartstilsynets nye system for tidsstyring vil bidra til at etatene kan få kostnadsriktige gebyrer.

2.2 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Samferdselsdepartementet å:

- følge opp at gebyrfinansiering av offentlige tjenester er basert på forutsetningene i rundskriv R-112 om at brukeren ikke blir belastet for mer enn hva tjenesten koster
- informere Stortinget om eventuelle overprisede tjenester på departementets område i forslag til statsbudsjett.

Samferdselsdepartementet vil i etatsstyringsdialogen med Statens vegvesen følge opp etatens arbeid med å gå gjennom gebyrene, og departementet vil følge dette opp i arbeidet med statsbudsjettet for 2022. Det pågående arbeidet er kort omtalt i Prop. 1 S (2020–2021).

Videre vil Samferdselsdepartementet i etatsstyringsdialogen med Luftfartstilsynet følge opp tilsynets arbeid med å få bedre samsvar mellom gebyrinntekter og utgifter ved å produsere tjenesten, og departementet vil også følge dette opp i arbeidet med statsbudsjettet for 2022.

3. Årsaker til konflikter mellom byggherre og entreprenør i vegprosjekter

3.1 Riksrevisjonens merknader

Statens vegvesen arbeider kontinuerlig med forbedringstiltak for å redusere konfliktnivået mellom byggherre og entreprenører i veiprojekter. Ett tiltak som vegvesenet nettopp har innført, er en såkalt "konfliktløsningstrapp" i kontraktene.

Denne går bl.a. ut på at håndtering av tvister mellom kontraktspartene prinsipielt skal løses, eller avklares for fremtidig løsning, på lavest mulig nivå. Dette skal avklares i byggemøte. For de tilfeller hvor det er uenighet eller usikkerhet knyttet til berettigelse av entreprenørens krav eller kompensasjonens størrelse, er partene enige om å etablere tvisteløsning ved ekspertråd. Hvis det ikke oppnås enighet og saken løses innen tre måneder på prosjektnivå, skal saken løftes til samarbeidsmøter hvor byggherrens og entreprenørens ledelse deltar, i tillegg til partenes stedlige prosjektledelse. Fører heller ikke dette frem, kan de be om bistand fra et ekspertråd. Ekspertrådet skal bistå partene med å forebygge og løse uenigheter og tvister knyttet til gjennomføringen av kontrakten.

Er det fortsatt usikkerhet om kravets berettigelse eller kompensasjonens størrelse, vil byggherren foreta en midlertidig betaling til entreprenøren. Betalingen vil være i tråd med ekspertrådets råd, med mindre byggherren anser at rådet er åpenbart uriktig. Hensikten med en slik midlertidig betaling vil være å bedre entreprenørens likviditet under gjennomføringen av kontrakten, og dermed redusere mulige fremtidige krav, herunder forsinkelsesrente på uavklarte saker.

Statens vegvesen vil videre legge opp til å utarbeide prosjektspesifikke kontraktstrategier hvor det besluttes anskaffelsesprosedyrer og kontraktsformer for de enkelte kontraktene, som igjen skal bidra til å sikre en god gjennomføring og bidra til måloppnåelse med minst mulig konflikter.

Etaten gjør også i økende grad bruk av ulike typer anskaffelses- og entrepriseformer som gir muligheter for dialog med leverandørene i forkant av kontraktsinngåelsen. Dette gjelder både utførelses- og totalentrepriser med forhandling og samspillskontrakter. Dette vil bidra til å sikre god forståelse for kontraktens innhold, herunder forpliktelser og risikofordeling.

Det bør så langt det er mulig unngås å behandle konflikter mellom entreprenører og Statens vegvesen i rettsvesenet. Dette tar tid og koster penger for begge parter. Tiltaket som det er redegjort for over, vil etter min vurdering kunne bidra til å redusere konfliktnivået mellom Statens vegvesen og entreprenører.

3.2 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet sørger for at Statens vegvesen:

- styrker ordningen med tvisteløsning på prosjektnivå også i de mindre prosjektene
- vurderer bruk av kontraktstrategi og kontraktsformer i vegutbyggingsprosjekter, særlig der det med høy sannsynlighet også vil oppstå uforutsette forhold

- følger opp om tiltakene som er planlagt for å redusere konfliktnivået bidrar til reduksjon i antall konflikter og følger opp at samarbeidet med anleggsbransjen på dette området blir ivarettatt.

Samferdselsdepartementet vil i styringsdialogen med Statens vegvesen følge utviklingen av konfliktnivået i anleggsmarkedet med sikte på å holde denne på et lavest mulig nivå. Riksrevisjonens anbefalinger inngår i denne oppfølgingen.

Med hilsen



Knut Arild Hareide



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0184 Oslo

Oslo, 7. oktober 2020

Revisjon av utenriksdepartementet med underliggende etater for 2019

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 3. september 2020 vedrørende revisjonen av Utenriksdepartementet for 2019, og ønsker å redegjøre for departementets oppfølging av Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

Rapporten peker på noen overordnede funn knyttet til arkivforvaltning og dokumentsikkerhet:

- Utenriksstasjonene har svakheter i sikringen av sitt fysiske arkivmateriale.
- Arkivsystemene som benyttes på utenriksstasjonene bidrar ikke i tilstrekkelig grad til at stasjonene kan etablere en god og ensartet praksis i tråd med arkivlovens forskrifter.
- Utenriksdepartementets styring og oppfølging av dokumentsikkerheten og arkivforvaltningen på norske utenriksstasjoner har svakheter som svekker muligheten for helhetlig oppfølging av området.
- På enkelte utenriksstasjoner oppbevares ikke pass i henhold til regelverket.

Utenriksdepartementet er kjent med de utfordringene som Riksrevisjonen viser til i rapporten når det gjelder fysisk sikring, arkivsystem og styring og oppfølging av arkivforvaltningen. Dokument- og informasjonsforvaltningen har gjennomgått en enorm utvikling de siste årene. Departementets papirforvaltning er erstattet av digital samhandling, kommunikasjon og forvaltning. Mange desentraliserte papirarkiver skal som resultat erstattes av sentraliserte løsninger. Der utenriksstasjonene tidligere hadde et selvstendig ansvar for forvaltning av sine arkiver, vil dette ansvaret nå sentraliseres i departementet. Denne prosessen har ført til betydelig effektivisering av administrative funksjoner. Samtidig er den arkivfaglige kompetansen redusert. Særlig ved utenriksstasjonene har dette økt utenriktstjenestens sårbarhet, spesielt fordi ambisjonen

om et felles arkivsystem for hele utenriktjenesten er forsinket på grunn av teknologiske utfordringer, krevende infrastruktur og lange avstander.

Fysisk sikring av arkivrom

Bygningsmassen ved utenriksstasjonene er i konstant utvikling og endring. Det jobbes konkret for å få alle arkiv for alle stasjoner i tråd med forskriftens krav.

Tiltak:

- Arkivseksjonen i departementet har etablert prosjektet «Ta Norge hjem», med planlagt oppstart i januar 2021. Prosjektets målsettingen er å ta hjem alle avsluttede papirarkiver på utenriksstasjonene for mediekonvertering og avlevering til Arkivverket. Dette vil frigjøre areal ved stasjonene og i vesentlig grad bidra til å sikre at arkivlokalerne ved stasjonene oppfyller forskriftens krav.

Arkivsystemene bidrar ikke til at stasjonene kan etablere en god og ensartet praksis i tråd med arkivlovens forskrifter.

Sak- og arkivsystemet Public 360 skal innføres som felles arkivsystem for hele departementsfelleskapet inkludert utenriksstasjonene. Innføringen vil bety slutten på papirarkiver og innebærer sentralisering av alle arkivfunksjoner hjem til Norge. Fellestjenesten vil videre innebære ett felles system under én felles forvaltning. Dagens forvaltningsutfordringer knyttet til tre ulike systemer vil elimineres. Fellestjenesten vil også bidra til bedre og mer enhetlig styring og kontroll, samt styrket informasjonssikkerhet og dokumentfangsten.

- Tiltak:

Innføring av Public 360 for hele utenriktjenesten og sentralisering av arkivfunksjonen i departementsfelleskapet.

Utenriksdepartementets styring og oppfølging av dokumentets sikkerheten og arkivforvaltningen på norske utenriksstasjoner har svakheter som svekker muligheten for helhetlig oppfølging av området.

Styring av arkivforvaltningen ble også tatt opp av Arkivverket ved dets tilsyn i 2018. Som en oppfølging av Arkivverkets tilsyn er det laget en ny arkivinstruks som tydeliggjør ansvar og roller i dokumentforvaltningen på utenriksstasjonene.

Som det pekes på i rapporten fra Riksrevisjonen er det etablert en ny inspeksjonsordning for utenriksstasjonene. Denne nye samlede inspeksjonsordningen skal styrke utenriksstasjonenes etterlevelse av lov og forskrift, herunder også etterlevelse og oppfølging av ny arkivinstruks ved utenriksstasjonene.

Et felles fagsystem for behandling av konsulære saker (Konsys) er også tatt i bruk. Systemet har integrasjon mot arkivsystemet og sikrer dermed automatisk arkivering. Dette bidrar til bedre kontroll og redusert risiko i behandlingen av skjermingsverdig informasjon.

Jeg ønsker å presisere at kontrollen med personsensitiv informasjon mot offentlig journal foretas av arkivet i UD, og ikke ved utenriksstasjonene slik det er beskrevet i Riksrevisjonens rapport. Kontrollen foretas sentralt for å redusere risikoen for at skjermingsverdig informasjon skal komme på avveier.

Departementet styrker også arbeidet med risikovurderinger knyttet til informasjonssikkerhet. Hensikten er å sikre bedre systematikk i sikringen av informasjon i utenrikstjenesten.

Tiltak:

- Innført ny arkivinstruks som tydeliggjør roller og ansvar.
- Etablert inspeksjonsordning som inkluderer arkivforvaltningen
- Etablert fagsystem for konsulære saker med automatisk arkivering
- Systematisk oppfølging av arbeidet med risikovurderinger innen informasjonssikkerhet.

Oppbevaring av pass

Reglene for oppbevaring av pass er nedfelt i Konsulærhåndbokens kapittel 2.1. Reglene er knyttet til taushetsplikten, men stiller også krav til oppbevaring. Rundskriv 2015/002 fra POD fastslår hvilke regler som gjelder for hvilke saker som skal oppbevares og hvor lenge. Alle som jobber med konsulære saker i utenrikstjenesten får opplæring i denne håndboken og forutsettes å kjenne reglene og det ansvaret som følger av å håndtere pass.

- Tiltak:

Kontroll med etterlevelse skal styrkes gjennom ny inspeksjonsordning. På samme måte som for arkiv og sikkerhet kontrolleres konsulærområdet ved stasjonene, herunder oppbevaring av pass og annen skjermingsverdig informasjon. Siden inspeksjonsordningen er ny skal effektene av kontrollen også evalueres som ledd i selve innføringen av inspeksjonsordningen.

Samlet sett vil de skisserte tiltakene representere en tydelig styrking av utenrikstjenestens forvaltning på de områdene Riksrevisjonen har revidert. Utenrikstjenesten vil også ta med seg de anbefalingene og merknadene som Riksrevisjonen har anført i den løpende forvaltningen knyttet til arkiv og dokumentssikkerhet.

Med vennlig hilsen



Ine Eriksen Søreide

Vedlegg 2

Oversikt over forvaltningsorganer og andre organer som har mottatt revisjonsberetning for 2019

Arbeids- og sosialdepartementet

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

Barne- og familiedepartementet

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

Finansdepartementet

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
Finanstilsynet
Skatteetaten
Statistisk sentralbyrå
Tolletaten
Velferdsfondet for tollvesenet

Forsvarsdepartementet

Etterretningstjenesten
Forsvaret
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)
Forsvarsbygg
Forsvarsmateriell

Helse- og omsorgsdepartementet

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

Statens legemiddelverk
Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten

Justis- og beredskapsdepartementet

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

Klima- og miljødepartementet

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

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Datatilsynet
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)
Direktoratet for byggkvalitet (DIBK)
Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI)
Fylkesmannen i Agder
Fylkesmannen i Innlandet
Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Oslo og Viken
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Troms og Finnmark
Fylkesmannen i Trøndelag
Fylkesmannen i Vestfold og Telemark
Fylkesmannen i Vestland
Fylkesmennenes fellesadministrasjon
Husbanken
Husleietvistutvalget
Internasjonalt reindriftssenter

Kompetansesenter for distriktsutvikling
Sametinget
Statens kartverk
Statsbygg
Valgdirektoratet
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

Kulturdepartementet

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

Kunnskapsdepartementet

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo (AHO)
De nasjonale forskningsetiske komiteene
De samiske videregående skoler, Karasjok og Kautokeino
Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (Unit)
Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku)
Eiendomsfondet
Foreldreutvalget for grunnopplæringen
Høgskolen i Innlandet (HINN)
Høgskolen i Molde - vitenskapelig høgskole i logistikk (HiMolde)
Høgskolen i Volda (HVO)
Høgskolen i Østfold (HIØ)
Høgskolen på Vestlandet (HVL)
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kompetanse Norge
Konverteringsfondet
Kunsthøgskolen i Oslo (KHiO)
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)
Nord universitet
Norges forskningsråd (Forskningsrådet)
Norges grønne fagskole – Veia
Norges handelshøgskole (NHH)
Norges idrettshøgskole (NIH)
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
Norges musikkhøgskole (NMH)
Norges teknisk-vitenskapelige universitet (NTNU)

Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)
Oslomet – storbyuniversitetet
Sámi allaskulva (Samisk høgskole)
Statens lånekasse for utdanning
Statped - statlig spesialpedagogisk tjeneste
Universitetet i Agder (UiA)
Universitetet i Bergen (UiB)
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger (UiS)
Universitet i Sørøst-Norge (USN)
Universitet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT)
Utdanningsdirektoratet (Udir)
Åarjelsaemien vierhtiesáefoe (Sørsamisk kunnskapspark)
22. juli senteret

Landbruks- og matdepartementet

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

Nærings- og fiskeridepartementet

Brønnøysundregistrene
Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard
Eksportkredittordningen (forvaltes av Eksportkreditt Norge AS)
Fiskeridirektoratet
Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) – mottar åtte beretninger, henholdsvis administrasjonsregnskap og syv fondsregnskap
Garantikassen for fiskere
Havforskningsinstituttet
Investeringsfond for Investinor AS
Justervesenet
Klagenemnda for industrielle rettigheter
Klagenemndssekretariatet
Konkurransetilsynet
Likviditetsfondet for pensjonstrygden for fiskere
Norges geologiske undersøkelse
Norsk akkreditering
Norsk nukleær dekommisjonering
Norsk Romsenter
Patentstyret
Regelrådet
Sjøfartsdirektoratet
Tapsavsetning, egenkapitalinnskudd for Store Norske Spitsbergen Kulkompani (SNSK)

Olje- og energidepartementet

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

Samferdselsdepartementet

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

Utenriksdepartementet

Direktoratet for utviklingssamarbeid – NORAD
Norsk senter for utviklingssamarbeid

Andre virksomheter som er regnskapspliktige til staten

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

Annet

FN-sambandet i Norge
Norden Nordic innovation
NordForsk
Nordisk Energiforskning
Nordisk film- og TV-fond

Vedlegg 3

Statsregnskapet 2019

Bevilgningsregnskapet 2019 (i millioner kroner)*

Utgifter	Saldert budsjett	Overført beløp fra foregående år	Nysaldert budsjett	Samla bevilgning	Regnskap	Mer-/mindre-utgift	Overført 2020
Det kongelige hus	434	-	434	434	434	-	-
Regjeringen	432	20	440	459	447	12	12
Stortinget og underliggende institusjoner	2 332	335	2 335	2 670	2 245	425	171
Høyesterett	112	2	115	116	116	-	-
Utenriksdepartementet	41 932	1 115	40 515	41 630	40 729	900	877
Kunnskapsdepartementet	78 483	576	79 025	79 601	78 913	688	703
Kulturdepartementet	15 017	509	12 831	13 340	12 979	361	370
Justis- og beredskapsdepartementet	41 577	1 255	41 589	42 845	41 450	1 394	1 109
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	196 730	1 188	198 486	199 674	198 397	1 276	1 197
Arbeids- og sosialdepartementet	35 483	429	42 256	42 685	43 653	-967	575
Helse- og omsorgsdepartementet	178 601	1 784	178 313	180 097	177 147	2 950	2 677
Barne- og familiedepertementet	28 810	102	31 245	31 347	31 197	150	123
Nærings- og fiskeridepartementet	12 371	642	12 173	12 816	12 344	471	487
Landbruk- og matdepartementet	19 496	162	19 853	20 015	19 765	249	142
Samferdselsdepartementet	72 999	3 952	71 271	75 224	72 503	2 720	2 462
Klima- og miljødepartementet	14 245	618	14 110	14 728	14 183	545	501
Finansdepartementet	131 288	718	120 709	121 427	121 740	-313	599
Forsvarsdepartementet	58 864	2 008	60 324	62 332	60 181	2 150	2 766
Olje- og energidepartementet	3 711	296	3 856	4 152	4 056	96	114
Ymse utgifter	4 267	-	50	50	-	50	-
Statsbankene	121 406	479	123 481	123 960	124 802	-842	626
Statlig petroleumsvirksomhet	27 000	-	27 000	27 000	26 331	669	-
Statens forretningsdrift	4 202	461	4 568	5 029	4 301	728	728
Folketrygden	478 579	159	476 416	476 576	477 454	-878	50
Statens pensjonsfond utland	285 822	-	254 501	25 4501	25 6915	-2 414	-
Sum utgifter	1 854 192	16 811	1 815 895	1 832 707	1 822 283	10 420	16 289

* I tabellen er statsbankene, statens forretningsdrift, statens petroleumsvirksomhet, folketrygden, Statens pensjonsfond utland og diverse utgifter gruppert i henhold til kapitelseriene i bevilgningsreglementet. I figur 1 i del II Resultat av revisjonen av departementene og underliggende virksomhetene er utgiftene presentert i samsvar med departementenes ansvarsområder.

Bevilgningsregnskapet 2019 (i millioner kroner)

Inntekter	Saldert budsjett	Nysaldert budsjett	Regnskap	Merinntekt og mindreinntekt (-)
Skatt på formue og inntekt	268 127	272 860	273 992	1 132
Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift	342 520	342 600	342 761	161
Tollinntekter	3 300	3 360	3 480	120
Merverdiavgift	310 000	307 500	305 886	-1 614
Avgifter på alkohol	14 200	14 300	14 425	125
Avgift på tobakk	6 600	6 500	6 549	49
Avgifter på motorvogner	25 871	23 880	23 924	44
Andre avgifter	61 480	59 356	59 874	519
Sum skatter og avgifter	1 032 098	1 030 356	1 030 890	535
Renter av statens forretningsdrift	94	93	86	-7
Avskrivninger, avsetninger til investeringsformål og inntekter av statens forretningsdrift i forbindelse med nybygg, anlegg m.v.	2 888	2 915	3 114	198
Sum inntekter av statens forretningsdrift	2 981	3 009	3 200	191
Renter fra statsbankene	10 147	9 131	9 259	128
Renter av kontantbeholdning og andre krav	4 811	4 712	4 654	-58
Utbytte eksklusiv Equinor	23 601	25 732	25 733	1
Sum renteinntekter og utbytte eksklusiv statens forretningsdrift og Equinor	38 559	39 575	39 646	71
Inntekter under departementene	33 767	33 938	35 627	1 689
Overføring fra Norges Bank	12 000	14 798	14 798	-
Tilbakeføring fra statens bankssikringsfond	-	-	-	-
Sum andre inntekter	45 767	48 736	50 425	1 689
Sum inntekter eksklusiv oljeskatter, petroleumsvirksomhet og tilbakebetalinger	1 119 406	1 121 676	1 124 162	2 486
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	132 900	121 800	122 809	1 009
Skatt og avgift på utvinning av petroleum	163 302	139 701	140 379	678
Aksjeutbytte fra Equinor	16 620	20 000	20 057	57
Sum petroleumsinntekter	312 822	281 501	283 245	1 744
Sum inntekter eksklusiv lånetransaksjoner og overføring fra Statens pensjonsfond utland	1 432 228	1 403 177	1 407 407	4 230
Tilbakebetalinger	112 316	113 028	115 117	2 088
Statens pensjonsfond utland	232 494	228 564	228 564	-
Sum inntekter	1 777 038	1 744 769	1 751 088	6 319
Statslånemidler	77 154	71 126	71 195	69
Totalsum	1 854 192	1 815 895	1 822 283	6 388

Kapitalregnskapet 2019 (i millioner kroner)

Eiendeler	31.12.2018	31.12.2019	Endring
Kontantbeholdninger	187 653	187 727	74
Spesielle fond, forsikringer mv.	8 504 428	10 373 538	1 869 110
Verdipapirer	178 966	178 963	-3
Utlån og utestående fordringer	480 846	506 959	26 113
Ordinære fond (eiendeler)	128 703	129 951	1 247
Forskudd	218	1 309	1 091
Kapital i statsbankene	620	620	-
Fast kapital i forvaltningsbedrifter	238 521	243 856	5 335
Egenbeholdning statspapirer	59 130	42 113	-17 017
Mellomværende med regnskapsførere	-5 437	-4 042	1 395
Overkurs/underkurs statspapirer	-6 666	-4 906	1 760
Sum eiendeler	9 766 982	11 656 088	1 889 105

Gjeld og egenkapital	31.12.2018	31.12.2019	Endring
Statsgjelden	523 869	510 625	-13 244
Kontolån fra ordinære fond	141 315	141 120	-195
Virksomheter med særskilte fullmakter	19 862	20 372	510
Deposita og avsetninger	-6 489	3 763	10 252
Overførte ubrukte bevilgninger	16 811	16 289	-522
Sum gjeld	695 369	692 170	-3 199
Avslutningskonto for statsregnskapet (egenkapital)	9 071 614	10 963 918	1 892 304
Sum gjeld og egenkapital	9 766 982	11 656 088	1 889 105

Regnskapet for administrasjonen av Svalbard 2019 (i tusen kroner)

Utgifter	Overført fra 2018	Bevilgning	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til 2020
Svalbard kirke	-	5 500	5 500	5 500	-
Tilskudd til Longyearbyen lokalstyre	-	165 000	165 000	165 000	-
Tilskudd til Svalbard museum	-	12 900	12 900	12 900	-
Sysselemanden	974	70 400	71 374	70 568	920
Sysselemandens transporttjeneste	4 128	210 000	214 128	208 526	7 037
Tilfeldige utgifter	26 054	11 100	37 154	36 766	55
Kulturminnetiltak	98	2 100	2 198	2 911	91
Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard	-	1 900	1 900	1 900	-
Refusjon til Norsk polarinstitutt	-	3 700	3 700	3 700	-
Navigasjonsinnretninger	368	6 200	6 568	5 331	282
Meteorologisk institutt – husleie Bjørnøya og Hopen	42	7 100	7 142	7 121	21
Statsbygg, Svalbard	4	2 150	2 154	2 119	35
Skattekontoret, Svalbard	192	4 387	4 579	4 457	121
Sum utgifter	31 859	502 437	534 296	526 800	8 562
Endringer i overførte bevilgninger				-23 297	
Sum				503 502	

Inntekter	Bevilgning	Regnskap
Sysselemanden	3 300	4 461
Sysselemandens transporttjeneste	-	1 435
Kulturminnetiltak		804
Skattekontoret, Svalbard	330	320
Skatter og avgifter	191 773	190 648
Tilskudd fra statsbudsjettet	307 034	305 834
Sum inntekter	502 437	503 502

Depositokonto 845004 Avsetninger i Svalbardregnskapet 2019 (i tusen kroner)

Saldo per 1. januar 2019	31 859
Økning i overførte bevilgninger	-23 297
Saldo per 31. desember 2019	8 562

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

ISBN PDF: 978-82-8229-486-7

Layout: Flisa Trykkeri AS
Forsideillustrasjon: Flisa Trykkeri AS