

Riksrevisjonens årlige rapport om revisjon – fra statsbudsjett til statsregnskap 2021

Dokument 1 (2022–2023)



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

ISBN-978-82-8229-547-5

Til Stortinget

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

Denne rapporten er en samlerapport som presenterer Riksrevisjonens revisjoner som er gjennomført for 2021.

I rapporten presenteres Riksrevisjonens vurdering av statsregnskapet og en oppsummering av konklusjonene for virksomhetsregnskapene. Rapporten gir også informasjon om saker vi mener har betydning for Stortinget.

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

Riksrevisjonen vil innføre nye kritikkformer i løpet av 2022. Vi gjør oppmerksom på at sakene i dette dokumentet er behandlet etter nåværende kritikkformer.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 11. oktober 2022

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Innhold

1	Innledning	6
2	Konklusjoner	8
3	Revisjon av statsregnskapet	11
3.1	Statsregnskapet er riktig avlagt og presentert	11
4	Revisjon av årsregnskapene	32
4.1	Alle årsregnskapene unntatt fire er riktig avlagt.....	32
5	Presentasjon av saker	39
5.1	Statlige virksomheter etterlever ikke kravet om å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester	39
5.2	Helsedirektoratet avdekker ikke alvorlige feil og misbruk og krever ikke tilbake feilutbetalinger av helserefusjoner	45
5.3	Nav har i begrenset grad gjennomført etterkontroller av de koronarelaterte ytelsene	51
5.4	Saksbehandlingstiden for klagesaker på skatteområdet er for lang og sikrer dermed ikke i tilstrekkelig grad rettssikkerheten til skattepliktige	59
5.5	Skatteetaten har ikke i tilstrekkelig grad sikret at utenlandske selskapsaksjonærer blir trukket korrekt kildeskatt	66
5.6	Nærings- og fiskeridepartementet forvalter ikke sine nedlagte gruver i samsvar med forurensningsloven	70
5.7	Det er lite sporbarhet i prioriteringen av prosjekter til Nasjonal transportplan (NTP)	76
5.8	Tilskudd til frivillige organisasjoner brukes til relevante aktiviteter og tiltak	84
6	Oppfølging av tidligere rapporterte saker	92
6.1	Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester	92
6.2	Riksrevisjonens undersøkelse om utførereformen	97
6.3	Anskaffelser av hjelpemidler i Nav	102
6.4	Etats- og virksomhetsstyring av Norsk filminstitutt.....	105
6.5	Norges idrettsforbunds bruk av spillemidler	110
6.6	Forskningsetikk	115
6.7	Kostnadsføring i forskningsprosjekter	117
6.8	Anvendelsen av de statlige regnskapsstandardene under Kunnskapsdepartementet.....	120
6.9	Utdanningsdirektoratets forvaltning av tilskudd til friskoler	123
6.10	Forvaltning av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk.....	126
6.11	Etats- og virksomhetsstyringen av Kystverket	129
	Vedlegg	134
	Vedlegg 1: Utdrag (ekstrakter) av statens regnskaper	135
	Vedlegg 2: Departementsvis oversikt over revisjoner	143
	Vedlegg 3: Statsrådenes svar til Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger	166

Tabelloversikt

Tabell 1 Dokumentasjon og måloppnåelse for tilskuddsvedtak	86
Tabell 2 Beskrivelse av mål og kriterier for måloppnåelse i regelverk	87

Figuroversikt

Figur 1 Netto bruk av Statens pensjonsfond utland over tid (tall i milliarder kroner).....	14
Figur 2 Strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd i prosent av fondskapitalen (Statens pensjonsfond utland - SPU)	15
Figur 3 Bevilgningsregnskapets utgifter 2021 (tall i milliarder kroner)	18
Figur 4 Utgifter per departement i 2021 (tall i milliarder kroner).....	19
Figur 5 Utgifter i perioden 2012–2021 (tall i milliarder kroner)	20
Figur 6 Bevilgningsregnskapets inntekter 2021 (tall i milliarder kroner)	21
Figur 7 Inntekter i perioden 2012–2021 (tall i milliarder kroner).....	22
Figur 8 Forskjell mellom disponibel bevilgning og regnskap for utgifter i perioden 2017–2021 (tall i milliarder kroner).....	23
Figur 9 Forskjell mellom endelig bevilgning og regnskap for inntekter i perioden 2017–2021 (tall i milliarder kroner).....	25
Figur 10 Overført ubrukt bevilgning (tall i milliarder kroner).....	26
Figur 11 Statens eiendeler i 2021 (tall i milliarder kroner).....	27
Figur 12 Verdien av Statens pensjonsfond utland i perioden 2012–2021 (tall i milliarder kroner).....	28
Figur 13 Statens gjeld og egenkapital (tall i milliarder kroner)	29
Figur 14 Etterlevelse av forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter i 49 anskaffelser	41
Figur 15 Antall helseaktører, saker etterkontrollert i gjennomsnitt årlig og saker med feil i perioden 2019–2021	47
Figur 16 Totale utbetalinger på de koronarelaterte ytelsene i 2020 og 2021	52
Figur 17 Status i de systematiske etterkontrollene	54
Figur 18 Status tilbakebetaling av forskudd på dagpenger, per 31. desember 2021.....	57
Figur 19 Bevilgning og tilbakeføring på post 30 sikrings- og miljøtiltak	73
Figur 20 Bevilgning og tilbakeføring på post 31 miljøtiltak Løkken	73
Figur 21 Faglige og politiske valg og prioriteringer i transportplanleggingen	79
Figur 22 Omfanget av revisjonen	85
Figur 23 Evalueringer av ordningene i perioden 2017-2022	88
Figur 24 Krav til å rapportere omfang av aktivitet.....	89
Figur 25 Sammenheng i tilskuddsprosessen	90

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Sentrale forutsetninger for revisjon av statsregnskapet	12
Faktaboks 2 Kontroll av bevilgningsregnskapet	17
Faktaboks 3 Statlige regnskapsstandarder blir obligatoriske	34
Faktaboks 4 Klagesaker som ble overført fra Skatteklagenemnda til Klageseksjonen i Skattedirektoratet.....	60
Faktaboks 5 Revisjonskriterier	77
Faktaboks 6 Oppdragene fra departementene	81
Faktaboks 7 Bakgrunn for revisjonen	84
Faktaboks 8 Nærmere om friskoler	123

1 Innledning

Statens regnskaper er i all hovedsak riktige og i samsvar med lover og regler. Vi har revidert statsregnskapet og 235 årsregnskaper for departementer, statlige virksomheter og fond for 2021. Dette inkluderer årsregnskapet for Sametinget. Vi har funnet vesentlige feil og mangler i fire av årsregnskapene, se kapittel 4.1.

Vi har kontrollert både inntektene og utgiftene i statsregnskapet. For å finansiere de statlige utgiftene er det viktig at staten får inn skatter og avgifter som forutsatt. Skatter og avgifter utgjør 1 099 milliarder kroner. Petroleumsinntektene utgjør også en viktig del av norsk økonomi. Disse er på 312 milliarder kroner. Overskuddet fra petroleumsvirksomheten utgjør 288 milliarder kroner.

Vi har også gjennomført kontroll av budsjettgjennomføringen ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering. I år rapporterer vi åtte saker. Vi har blant annet kontrollert om departementer følger opp budsjettvedtak og lover og regler, slik Stortinget har vedtatt og forutsatt. Vi gir kritikk til 13 av 16 departementer.

Riksrevisjonen følger opp saker som tidligere er rapportert til Stortinget. I år har vi fulgt opp elleve slike saker. Vi er tilfreds med departementenes oppfølging i ni av disse sakene. Vi vil også følge opp ytterligere åtte saker på et senere tidspunkt. Dette gjelder saker fra Dokument 1 (2021–2022).

En totaloversikt over Riksrevisjonens revisjoner per departement, finnes i [vedlegg 2](#).

Årets revisjon kort oppsummert i tall

VI HAR REVIDERT

VI RAPPORTERER

VI HAR FULGT OPP

235

ÅRSREGNSKAP

8

SAKER MED KRITIKK

11

TIDLIGERE SAKER

For statsregnskapet har vi kontrollert

UTGIFTER 2021

2 093

MILLIARDER

INNTEKTER 2021

2 093

MILLIARDER

EIENDELER 2021

14 323

MILLIARDER (avrundet)

GJELD 2021

890

MILLIARDER (avrundet)

EGENKAPITAL 2021

13 432

MILLIARDER (avrundet)

2 Konklusjoner

Riksrevisjonen har følgende konklusjoner på revisjonene i 2021:

Positivt



- Statsregnskapet er riktig avlagt og presentert

Riksrevisjonen mener at statsregnskapet for 2021 i det vesentligste er riktig avlagt og presentert. Se [kapittel 3](#).

- Alle årsregnskapene unntatt fire er riktig avlagt

Riksrevisjonen mener at alle årsregnskapene, unntatt fire, for departementer og underliggende virksomheter er riktige. Se [kapittel 4.1](#).

- Tilskudd til frivillige organisasjoner brukes til relevante aktiviteter og tiltak

Riksrevisjonen mener det er positivt at tilskuddene til frivillige organisasjoner rettet mot sårbare grupper bidrar til at aktiviteter og tiltak gjennomføres. Riksrevisjonen er likevel kritisk til at departementene ikke sikrer at de har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den samlede måloppnåelsen for tilskuddsordningene. Se [kapittel 5.8](#).

Sterkt kritikkverdig



- Statlige virksomheter etterlever ikke kravet om å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at virksomhetene i undersøkelsen ikke gjennomfører nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester og bygg- og anleggsarbeider.

Funnene er gjennomgående og gjelder alle departementer og virksomheter i utvalget i større og mindre grad. Se [kapittel 5.1](#).

Ansvarlige departementer (11):

Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet, og Samferdselsdepartementet.

Våre konklusjoner er kategorisert etter kritikknivå:

Positivt



Blir benyttet når forvaltningen følger opp det Stortinget har bestemt.

Kritikkverdig



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

Sterkt kritikkverdig



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

Alvorlig



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

Svært alvorlig



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

- Helsedirektoratet avdekker ikke alvorlige feil og misbruk, og krever ikke tilbake feilutbetalinger av helserefusjoner

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at alvorlige feil og misbruk av helserefusjoner ikke avdekkes eller tilbakekreves. Helsedirektoratet gjennomfører få etterkontroller. Bare 33 av de totalt 23 000 helseaktørene som får utbetalt refusjon, blir i gjennomsnitt etterkontrollert hvert år. Mange helseaktører med høy risiko blir ikke etterkontrollert. Se [kapittel 5.2](#).

Ansvarlig departement: Helse- og omsorgsdepartementet.

Kritikkverdig



- Nav har i begrenset grad gjennomført etterkontroller av de koronarelaterte ytelsene

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Nav i begrenset grad har gjennomført etterkontroller av mulige feilutbetalinger av de koronarelaterte ytelsene. Det er likevel positivt at Nav har etablert systemer som sikrer at forskudd på dagpenger tilbakebetales. Se [kapittel 5.3](#).

Ansvarlig departement: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

- Saksbehandlingstiden for klagesaker på skatteområdet er for lang og sikrer dermed ikke i tilstrekkelig grad rettssikkerheten til skattepliktige

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at klageordningen på skatteområdet ikke i tilstrekkelig grad sikrer forutberegneligheten og rettssikkerheten til skattepliktige. Se [kapittel 5.4](#).

Ansvarlig departement: Finansdepartementet.

- Skatteetaten har ikke i tilstrekkelig grad sikret at utenlandske selskapsaksjonærer blir trukket korrekt kildeskatt

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Skatteetaten ikke i tilstrekkelig grad har sikret at utenlandske selskapsaksjonærer blir trukket korrekt kildeskatt. Dette betyr at utenlandske aksjonærer kan ha fått redusert kildeskatt uten at de har krav på dette, og at Norge kan ha gått glipp av skatteinntekter. Se [kapittel 5.5](#).

Ansvarlig departement: Finansdepartementet.

- Nærings- og fiskeridepartementet forvalter ikke sine nedlagte gruver i samsvar med forurensningsloven

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementet ikke forvalter de nedlagte gruvene de eier, i samsvar med forurensningslovens krav, pålegg fra forurensningsmyndighetene og Stortingets forutsetninger for bevilgningene til å redusere forurensning. Se [kapittel 5.6](#).

Ansvarlig departement: Nærings- og fiskeridepartementet.

- **Det er lite sporbarhet i prioritering av prosjekter til Nasjonal transportplan (NTP)**

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at det faglige grunnlaget for prioriteringene av prosjekter til NTP er lite sporbart og etterprøvbart. Se [kapitel 5.7](#).

Ansvarlige departementer: Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.

3 Revisjon av statsregnskapet

3.1 Statsregnskapet er riktig avlagt og presentert

3.1.1 Konklusjoner

Konklusjon

Riksrevisjonen mener statsregnskapet for 2021 i det vesentlige er riktig avlagt og presentert.

- Bevilgningsregnskapet er i det vesentlige riktig avlagt.
- Kapitalregnskapet er i det vesentlige riktig avlagt.
- Statsregnskapets oversikter over fullmakter er i det vesentlige riktig presentert og etter gjeldende regelverk.
- Vi ikke er kjent med feil eller mangler fra revisjonen av årsregnskaper eller i rapporterte saker som påvirker konklusjonen av statsregnskapet som helhet.
- Svalbardregnskapet er i det vesentlig riktig avlagt.

Statsregnskapets hovedtall

BEVILGNINGSREGNSKAP – STATENS RESULTATREGNSKAP

UTGIFTER 2021

2 093

MILLIARDER

INNEKTER 2021

2 093

MILLIARDER

KAPITALREGNSKAP - EIENDELER/GJELD OG EGENKAPITAL

EIENDELER 2021

14 323

MILLIARDER (avrundet)

GJELD 2021

890

MILLIARDER (avrundet)

EGENKAPITAL 2021

13 432

MILLIARDER (avrundet)

3.1.2 Utdyping av konklusjoner

Statsbudsjettet er grunnlaget for statsregnskapet og for gjennomføringen av Stortingets vedtak og forutsetninger. Stortinget vedtar statsbudsjettet, og budsjettet inneholder fullmakter og pålegg om å bruke penger til de formålene som er bestemt.

Statsregnskapet 2021 er presentert i [Meld. St. 3 \(2021–2022\)](#) og behandlet av finanskomiteen i [Innst. 439 S \(2021–2022\)](#). Svalbardregnskapet inngår også i meldingen.

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

Vi har gjennomført kontrollen i lys av kravene i *bevilgningsreglementet* § 13 og utfyllende bestemmelser.

I faktaboksen nedenfor viser vi til sentrale forutsetninger for vår revisjon av statsregnskapet.

Faktaboks 1 Sentrale forutsetninger for revisjon av statsregnskapet

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

Kilde: Riksrevisjonen.



Statsregnskapet

Statsregnskapet skal inneholde et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap.

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

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

Bevilgningsreglementet § 13.

Petroleumsvirksomheten og det finanspolitiske rammeverket

Petroleumsvirksomheten utgjør en viktig del av statsregnskapet. Handlingsregelen er en finanspolitisk retningslinje for hvordan regjeringen kan bruke petroleumsinntektene gjennom uttak fra Statens pensjonsfond utland (SPU) på en forsvarlig måte. Resultatet fra petroleumsvirksomheten overføres til SPU. Fondet består i utgangspunktet av oljeinntekter som ikke er blitt brukt, men avsatt for senere bruk. I tillegg øker fondets verdi som følge av fondets investeringer.

Statsregnskapet uten petroleumsvirksomheten

Forskjellen mellom statens inntekter og utgifter, når lånetransaksjoner og resultatet fra petroleumsvirksomheten holdes utenfor, blir kalt *oljekorrigert overskudd* eller *oljekorrigert underskudd*. I 2021 var det oljekorrigerte underskuddet på 369 milliarder kroner. For å kompensere for dette oljekorrigerte underskuddet ble det overført 390 milliarder kroner inn til statsregnskapet fra SPU. Beløpet tilsvarer et *beregnet oljekorrigert budsjettunderskudd* fra nysaldert budsjett på slutten av budsjettåret.

Finansdepartementet beregner *strukturelt oljekorrigert underskudd* for å gi et mer stabilt og sammenlignbart bilde. Dette viser bruken av oljepenger. For 2021 er dette beregnet til 354 milliarder kroner. Dette utgjør 3,2 prosent av verdien i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til 2021.

Handlingsregelen sier at bruken av oljepenger skal tilpasses situasjonen i økonomien, mens den langsiktige rettesnoren er at uttaket over tid skal følge den forventede realavkastningen av fondet på 3 prosent. Tidligere var den forventede realavkastningen på 4 prosent.

Resultat fra petroleumsvirksomheten

Forskjellen mellom inntekter fra petroleumsvirksomheten og utgifter til petroleumsvirksomheten kalles *netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten*. Denne kontantstrømmen blir hvert år overført til Statens pensjonsfond utland (SPU). Dette er inntekter fra petroleumsvirksomheten som skatt og avgift på utvinning av petroleum, inntekter fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) og utbytte fra Equinor ASA, med fradrag av investeringer til SDØE. I 2021 er netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten nærmere 288 milliarder kroner.

Overføring til og fra Statens pensjonsfond utland (SPU)

Statsregnskapet ble tilført 390 milliarder kroner fra fondet basert på det beregnede oljekorrigerte underskuddet i vedtatt nysaldert budsjett. Samtidig ble resultatet fra petroleumsvirksomheten, det vil si netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, på 287,5 milliarder kroner overført til SPU. Dette betyr at det i 2021 ble brukt 102,5 milliarder kroner netto fra Statens pensjonsfond utland.

Figuren nedenfor viser netto bruk av Statens pensjonsfond utland i perioden 1996–2021. Det betyr forskjellen mellom hva staten har overført til fondet (netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten) og hva staten har tatt ut fra fondet (beregnet oljekorrigert budsjettunderskudd).

Figuren viser også at det fra 1996 og fram til 2015 ble overført betydelig mer midler til fondet enn det ble tatt ut. Mest midler ble tilført fondet i 2008. Netto



Handlingsregelen

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

Kilde: Regjeringen.no, St.meld. nr. 29 (2000–2001), Innst. S. 229 (2000–2001) og Meld.St. 29 (2016–2017), Innst. 358 S (2016–2017).



Det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet

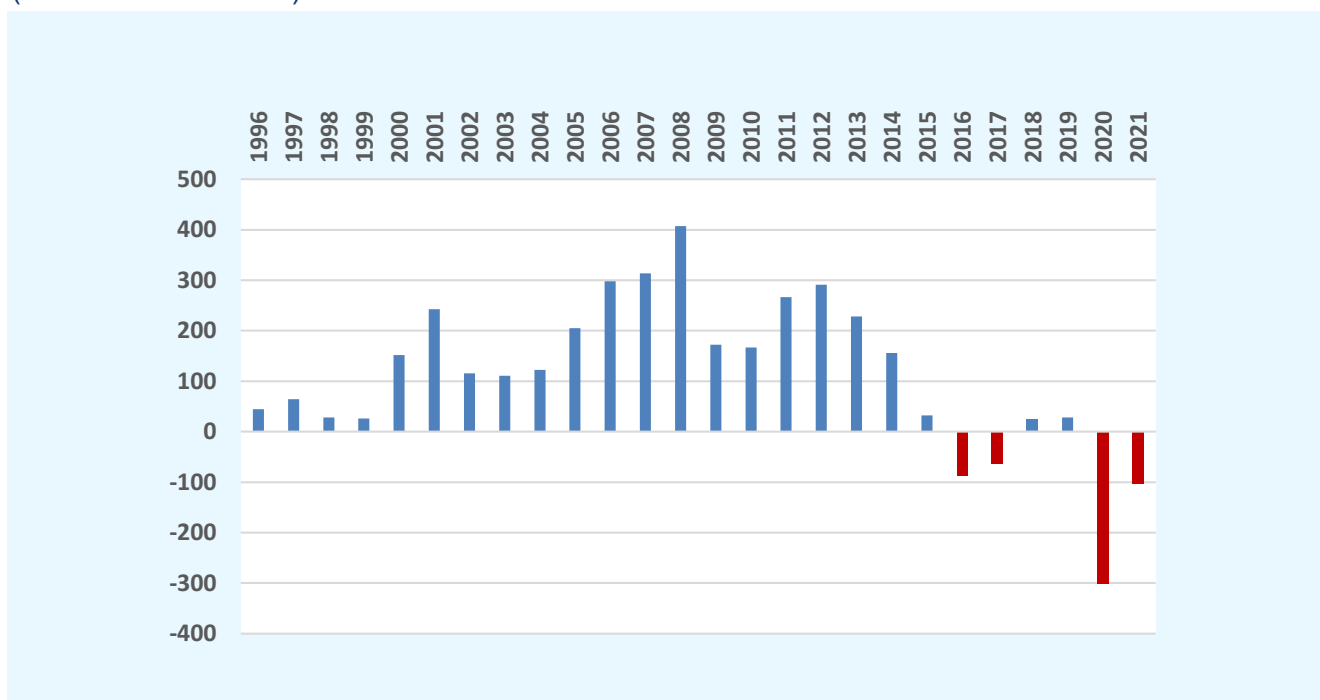
er det oljekorrigerte budsjettunderskuddet korrigeret for konjunktursvingninger og andre mer tilfeldige svingninger i enkelte inntekst- og utgiftsposter, såkalt aktivitetskorrigeret.

Det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet skal ifølge handlingsregelen over tid følge den langsiktige rettesnoren på tre prosent av fondsverdien.

Kilde: www.regjeringen.no

tilførsel til fondet er illustrert med blå søyler. I perioden 2015 til 2019 varierte det om det ble overført netto midler til fondet (blå søyler) eller om det ble netto brukt av fondets midler (røde søyler). I 2020 og 2021 ble det brukt av fondets midler (røde søyler). Netto bruk av fondet i 2020 var større enn noen gang tidligere og må sees i lys av tiltak for å møte koronapandemien. Bruken er redusert for 2021.

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



Kilde: Statsregnskapet

Verdiene i Statens pensjonsfond utland er på 12 355 milliarder kroner per 31. desember 2021. Til tross for at staten også i 2021 brukte mer penger fra fondet enn hva som ble ført inn i fondet av årlig petroleumsinntekter, har avkastning og valutasingninger ført til at den totale verdien av fondet har økt. Fondet omtales nærmere under punkt [3.1.4](#) om kapitalregnskapet i dette kapitlet.

Bruk av handlingsregelen i 2021

Regjeringen orienterte Stortinget om utviklingen i statens utgifter og inntekter, og oljepengebruken i budsjettokumentene, senest i revidert nasjonalbudsjett 2022. Figuren nedenfor viser oljepengebruken for perioden 2001 til 2021.

Figur 2 Strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd i prosent av fondskapitalen (Statens pensjonsfond utland - SPU)

	Løpende priser			Faste 2022-priser			Strukturelt underskudd	
	Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året ¹	3 pst. av fondskapitalen	Strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd	3 pst. av fondskapitalen	Strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd	Avvik fra 3 pst.-banen	Pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	Pst. av fondskapitalen
2001	386,6	-	17,1	-	34,3	3,2	1,4	4,4
2002	619,3	-	32,9	-	63,4	15,7	2,6	5,3
2003	604,6	-	39,4	-	72,9	28,1	2,9	6,5
2004	847,1	-	43,5	-	78,2	17,3	3,0	5,1
2005	1 011,5	-	45,9	-	80,1	9,5	3,0	4,5
2006	1 390,1	-	42,7	-	71,9	-21,8	2,6	3,1
2007	1 782,8	-	44,9	-	72,2	-42,5	2,6	2,5
2008	2 018,5	-	55,1	-	83,5	-38,8	3,0	2,7
2009	2 279,6	-	95,2	-	139,0	5,9	4,9	4,2
2010	2 642,0	-	103,1	-	145,3	-3,6	5,0	3,9
2011	3 080,9	-	95,8	-	130,2	-37,3	4,4	3,1
2012	3 307,9	-	110,6	-	145,6	-28,6	4,8	3,3
2013	3 824,5	-	123,8	-	157,8	-37,1	5,2	3,2
2014	5 032,4	-	147,0	-	181,8	-67,2	5,9	2,9
2015	6 430,6	-	169,2	-	204,6	-106,4	6,5	2,6
2016	7 460,8	-	198,0	-	233,7	-118,5	7,3	2,7
2017	7 509,9	-	208,1	-	240,6	-106,6	7,4	2,8
2018	8 484,1	254,5	202,6	285,9	227,6	-58,3	6,9	2,4
2019	8 243,4	247,3	223,8	269,7	244,0	-25,7	7,3	2,7
2020	10 086,2	302,6	361,1	325,1	388,0	62,9	11,4	3,6
2021	10 907,1	327,2	354,4	337,6	365,6	28,0	10,8	3,2
2022	12 340,1	370,2	352,2	370,2	352,2	-18,0	10,3	2,9

¹ I fremskrivingen av fondskapitalen etter 2021 er det beregningsteknisk lagt til grunn en årlig realavkastning på 3 pst. og at strukturelt underskudd tilpasses denne banen.

Kilde: Finansdepartementet.

Kilde: Meld. St. 2 (2021-2022) Revidert nasjonalbudsjett 2022, tabell 3.5 *Statens pensjonsfond utland, 3 prosent realavkastning og strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent.*

Riksrevisjonen har merket seg at det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet i 2021 tilsvarte 3,2 prosent av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. Ved etableringen av handlingsregelen for finanspolitikken (St. meld. nr. 29 for 2000-2001) ble det etablert retningslinjer for budsjettpolitikken i to punkter:

- Det må legges stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.
- Petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien. Det legges til grunn en innfasing om lag i takt med forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland.

Koronapandemien har medført en spesiell økonomisk situasjon hvor det har vært nødvendig å bruke mer enn normalt av oljefondet. Riksrevisjonen mener derfor bruken av Statens pensjonsfond utland må vurderes å være i tråd med handlingsregelen og dermed de finanspolitiske retningslinjene.

Riksrevisjonen vil imidlertid peke på at den samlede oljepengebruken både i 2020 og 2021 var på over tre prosent. Dette er mer enn den forventede realavkastningen av Statens pensjonsfond utland. Handlingsregelen forutsetter at oljepengebruken reduseres når den økonomiske situasjonen normaliseres. Det er ikke minst viktig for å sikre mulighet for økt innsats når situasjonen krever det.

Uavhengig av handlingsregelen vil Riksrevisjonen peke på at bruken av oljepenger (det strukturelle oljekorrigerte underskuddet) i faste 2022-priser har økt kraftig, fra 34,3 milliarder kroner i 2001, til 130,2 milliarder kroner i 2011 og til 365,6 milliarder kroner i 2022.

3.1.3 Bevilgningsregnskapet 2021

Bevilgningsregnskapet er riktig avlagt og viser årets bruk av utgiftsbevilgningene i statsbudsjettet og inntektene som er kommet inn sammenlignet med bevilget beløp.

Alle utgifter og inntekter i bevilgningsregnskapet er hjemlet i et bevilgningsvedtak som beskriver hva midlene skal brukes til og hva som er forventet å komme inn av inntekter. Oppstillingen av bevilgningsregnskapet har samme inndeling som statsbudsjettet.

Faktaboksen nedenfor viser hva vi har kontrollert i bevilgningsregnskapet.

Faktaboks 2 Kontroll av bevilgningsregnskapet

Hva vi kontrollerer:

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

Kilde: Riksrevisjonen.

Utgifter

I 2021 hadde staten utgifter på totalt 2 093 milliarder kroner. Det meste av dette er overføringer og tilskudd. Figuren nedenfor viser hvilke formål utgiftsbevilgningene er brukt til.



Bevilgningsregnskapet

Bevilgningsregnskapet skal under hver post i budsjettet vise:

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

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

Bevilgningsreglementet § 13 andre og sjette ledd.

Figur 3 Bevilgningsregnskapets utgifter 2021

(tall i milliarder kroner)

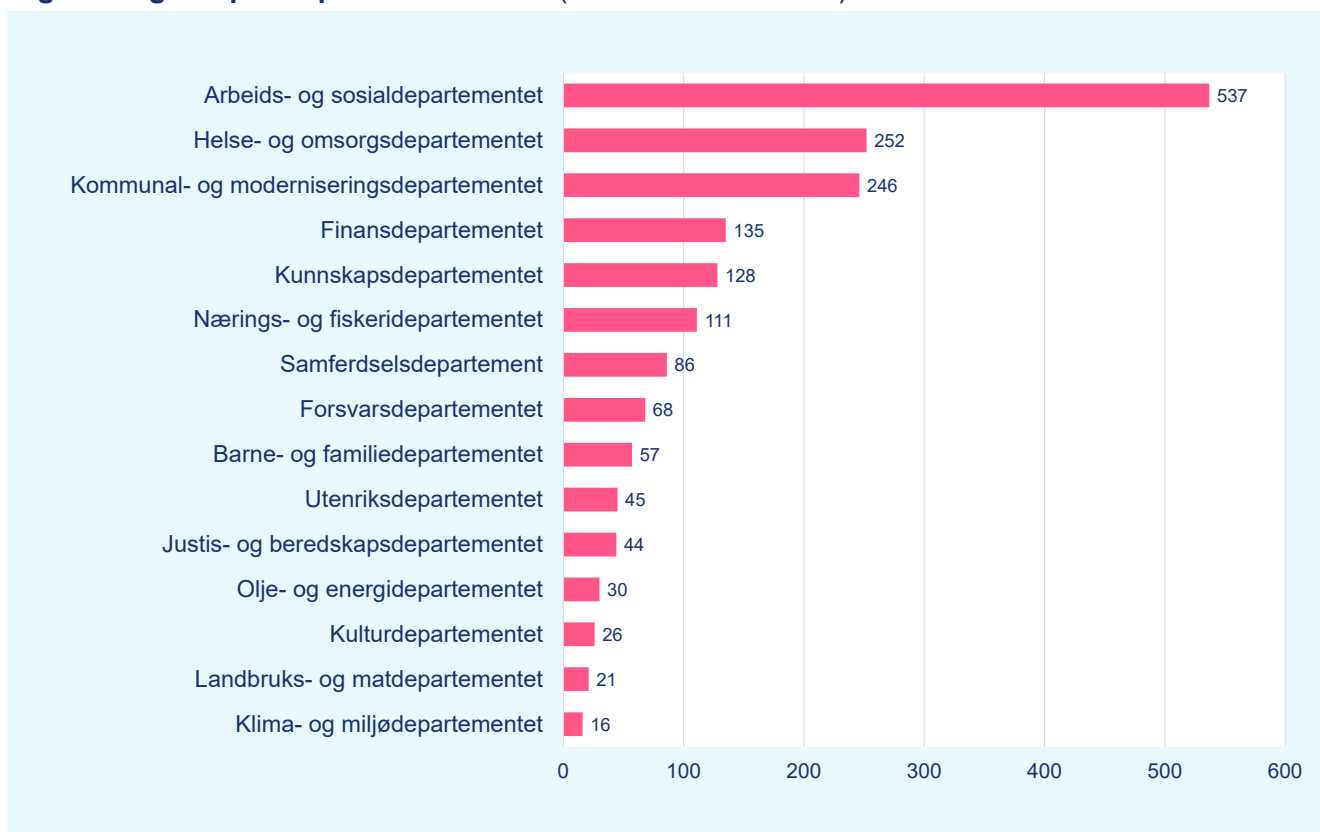


Kilde: Statsregnskapsdata 2021.

De største overføringene er til folketrygden, kommunesektoren og til de regionale helseforetakene. I tillegg presenteres overføringen til Statens pensjonsfond utland og lånetransaksjoner (utlån og nedbetaling av statsgjeld) som en utgift i statsregnskapet.

Figuren nedenfor viser beløpsmessig størrelse på utgifter per departement i 2021. I figuren inngår ikke overføring til Statens pensjonsfond utland og utgifter til de konstitusjonelle institusjonene som Stortinget og tilknyttede virksomheter.

Figur 4 Utgifter per departement i 2021 (tall i milliarder kroner)

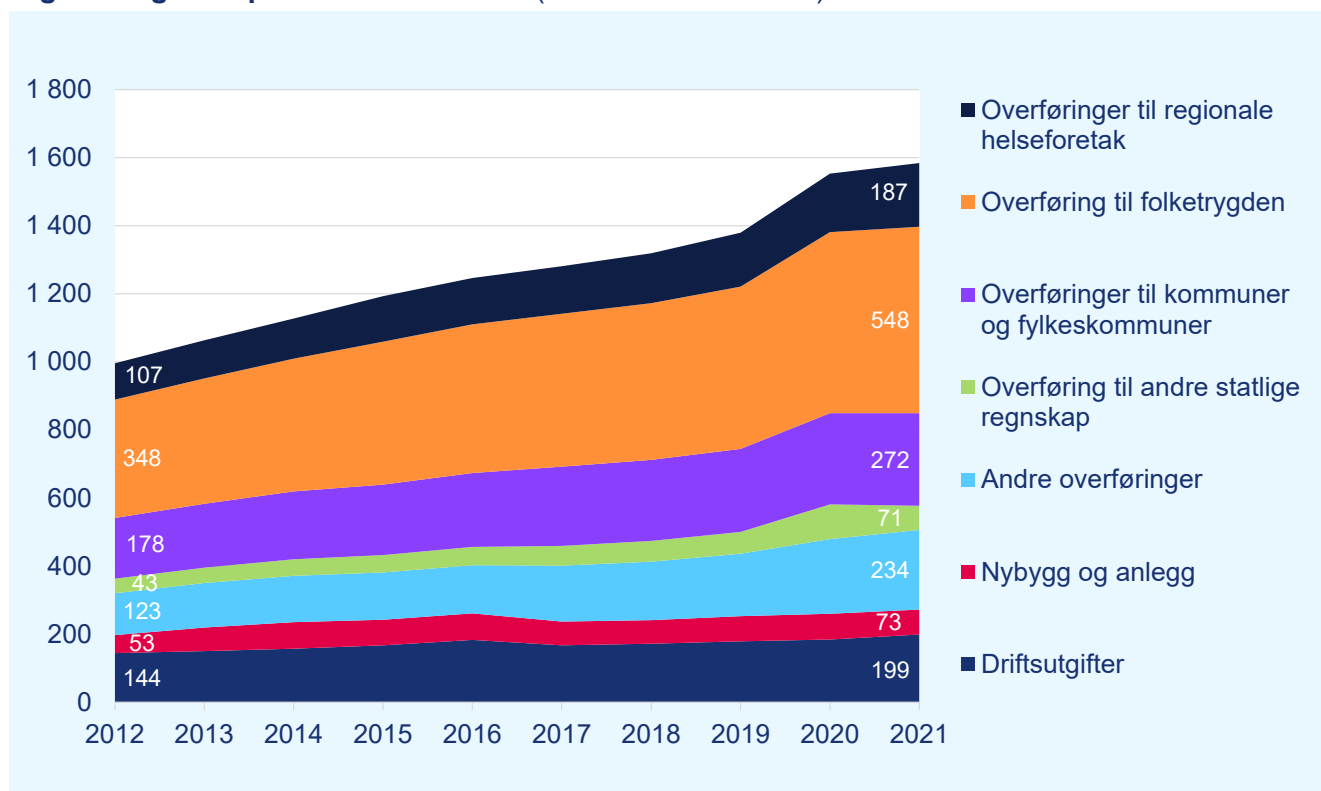


Kilde: Statsregnskapsdata 2021.

Folketrygden med utbetalinger til pensjoner, sykepenger, dagpenger og foreldrepenge utgjør en stor andel av statsregnskapets totale utgifter. Disse utgiftene ligger i hovedsak under Arbeids- og sosialdepartementet (fra 2022 er dette Arbeids- og inkluderingsdepartementet).

Hvis vi ser bort fra overføringene til Statens pensjonsfond utland og lånetransaksjoner, utgjør utgiftene til sammen 1 584 milliarder kroner i 2021. Figuren på neste side viser utviklingen i disse utgiftene i perioden 2012–2021. Alle utgiftstypene steg forholdsvis jevnt og moderat i perioden 2012–2019. Enkelte av utgiftstypene har økt noe mer de siste årene, fra 2019 til 2021, noe som i stor grad kan relateres til pandemien. Overføring til folketrygden er den utgiftstypen som har økt mest.

Figur 5 Utgifter i perioden 2012–2021 (tall i milliarder kroner)



Kilde: Statsregnskapsdata 2012–2021.

Utgiftene til de fleste ordningene i folketrygden har økt også i 2021, mens utgifter til dagpenger er redusert som følge av lavere gjennomsnittlig utbetaling per dagpengemottaker.

Overføringer til kommuner og fylkeskommuner utgjorde 272 milliarder kroner i 2021. Økningen fra 2019 til 2020 skyldes blant annet ekstraordinære bevilgninger til kommunesektoren i møte med pandemien.

Overføringer til helseforetak var i 2021 på 187 milliarder kroner.

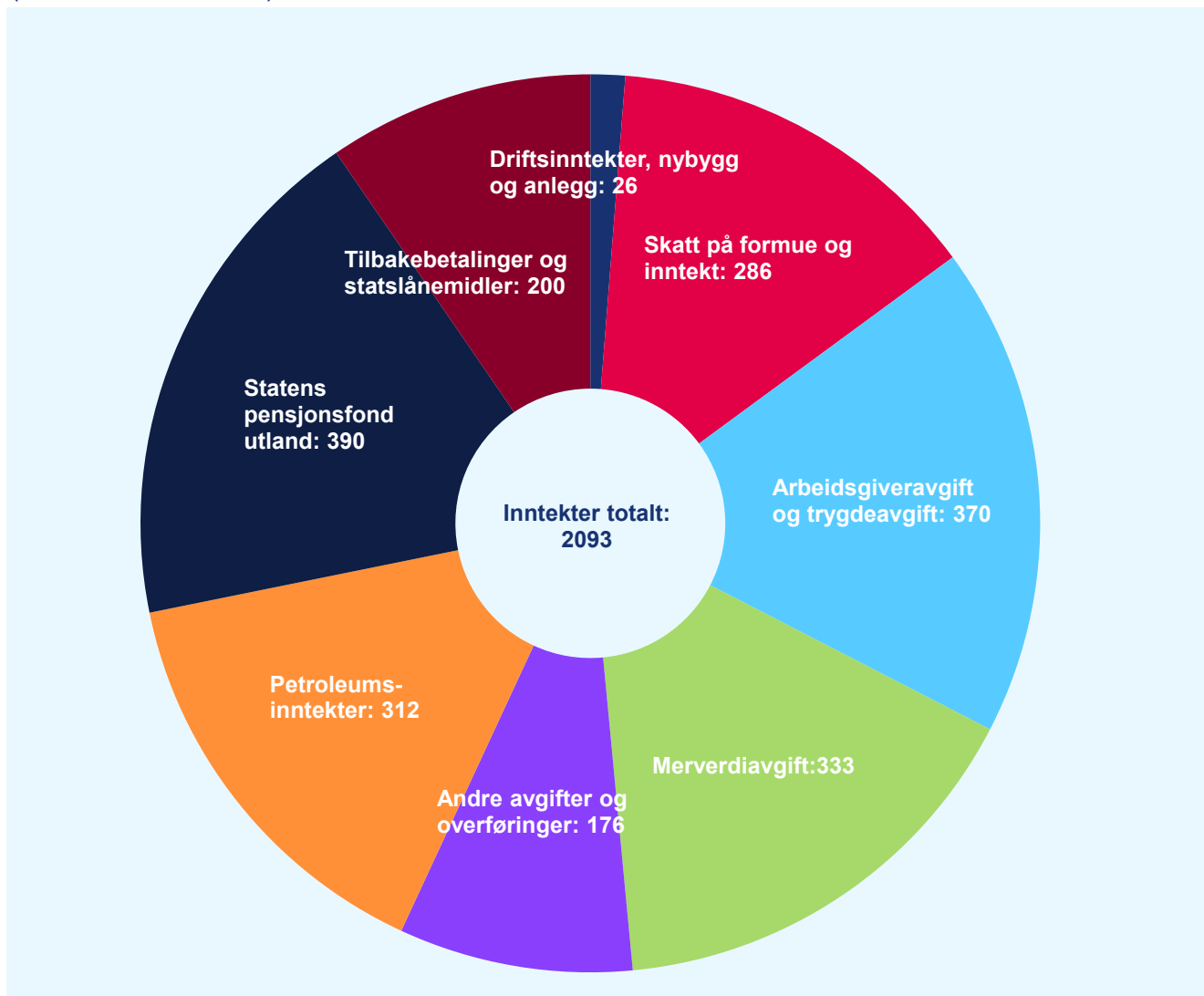
Inntekter

I 2021 viser bevilgningsregnskapet at staten hadde inntekter på totalt 2 093 milliarder kroner. Figuren nedenfor viser kildene for inntektene.

Statens inntekter kommer i hovedsak fra skatter og avgifter, som i 2021 var på 1 099 milliarder kroner. De største avgiftene er merverdiavgift, arbeidsgiveravgift og trygdeavgift. Inntekter fra skatter og avgifter blir regnskapsført på Finansdepartementets område i statsregnskapet.

Figur 6 Bevilgningsregnskapets inntekter 2021

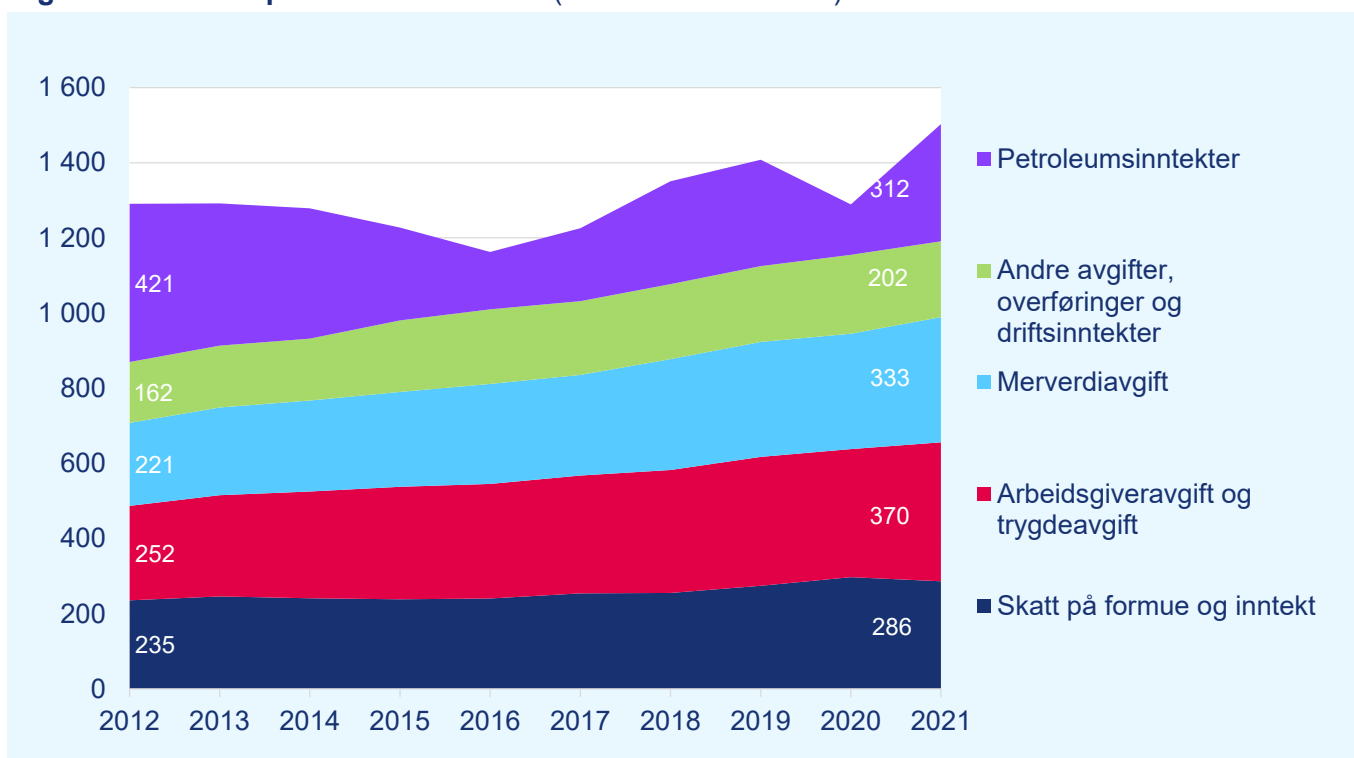
(tall i milliarder kroner)



Kilde: Statsregnskapet 2021.

Hvis vi ser bort fra overføringen fra Statens pensjonsfond utland og lånetransaksjoner (tilbakebetalinger og statslånemidler), utgjør inntektene til sammen 1 503 milliarder kroner. Figuren nedenfor viser utviklingen for perioden 2012–2021. Andre avgifter, overføringer og driftsinntekter (202 milliarder kroner i 2021) tilsvarer avrundet driftsinntekter, inntekter fra nybygg og anlegg (26 milliarder kroner) og andre avgifter og overføringer (176 milliarder kroner) i figuren ovenfor.

Figur 7 Inntekter i perioden 2012–2021 (tall i milliarder kroner)



Kilde: Statsregnskapet.

Figuren viser at de fleste inntektstypene steg jevnt i perioden 2012–2021. Unntaket er petroleumsinntektene, hvor det varierer en del. I den første perioden fram til 2016 var det en jevn nedgang til 153 milliarder kroner, mens det fram til 2019 var en økning til 283 milliarder kroner. I 2020 var inntektene redusert til 134 milliarder kroner, mens det i 2021 igjen er en økning til 312 milliarder kroner.

Arbeidsgiveravgift og trygdeavgifter har økt til 370 milliarder kroner i 2021. Inntekter fra merverdiavgift er 333 milliarder kroner i 2021. Skatt på formue og inntekt er i 2021 på 286 milliarder kroner.

Departementenes forklaringer til forskjellen mellom bevilgningsregnskap og statsbudsjettet

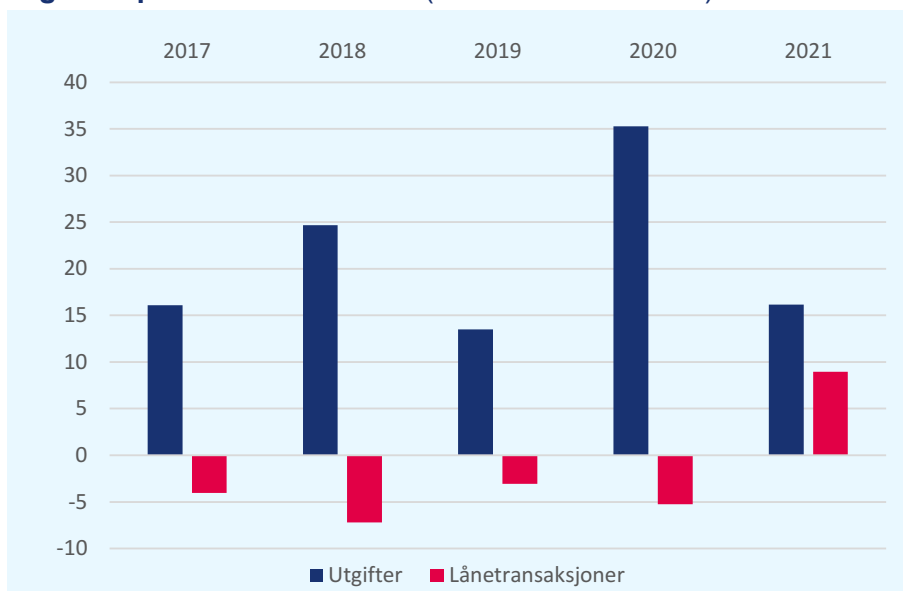
Revisjonen av statsregnskapet viser at departementene i hovedsak har gitt forklaringer til ikke uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstall, jf. *bevilgningsreglementet* § 13. Figuren nedenfor viser forskjellen mellom regnskap og endelig budsjett (nysaldert) for statens utgifter totalt sett de siste fem årene.

Innenfor departementenes ansvarsområder kan det være ubrukte bevilgninger på noen budsjettposter, mens det på andre budsjettposter kan ha vært brukt mer enn Stortinget har gitt bevilgning til.

Bevilgningsreglementet stiller krav om at bevilgningene skal være basert på realistiske anslag over utgiftene og inntektene. Bevilgningen gir forvaltningen

både fullmakt til og et pålegg om å benytte beløpet til formålet. Reglementet har enkelte unntak som gir adgang til å overføre ubrukte bevilgninger.

Figur 8 Forskjell mellom disponibel bevilgning og regnskap for utgifter i perioden 2017–2021 (tall i milliarder kroner)



Kilde: Statsregnskapet 2017–2021.

Disponibel bevilgning er årets bevilgning vedtatt ved nysaldering av budsjettet pluss overført bevilgning fra 2020. Vi ser av figuren at forskjellen mellom disponibel bevilgning og det endelige regnskapet for utgifter uten låntransaksjoner i 2021 er på omtrent samme nivå som før pandemien. Ubrukte bevilgninger i 2020 skyldes i all hovedsak at midler til koronarettede tiltak ikke ble benyttet fullt ut innen utgangen av året. I perioden 2017–2020 er låntransaksjoner høyere enn budsjettet. Dette er normalt hjemlet i stortingsvedtak. I 2021 er det noe lavere utlånsaktivitet enn det Stortinget har lagt til grunn i budsjettet.

Departementene forklarer mindreforbruket i 2021 med at det fortsatt er en del etterslep etter pandemien, og at de har utfordringer med å få igangsatt og gjennomført prosjekter. Det er også utfordrende å få tak i relevant kompetanse, spesielt på IKT-relaterte prosjekter.

Departementene med størst avvik mellom nysaldert budsjett og regnskap på utgiftssiden i 2021 er:

- Nærings- og fiskeridepartementet: **12,2** milliarder kroner
- Helse- og omsorgsdepartementet: **6,1** milliarder kroner
- Samferdselsdepartementet: **4,4** milliarder kroner
- Justis- og beredskapsdepartementet: **3,7** milliarder kroner
- Kunnskapsdepartementet: **2,6** milliarder kroner

Nærings- og fiskeridepartementet har et samlet mindreforbruk på 12,2 milliarder kroner. Om lag 9 milliarder kroner av mindreforbruket skyldes at behovet for lånefinansiering og utbetaling av lån fra Eksportfinansiering



Nysaldert budsjett

Regjeringen fremmer om høsten en egen proposisjon med alle endringer som er foretatt gjennom året. Denne nysalderingsproposisjonen inkluderer også forslag til bevilgningsendringer for skatte- og avgiftsinntekter og renter og utgifter som bygger på anslag.

Nysaldert budsjett vedtas i Stortinget ca. 20 desember.

www.regjeringen.no

Norge, eksportkredittordningen og Innovasjon Norge ble vesentlig lavere enn anslått. Innovasjon Norge ga også flere tilsagn om tilskudd som ikke ble utbetalt i regnskapsåret. I tillegg ble det utbetalt mindre enn budsjettert for kompensasjonsordninger i forbindelse med koronapandemien. For øvrig gjelder mindreforbruket hovedsakelig redusert aktivitet i sektoren som følge av koronapandemien, utsatte prosjekter og redusert reisevirksomhet.

Helse- og omsorgsdepartementet har i forklaringene opplyst at rundt halvparten av mindreforbruket skyldes at forsinkelse i prosjekter og dermed senere utbetaling av tilskudd til omsorgstjenester. Dette er investeringstilskudd fra Husbanken til prosjekter som det kan ta flere år å fullføre. Om lag 1,4 milliarder kroner av mindreforbruket skyldes tilskudd til beredskapslagring av legemidler og smittvernustyr, hvor det er anskaffelser som vil komme til utbetaling i 2022.

Dersom vi ser bort fra overslagsbevilgninger og mindreutgifter som direkte kan knyttes til ulike koronatiltak, er mindreforbruket på 4,6 milliarder kroner.

Samferdselsdepartementets mindreforbruk gjelder i hovedsak Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen. For Jernbanedirektoratet dreier dette seg om kjøp av persontransport med tog og kjøp av infrastruktur tjenester. Departementet forklarer at en milliard kroner av overført ubenyttet beløp gjelder Jernbanedirektoratets avtaler med Bane NOR om kjøp av infrastruktur tjenester for bygging av investeringsprosjekter. Mindreforbruket skyldes at det er forsinkelser og lavere produksjon på enkelte prosjekter.

De største overføringene vedrørende Statens vegvesen gjelder riksveiiinvesteringer og enkelte andre tiltak til veiformål samt tilskudd til Transport i byområder. Ubenyttede beløp er i hovedsak forklart med forsinkelser og dårligere framdrift enn opprinnelig forutsatt.

Selv om det totalt er et vesentlig mindreforbruk på Samferdselsdepartementets område, er det også poster hvor det er brukt mer penger enn hva som er bevilget. Bevilgningen til E16 over Filefjell har en uhjemlet merutgift på 95 millioner kroner. Bevilgningen på posten er 42 millioner kroner. Ifølge forklaringene skyldes merutgiften en pågående tvistesak hvor Statens vegvesen har inngått forlik med hovedentreprenøren.

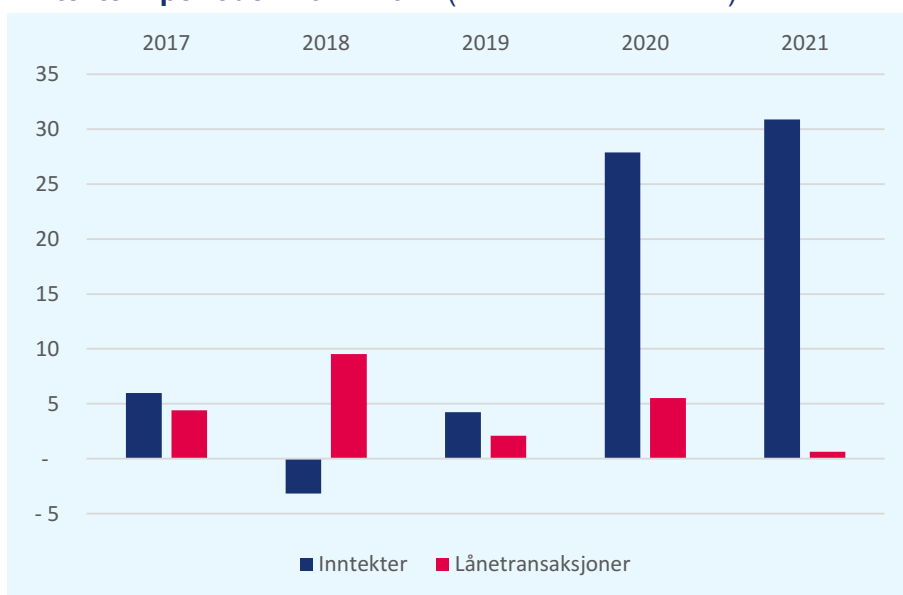
Justis- og beredskapsdepartementet forklarer at 1,1 milliarder kroner av ubrukt bevilgning på 3,1 milliarder på posten for drift skyldes utsatt aktivitet og kapasitetsutfordringer i politiet, forskyvning i levering og/eller betaling til 2022 og innsparing i personalkostnader. Pandemien har fortsatt hatt konsekvenser for framdrift og leveranser i politiet og politiets sikkerhetstjeneste og forsinket fakturering på flere områder.

For hele departementets område er det i alt 996 millioner kroner i mindreutgifter på 45-poster som skal brukes på større anskaffelser og vedlikehold. Disse blir overført til neste år. Samtlige av postene har stikkordet «kan overføres». Politiet overfører 389 millioner kroner og redningshelikoptertjenesten overfører 348 millioner kroner.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap overfører i overkant av 800 millioner kroner. Det meste gjelder etterslep i innsendte refusjonskrav fra kommunen for karantenehotellordningen.

Kunnskapsdepartementet forklarer at det meste av ubrukte bevilgninger skyldes forsinkelser i prosjekter og tilskudd som kommer til utbetaling i 2022. Av Meld. St. 3 (2021-2022) Statsregnskapet 2021 framgår det at 422 millioner kroner henger sammen med en budsjetteknisk endring med nettobudsjetterte Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku) som ble innlemmet i den nyopprettede bruttobudsjetterte Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

Figur 9 Forskjell mellom endelig bevilgning og regnskap for inntekter i perioden 2017–2021 (tall i milliarder kroner)



Kilde: Statsregnskapet 2017–2021.

Vi ser av figuren at forskjellen mellom nysaldert budsjett og regnskap for inntekter både i 2020 og 2021 har vært betydelig større enn de andre årene. I Meld. St. 3 for 2021 framgår det at merinntektene skyldes at skatteinngangen ble høyere enn anslått i nysaldert budsjett. Forsinket skatteoppgjør for 2020 på grunn av utsatte frister, gjorde at skatte- og avgiftsanslagene til nysaldert budsjett var mer usikre enn normalt. Arbeidsmarkedet forbedret seg høsten 2021, noe som førte til økt skatteinngang på slutten av året. Skatteinntektene i 2020 ble også høyere enn forventet ved nysalderingen.

Merinntektene for låntransaksjoner varierer i perioden, men er i 2021 betydelig lavere enn foregående år.

Overføring av ubrukt bevilgning

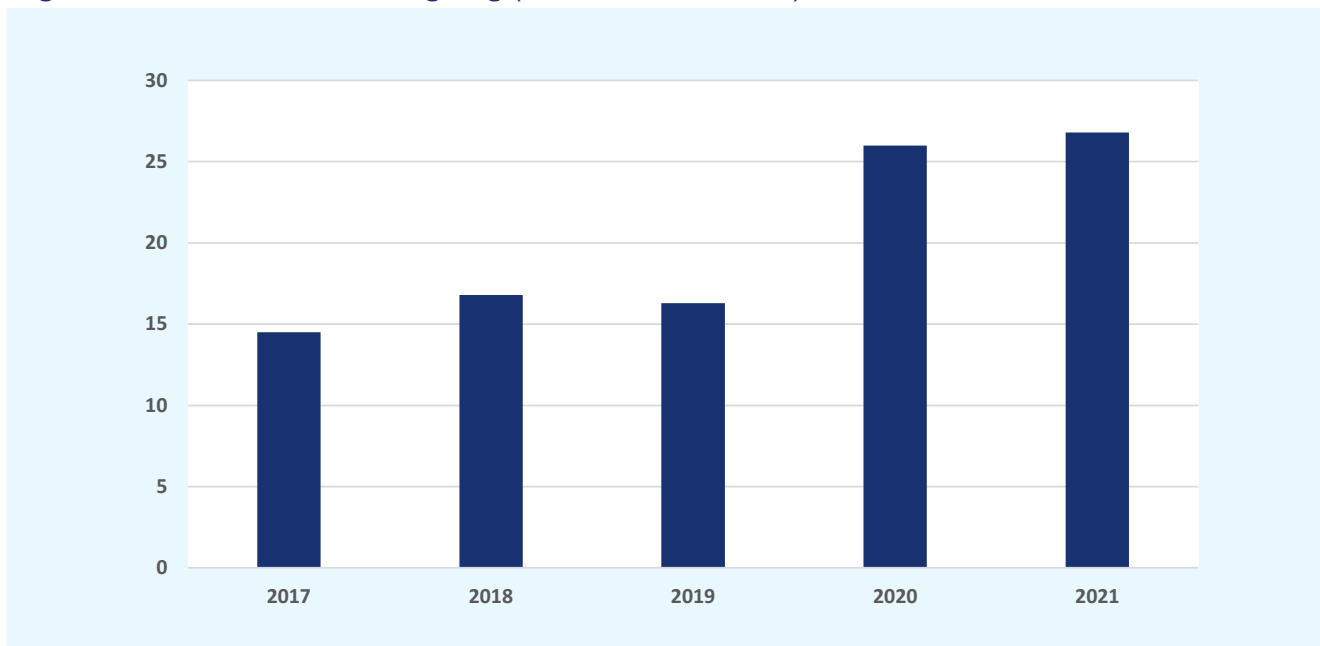
Ubrukte bevilgninger fra 2021 er overført til 2022 i samsvar med *bevilgningsreglementets* bestemmelser.

Departementene kan søke Finansdepartementet om å få overført ubrukte bevilgninger til neste budsjettår etter nærmere bestemmelser.

Finansdepartementet har lagt til grunn at det fra 2021 overføres ubrukte bevilgninger med 26,8 milliarder kroner til 2022. Dette utgjør 1,27 prosent av samlet nysaldert budsjett.

Figuren nedenfor viser hva som per år er overført av ubrukte bevilgninger de siste fem årene. Vi ser at overførte ubrukte bevilgninger var betydelig større for årene 2020 og 2021.

Figur 10 Overført ubrukt bevilgning (tall i milliarder kroner)



Kilde: Statsregnskapet.

3.1.4 Kapitalregnskapet er riktig avlagt

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

For kapitalregnskapet kontrollerer vi at alle eiendelskonti og alle gjeldskonti som departementene har ansvar for, er rapportert og riktig sammenstilt i statsregnskapet.

De viktigste eiendelene i statens balanse er Statens pensjonsfond utland, Statens pensjonsfond Norge, utlån og fast kapital i statens forvaltningsbedrifter og verdipapirer. Den viktigste gjeldsposten er statsgjelden. Statsgjelden består av langsiktige lån, kortsiktige markedspapirer og andre kortsiktige lån.

Statens eiendeler

Figuren nedenfor viser at statens eiendeler er på til sammen 14 323 milliarder kroner i 2021. Den største eiendelen er Statens pensjonsfond utland med 12 355 milliarder kroner. Statens eiendeler har økt med 1 584 milliarder kroner i 2021. Statens pensjonsfond utland og Statens pensjonsfond Norge utgjør 1 489 milliarder kroner av økningen.

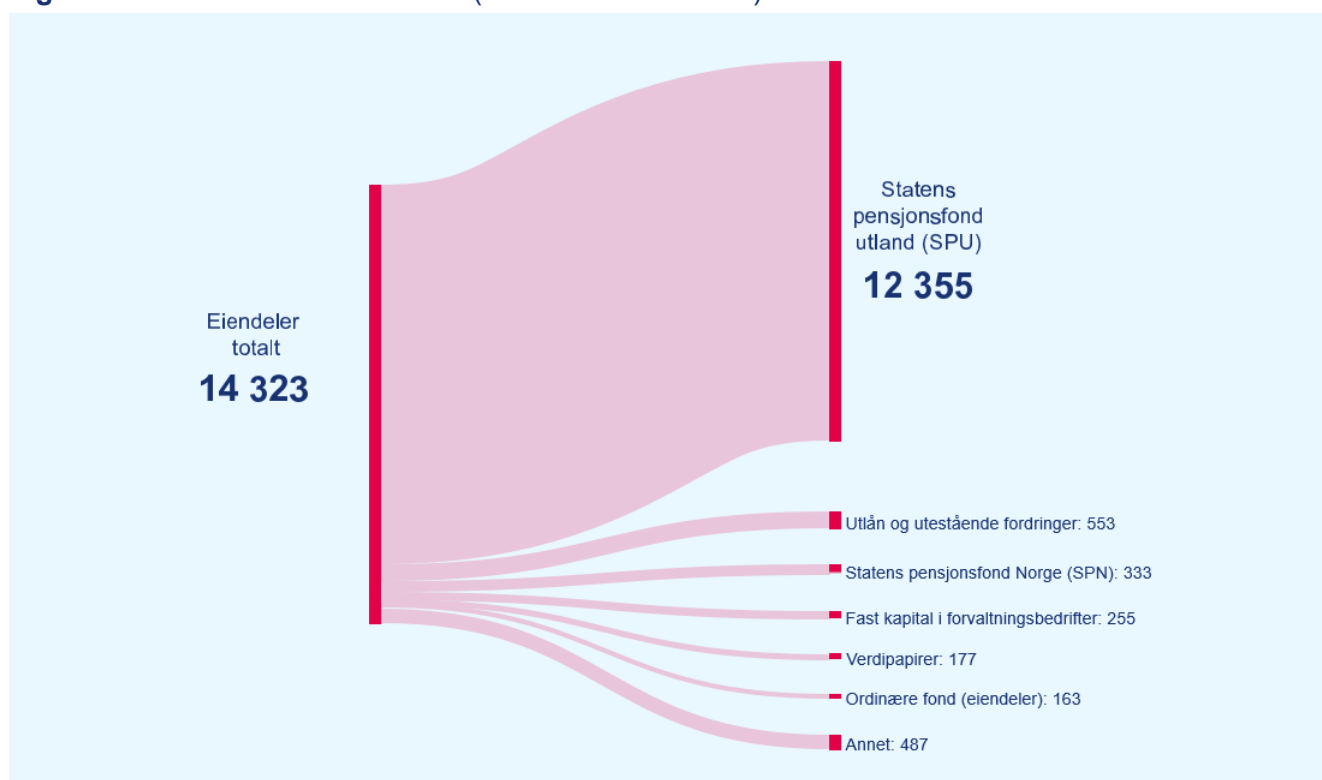


Kapitalregnskapet

gir oversikt over statens og trygdenes eiendeler og gjeld og viser sammenhengen med bevilgningsregnskapet. Staten bruker kontantprinsippet. Det er derfor bare kontantbeholdninger (finanskapital) som inngår i kapitalregnskapet. Statens realkapital, bygg, anlegg og eiendommer, er holdt utenfor. Det er bare realkapital i forvaltningsbedrifter som er med. Skatte- og avgiftskrav og påløpte pensjonsforpliktelser er heller ikke tatt med.

Bevilgningsreglementet § 13 tredje ledd.

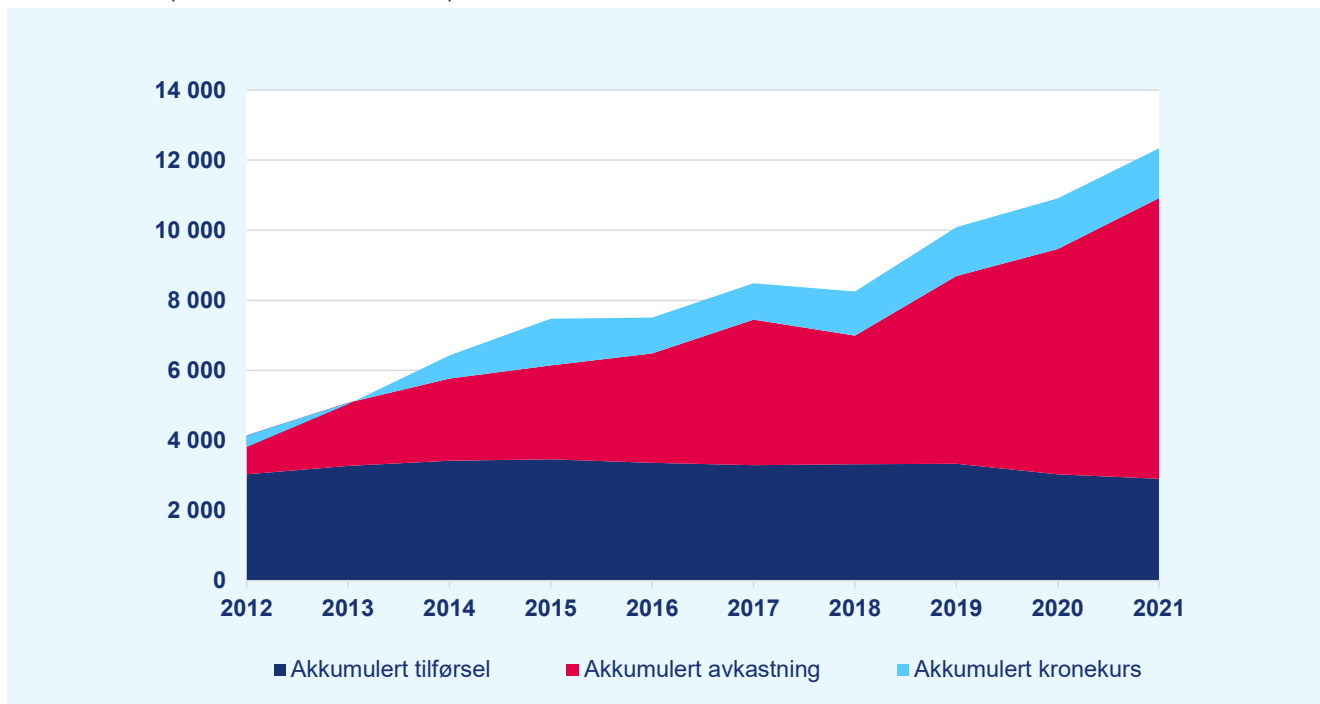
Figur 11 Statens eiendeler i 2021 (tall i milliarder kroner)



Kilde: Statsregnskapsdata 2021.

Figuren nedenfor viser verdien av Statens pensjonsfond utland i perioden 2012–2021. Figuren viser at verdien av Statens pensjonsfond utland har økt i perioden, med unntak av 2018 da verdien av fondet sank. Dette ser vi i hovedsak skyldes negativ avkastning (rødt område).

Figur 12 Verdien av Statens pensjonsfond utland i perioden 2012–2021 (tall i milliarder kroner)



Kilde: Norges Bank Investment Management (Nbim.no).

Avkastningen av plasseringene i Statens pensjonsfond utland i 2021 er på 1 580 milliarder kroner, noe som tilsvarer 14,5 prosent, jf. årsrapporten til SPU. Til tross for at det i 2021 er brukt 103 milliarder kroner av fondet, så har avkastningen ført til at fondet har økt i verdi også i 2021.

Statens gjeld og egenkapital

Figuren nedenfor viser statens gjeld og egenkapital for 2021. Statens gjeld er på til sammen 890 milliarder kroner og består av:

- statsgjeld: 653 milliarder kroner
- kontolån fra ordinære fond: 172 milliarder kroner
- lån som gjelder virksomheter med særskilte fullmakter: 24 milliarder kroner
- deposita og avsetninger: 15 milliarder kroner
- overførte ubrukte bevilgninger: 27 milliarder kroner

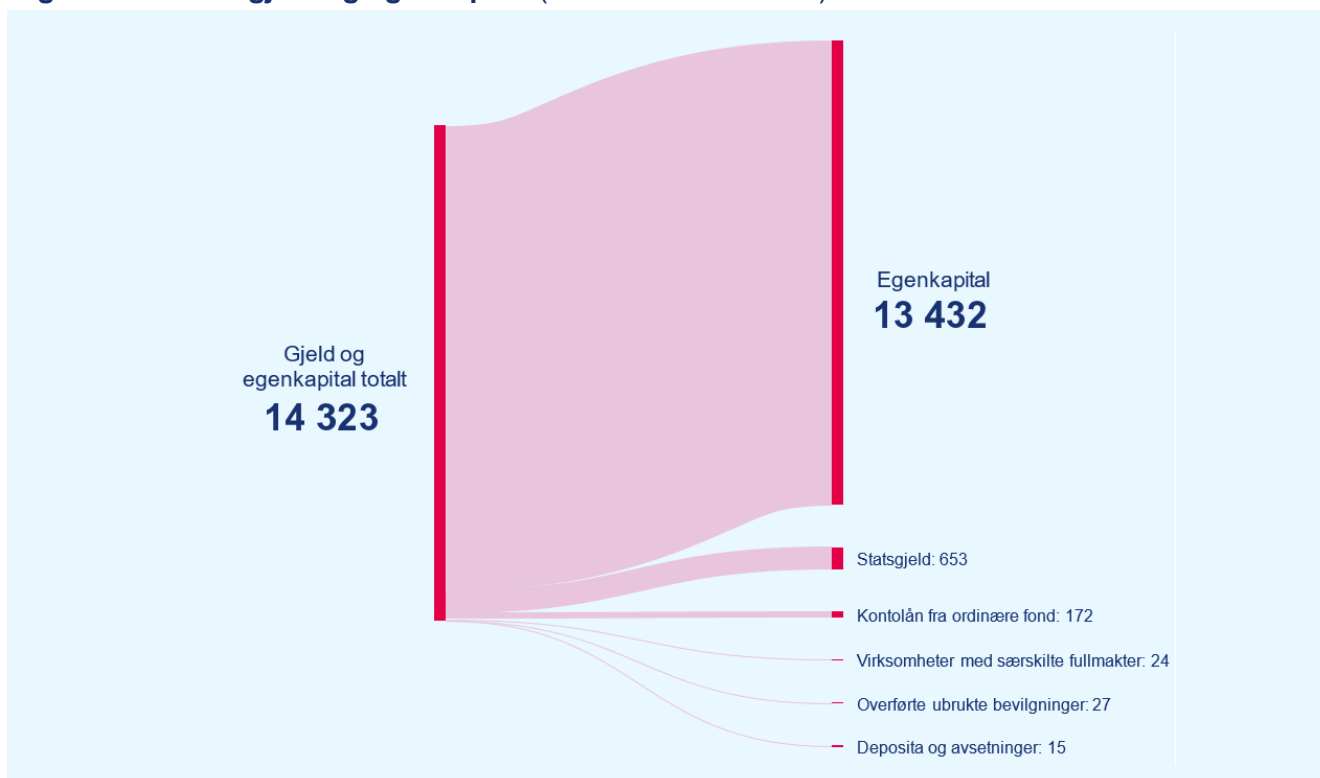
I 2021 økte gjelden med 33 milliarder kroner, mens egenkapitalen økte med 1 550 milliarder kroner. Statens egenkapital er på 13 432 milliarder kroner.



Statens gjeld

Skal bidra til å opprettholde og utvikle velfungerende og effektive finansmarkeder i Norge. Videre må staten ha en viss likviditetsreserve slik at en alltid kan dekke daglige betalinger. Kilde: Regjeringen.no

Figur 13 Statens gjeld og egenkapital (tall i milliarder kroner)



Kilde: Statsregnskapet 2021.

3.1.5 Statsregnskapets oversikter over fullmakter er i det vesentlige riktig presentert

I statsregnskapet er det utarbeidet oversikter som viser:

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

Samtykkene gir hjemmel for unntak fra *bevilgningsreglementets* prinsipper om statlig regnskapsføring. De fleste unntakene gjelder enten overskridelse av budsjett eller anledning til å forplikte staten i framtidige budsjettår. Vi har kontrollert departementenes fullmakter og hvordan disse er presentert i statsregnskapet.

Vår revisjon viser at statsregnskapets oversikter over fullmakter i det vesentlige er riktig presentert etter gjeldende regelverk.



Fullmakter

Samtykke til å overskride budsjettet:

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

Samtykke til å pådra forpliktelser og tilsagn:

- bestillingsfullmakter
- tilsagnsfullmakter
- garantifullmakter

Samtykke til låneopptak

- oversikt over hva staten har lånt og endring av statsgjelden

Bevilgningsreglementet § 13.

Fullmakter til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår

Departementenes bruk av tilsagns- og bestillingsfullmakter

Et grunnleggende prinsipp for statsbudsjettet er ettårsprinsippet som slår fast at budsjetterminen er ett år og følger kalenderåret. Når Stortinget har gitt særskilt samtykke til det, kan likevel departementene pådra seg forpliktelser som først skal dekkes etter budsjettåret, jf. *bevilgningsreglementet* § 6.

Vi har i 2021 sett at departementene har ulik praksis for bruk av tilsagns- og bestillingsfullmakter.

Finansdepartementet opplyser at deres vurdering er at departementene i det vesentligste følger veilederen for statlig budsjettarbeid, men at det vil være ulikheter mellom departementene ut fra deres ansvarsområder/egenart.

Oversikter over samtykker til å pådra staten forpliktelser utover budsjettåret

Samtykker til å pådra staten forpliktelser utover budsjettåret skal vises i oversikter i statsregnskapet, jf. *bevilgningsreglementet* § 13.

Revisjonen av statsregnskapet for 2021 viser at det gis flere fullmakter som ikke inngår i meldingen om statsregnskapet. Finansdepartementet opplyser at de vurderer at det kan være behov for ytterligere standardisering for å sikre en mer fullstendig oversikt. Dette gjelder blant annet forpliktelser som følger av bygge-, anleggs- og investeringsfullmakter.

Riksrevisjonen mener at en ytterligere standardisering for rapporteringen av fullmaktene vil gi en mer fullstendig oversikt over statens framtidige forpliktelser i Meld. St. 3. Vi vil følge opp dette i dialogen med Finansdepartementet som regelverksforvalter av *bevilgningsreglementet* og ansvarlige departementer.

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

I den finansielle revisjonen av årsregnskapene og kontroller av utvalgte saker er det ikke funnet vesentlige feil eller mangler som påvirker konklusjonen for avleggelsen og presentasjonen av statsregnskapet.

Vi har tatt forbehold om hele eller deler av regnskapet for fire virksomheter på grunn av vesentlige feil eller mangler. Videre har vi avgitt seks uttalelser om vesentlige brudd på administrativt regelverk. Vi rapporterer ni saker om mangelfull etterlevelse av Stortingets vedtak og forutsetninger. Disse vurderes likevel ikke å ha vesentlig innvirkning på vår konklusjon om statsregnskapet. Revisjonen av årsregnskapene er omtalt i kapittel 4 og revisjonen av utvalgte saker er omtalt i kapittel 5.

3.1.7 Svalbardregnskapet er riktig avlagt

Regnskapet for administrasjonen av Svalbard er riktig avlagt og presentert i [Meld. St.3 \(2021–2022\)](#).



Tilsagnsfullmakt

Tilskudds- eller låneordninger vil i enkelte tilfeller være knyttet til aktiviteter som det tar tid å fullføre, og ofte må mottakeren oppfylle visse vilkår før lånet eller tilskuddet utbetales. Det kan i sin tur føre til at utbetalingene ikke vil kunne skje før i senere budsjettår. I så fall må det innhentes såkalte tilsagnsfullmakter.

Bestillingsfullmakt

Ved kjøp av materiell og utstyr er leveringstiden enkelte ganger så lang at levering og betaling vil måtte skje i senere budsjettår. Bestillingen vil i slike tilfeller pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår. Det må derfor innhentes såkalte bestillingsfullmakter.

Veileder Statlig budsjettarbeid pkt. 2.5.2.1.



Administrativt regelverk

Regelverk som har betydning for økonomistyring i staten.

For eksempel lov og forskrift om offentlige anskaffelser og *bevilgningsreglementet*.

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

4 Revisjon av årsregnskapene

4.1 Alle årsregnskapene unntatt fire er riktig avlagt

4.1.1 Konklusjoner

Konklusjon

Riksrevisjonen mener at alle årsregnskapene, unntatt fire, for departementene og underliggende virksomheter er riktige.

- 231 av 235 årsregnskaper er uten vesentlige feil og mangler.
- Eksportfinansiering Norge, Norges forskningsråd, Statens vegvesen og Kystverket har årsregnskap som inneholder vesentlige feil og mangler.
- Det er avdekket brudd på administrativt regelverk i seks virksomheter.

Riksrevisjonen har ikke kunnet gjennomføre en fullstendig revisjon av Forsvarets årsregnskap i 2020 og 2021 på grunn av pandemien.

4.1.2 Utdyping av konklusjoner

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

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

I tillegg til å bekrefte årsregnskapsoppstillingene kan kontrollen av årsregnskapene gi revisor indikasjoner på om virksomhetene har fulgt regelverket for økonomistyring i staten. Dersom vi kommer over at virksomheten har vesentlige brudd på regelverket, vil vi omtale dette i revisjonsberetningen.

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



Revisjonsberetning inneholder

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

4.1.3 231 av 235 årsregnskaper er uten vesentlige feil og mangler

Årsregnskapet skal gi grunnlag for Stortingets kontroll med hvordan bevilningene er disponert, og for analyser av virksomhetens aktiviteter. Pålitelig regnskapsinformasjon er et viktig virkemiddel for å sikre tilliten til bruken av offentlige midler.

I 2021 har vi revidert 235 årsregnskaper.

Revisjonen viser at årsregnskapene i hovedsak er utarbeidet og avlagt i tråd med kravene i økonomiregelverket for staten, rundskriv R-115 fra Finansdepartementet om utarbeidelse og avleggelse av årsregnskap, og krav fra overordnet departement.

Vi har kontrollert at årsregnskapene viser

- virksomhetens disponible bevilgninger for 2021
- regnskapsførte utgifter og inntekter for 2021
- eiendeler og gjeld per 31. desember 2021

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

Status for bruk av statlige regnskapsstandarder (SRS)

Riksrevisjonen har i flere år, senest i Dokument 1 (2019–2020), Dokument 1 (2020–2021) og Dokument 1 (2021–2022), informert om ulik praksis i bruk av de statlige regnskapsstandardene (SRS). Når SRS anvendes ulikt blir det vanskeligere å sammenligne regnskapene over år og på tvers i staten.

For å gjøre det mer nyttig og mindre kostnadskrevenende å bruke SRS i staten, særlig for små virksomheter, vedtok Finansdepartementet fra regnskapsåret 2019 forenklinger i de statlige regnskapsstandardene og det ble gitt valgfrihet i noen av standardkravene

Revisjonen av 2021-regnskapene viser at valgfriheten i standarden gjør det vanskelig å sammenligne regnskapsinformasjon mellom virksomheter. Dette gjelder enkelte områder innenfor inntekts- og kostnadsinformasjon og informasjon om virksomhetenes eiendeler og gjeld.

SRS blir obligatoriske for alle statlige virksomheter i 2027. I regnskapsåret 2021 avla 65 av totalt 230 virksomheter virksomhetsregnskapet etter SRS. Innen 1. januar 2023 skal ytterligere ni virksomheter ta i bruk SRS. Dette innebærer at det i perioden 2024–2027 er 156 virksomheter som skal gå over til SRS. Implementering av SRS vil kreve god planlegging, kompetanse og ressurser hos departementene, virksomhetene og Riksrevisjonen.



Formålet med statlige regnskapsstandarder (SRS)

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

Kilde: www.dfø.no

Riksrevisjonen vil fortsette å følge utviklingen i de statlige regnskapsstandardene og hele forvaltningens etterlevelse av disse i forbindelse med at SRS blir obligatorisk.

Vi viser for øvrig til vår oppfølging av status for SRS under Kunnskapsdepartementet i [kapittel 6.8](#).

Faktaboks 3 Statlige regnskapsstandarder blir obligatoriske

SRS ble fra 2010 fastsatt som anbefalte, men ikke obligatoriske regnskapsstandarder for statlige virksomheter. Samtidig ble standard kontoplan obligatorisk for alle virksomhetene. SRS ble obligatorisk for nettobudsjetterte virksomheter fra 2016. Bruttobudsjetterte virksomheter har kunnet velge å føre regnskapet etter kontantprinsippet eller etter periodiseringsprinsippet i henhold til SRS.

Finansdepartementet har i 2021 besluttet at de statlige regnskapsstandardene (SRS) skal være obligatoriske for alle statlige virksomheter fra 1. januar 2027. Det vil være en innføringsperiode på fem år fra 1. januar 2022 for de virksomhetene som i dag ikke benytter SRS.

Målet med obligatorisk innføring er å få fram mer enhetlige nøkkeltall fra regnskapene, muligheter for å aggregere regnskapstall og sammenligne mellom virksomheter over tid. Det er også ønskelig å få en helhetlig oversikt over statlige eiendeler.

Alle statlige virksomheter skal fortsatt rapportere til statsregnskapet på kapittel og post etter kontantprinsippet, tilsvarende som i statsbudsjettet og i henhold til dagens praksis.

Kilde: Prop. 1 S (Gul bok) for budsjettåret 2022.

4.1.4 Eksportfinansiering Norge, Norges forskningsråd, Statens vegvesen og Kystverket har årsregnskap med vesentlige feil og mangler.

For 2021 har vi tatt forbehold om 4 av 235 årsregnskaper på grunn av vesentlige feil og mangler. Vi har også tatt forbehold i et årsregnskap siden Riksrevisjonen hadde praktiske utfordringer med å gjennomføre revisjonen i 2020 på grunn av pandemien.

Eksportfinansiering Norge (Nærings- og fiskeridepartementet)

Eksportfinansiering Norge har fått modifisert revisjonsberetning med forbehold fordi årsregnskapsoppstillingene viser sammenslåtte regnskapstall for Garantiinstituttet for eksportkreditt, som ble avvirket per 30. juni 2021, og Eksportfinansiering Norge, som er en nyetablert virksomhet per 1. juli 2021. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at valgt fremgangsmåte er i samsvar med Stortingets beslutning om hvordan sammenslåingen skulle gjennomføres, jf. Prop. 195 S (2020–2021).

Vi mener at Garantiinstituttet for eksportkredits regnskap på denne måten er rapportert to ganger. Etter vår vurdering er dette i strid med

økonomiregelverket i staten, jf. *reglement for økonomistyring i staten* § 12 og *bestemmelsene om økonomistyring i staten* pkt. 1.2 og 4.2 bokstav c.

I Dokument 1 (2021–2022) understreket vi betydningen av at kravene til etablering av eventuell åpningsbalanse og krav til regnskapsavleggelse og finansiell rapportering er avklart når statlige virksomheter starter og opphører. Avklaringen skal gjøres i tråd med økonomiregelverket og Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings sjekklister, og den skal være på plass i form av tildelingsbrev og instruksjer i god tid før virksomhetenes oppstart og opphør.

Omorganisering og sammenslåing av virksomheter i staten er lite regulert. Nærings- og fiskeridepartementet har i dialog med Finansdepartementet og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring lagt til grunn at den finansielle rapporteringen for Eksportfinansiering Norge i 2021 kan inneholde regnskapstall fra to virksomheter.

Riksrevisjonen mener at den uklarheten om finansiell rapportering som har vært ved opprettelsen av Eksportfinansiering Norge, for framtiden må unngås når virksomheter etableres.

Norges forskningsråd (Kunnskapsdepartementet)

Kunnskapsdepartementet avsatte styret i Norges forskningsråd (NFR) 12. mai 2022 med bakgrunn i den økonomiske situasjonen. Riksrevisjonen gjorde da en ny vurdering av årsregnskapet til NFR og sendte en justert revisjonsberetning.

Der konkluderer vi med at NFRs årsregnskapsoppstillinger med noter mangler informasjon som er nødvendig for å kunne danne seg et dekkende bilde av NFRs økonomiske stilling per 31.12.2021:

- Regnskapslinjen «Forskningsforpliktingar under behandling» (2 464 millioner kroner) med tilhørende note 11
 - viser ikke avsetningene per kapitler og poster som bevilgningene er gitt på
 - har ingen forklaring på hvordan en debetpost på 1,85 milliarder med benevning «Styret» skal forstås
- Note 20 «Fremtidige forskningsforpliktingar» (33 556 millioner kroner)
 - gir ingen informasjon om forutsetningene som ligger til grunn for de forventede framtidige utbetalingene, eller om usikkerheten som ligger i estimatet.
 - gir ingen vurdering av konsekvensene av det høye nivået på forpliktelsene stilt opp mot det årlige bevilgningsnivået

I tillegg til forbeholdene om årsregnskapet medfører praksisen med aktiv likviditetsstyring også brudd med *bevilgningsreglementet*, noe vi bemerker i uttalelsen om administrativt regelverk i revisjonsberetningen.

NFR har over flere år fått signaler om å redusere avsetningene sine, sammen med en forventning om at aktiviteten skal opprettholdes. NFRs

metode for å oppnå nedbygging av avsetninger kombinert med uendret aktivitet omtales som aktiv likviditetsstyring.

Aktiv likviditetsstyring er beskrevet blant annet i Prop 1 S (2021–2022) for Kunnskapsdepartementet,¹ og innebærer at likviditeten fra avsetningene midlertidig benyttes på tvers av områder og forskningsprogram. NFR framskynder prosjekter slik at de for enkelte kapitler/poster har brukt mer enn årets tildeling og avsetninger fra tidligere år (aktiv likviditetsstyring), noe som er i strid med *bestemmelser om økonomistyring i staten og bevilgningsreglementet*. Det følger av bevilgningsreglementets § 5 at utgiftsbevilgninger ikke kan overskrides eller brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget.

Stortinget samtykket i revidert nasjonalbudsjett for 2022 i at Norges forskningsråd kan benytte bevilgninger for 2022 eller tidligere til å dekke forpliktelser til forskningsprosjekter med andre formål innenfor Norges forskningsråds portefølje innenfor en samlet ramme på 2 milliarder kroner. Dette påvirker ikke vår konklusjon, fordi fullmakten gjelder fra 2022, mens revisjonsberetningen gjelder for regnskapsåret 2021.

Riksrevisjonen vil ellers vise til at det i Kunnskapsdepartementets Prop. 1 S for budsjettåret 2020 og for 2021 står følgende:

Regjeringa foreslår å redusere løyvingane til Forskingsrådet eittårig på fleire av departementas budsjett i 2021 for å redusere avsetningane i Forskingsrådet. Den eittårige reduksjonen i løyvingane skal ikkje føre til redusert aktivitet, og Forskingsrådet skal fortsette å lyse ut midlar som om løyvingane ikkje var reduserte. Forskingsrådet kan i 2021 legge opp til aktivitet med utgangspunkt i at desse midlane vil bli tilbakeførte i 2022.

Riksrevisjonen vil peke på at denne omtalen kan ha bidratt til at det har vært utydelig om Forskningsrådets praksis med midlertidig overforbruk på enkelte kapitler og poster var akseptabel.

Statens vegvesen (Samferdselsdepartementet)

Statens vegvesen skal i henhold til økonomibestemmelsene bokføre mottatte fakturaer og oppgi leverandørgjelden ved årsskiftet. Det er mottatt fakturaer for 5,1 milliarder kroner som ikke er bokført eller betalt. Årsaken er at en betydelig del av dette beløpet er omtvistede fakturaer. I årsregnskapet har Statens vegvesen oppgitt leverandørgjeld på 550 millioner kroner. Vi kan ikke uttale oss om dette beløpet er korrekt.

Forholdet har ingen innvirkning på bevilgnings- eller artskontooppstillingene, siden Statens vegvesen rapporterer sitt regnskap etter kontantprinsippet.

Kystverket (Samferdselsdepartementet)

Kystverket er i henhold til de statlige regnskapsstandardene pålagt å aktivere navigasjonshjelpemidler som fyrlykter og merker og foreta avskrivninger for å vise det årlige kostnadsbildet. Dette er bare delvis gjort,

¹Side 218.

og regnskapet viser derfor ikke alle eiendelene som skulle vært med, og heller ikke kostnadene ved verdiforringelse.

Forsvaret (Forsvarsdepartementet)

Riksrevisjonen hadde praktiske utfordringer med å gjennomføre revisjonen i 2020 på grunn av pandemien. Dette skyldes de særlige behovene for fysisk tilstedeværelse ved revisjon av gradert informasjon. Som følge av dette kunne vi ikke bekrefte inngående balanse for beholdninger av varer og driftsmateriell eller andre driftskostnader for 2021.

4.1.5 Det er avdekket vesentlige brudd på administrativt regelverk i seks virksomheter

I revisjonen av årsregnskapene for 2021 har Riksrevisjonen avdekket vesentlige brudd på administrativt regelverk hos Nav, Forsvaret, Forsvarsmateriell, Kartverket, Sørsamisk kunnskapspark og Norges forskningsråd. Bruddene gjelder det følgende:

- Nav (Arbeids- og sosialdepartementet)
Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 3.7.3.1. Nav har brutt bestemmelsene når de ikke har utnyttet avtalefestet kredittid ved årsskiftet. For tidlig betaling av fakturaer i Nav har påvirket størrelsen på ubrukt bevilging og overført beløp til neste budsjettår, jf. *bevilgningsreglementet* § 5 om overføring av inntil fem prosent av driftsbevilgningen.
- Forsvaret (Forsvarsdepartementet)
Lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Forsvaret har anskaffet varer og tjenester fra en rammeavtale hvor beløp på den totale rammen er overskredet.
- Forsvarsmateriell (Forsvarsdepartementet)
Lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Forsvarsmateriell har anskaffet varer og tjenester fra en rammeavtale hvor beløp på den totale rammen er overskredet.
- Kartverket (Kommunal- og moderniseringsdepartementet)
Reglement for økonomistyring i staten § 14 og *bestemmelser om økonomistyring i staten*, punkt 2.4 og 2.5 om internkontroll og kontroll av utgifts- og inntektstransaksjoner. Kartverket har ikke sikret tilstrekkelige avstemmingsrutiner og sporbarhet mellom grunnlag, salgsordre og regnskapsrapportering for inntekter.
- Norges forskningsråd (Kunnskapsdepartementet)
Bestemmelser om økonomistyring i staten og bevilgningsreglementet. Se omtale i punkt 4.1.4 ovenfor.
- Sørsamisk kunnskapspark (Kunnskapsdepartementet)
Det foreligger ikke dokumenterte vurderinger av en anskaffelse av persontransporttjeneste. Vi kan derfor ikke uttale oss om anskaffelsesloven § 4 om prinsipper for konkurranse er tilstrekkelig ivarettatt. Videre setter anskaffelsesforskriften § 7-1 krav til dokumentasjon av anskaffelsen. Anskaffelsen av tjenesten som har en verdi over 100 000 kroner er ikke dokumentert. Leverandøren er også en nærstående til en ansatt ved virksomheten. Vi kan derfor ikke uttale oss om krav til habilitet i anskaffelsesforskriften § 7-5 er hensyntatt.



Administrativt regelverk

Regelverk som har betydning for økonomistyring i staten.

For eksempel lov og forskrift om offentlige anskaffelser og bevilgningsreglementet.

Vi gjør oppmerksom på at det er gjennomført tverrgående etterlevelsesrevisjoner av anskaffelser og tilskuddsforvaltning. Se kapittel [5.1](#) og [5.8](#).

5 Presentasjon av saker

5.1 Statlige virksomheter etterlever ikke kravet om å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester

5.1.1 Konklusjoner

Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at virksomhetene i undersøkelsen ikke gjennomfører nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester og bygg- og anleggsarbeider.

Funnene er gjennomgående og gjelder alle departementer og virksomheter i utvalget i større og mindre grad.

- Virksomhetene har ikke kontrollert om leverandørenes ansatte har lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende tariffavtaler.
- Virksomhetene har i liten grad etablert rutiner for internkontroll som sikrer at kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter etterleveres.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i rollen som regelverksforvalter ikke gitt tydelig nok informasjon om hva kontrollen av lønns- og arbeidsvilkår innebærer.

Ansvarlige departementer (11):

Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartement, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet, og Samferdselsdepartementet.

5.1.2 Utdyping av konklusjoner

Staten har en betydelig innkjøpsmakt og anskaffet for om lag 293 milliarder kroner i 2020. Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter skal bidra til gode lønns- og arbeidsvilkår for dem som utfører ulike tjenester og bygge- og anleggsarbeider for staten.

Målet med revisjonen har vært å undersøke om statlige virksomheter etterlever kravene om å kontrollere og følge opp lønns- og arbeidsvilkår i tråd med anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket når de kjøper tjenester og bygge- og anleggsarbeider.



Omfanget av revisjonen

11

departementer

20

virksomheter

49

anskaffelser

Revisjonen er gjennomført som en tverrgående revisjon og omfatter 49 anskaffelser gjennomført av 20 virksomheter som er underlagt følgende ansvarlige departementer;

Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet, og Samferdselsdepartementet.

I tillegg er Arbeids- og inkluderingsdepartementet omfattet av revisjonen som ansvarlig for forskriften.

Anskaffelsene i utvalget er innenfor bransjer der det er økt risiko for dårlige lønns og arbeidsvilkår. Samlet hadde anskaffelsene i utvalget en verdi på om lag 1,5 milliarder kroner.

Lov om offentlige anskaffelser fikk i 2007 en hjemmel for å gi regler om offentlige oppdragsgiveres plikt til å bruke kontraktsklausuler om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter. Dette som et ledd i arbeidet mot sosial dumping. *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter* (forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter) trådte i kraft 1. mars 2008. Forskriften forvaltes av Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Arbeids- og sosialkomiteen uttalte i 2012 at formålet med forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er å unngå at offentlige oppdragsgivere inngår kontrakter med virksomheter som tilbyr dårligere vilkår enn det som er normalt på det norske arbeidsmarkedet, jf. Innst. 125 L (2012–2013). Offentlig sektor har et særlig ansvar for å sikre ryddige forhold i norsk arbeidsliv. Komiteen mener at dette blant annet innebærer å sikre at lønn og andre arbeidsvilkår er i samsvar med minimumsvilkårene i tariffavtaler og



Virksomhetene som inngår i revisjonen

- Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
- Forsvarsbygg
- Havforskningsinstituttet
- Jernbanedirektoratet
- Justervesenet
- Landbruksdirektoratet
- Meteorologisk institutt
- Miljødirektoratet
- NIBIO-Norsk institutt for bioøkonomi
- Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
- Norges vassdrags- og energidirektorat
- Politiets fellestjenester
- Statens lånekasse for utdanning
- Statens vegvesen
- Statistisk sentralbyrå
- Statsforvalterens fellestjenester
- Statsbygg
- Tolletaten
- Universitetet i Tromsø Norges arktiske universitet
- Utlendingsdirektoratet



Utvalgte risikobransjer

- bygge- og anleggsvirksomhet og reparasjon og vedlikeholdstjenester
- renholdstjenester
- kantinevirksomhet
- hotelltjenester
- vaktjenester
- beplantning og vedlikehold av grøntområder
- transporttjenester

allmenngjøringsforskrifter. Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er en viktig del av den samlede innsatsen mot sosial dumping.

Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter stiller krav om at oppdragsgiver i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget skal opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner. Oppdragsgiver skal også gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Kontrollplikten omfatter risikovurdering og eventuelt andre kontrollhandlinger. God forvaltningsskikk tilsier at virksomhetene må sikre skriftlighet og dokumentasjon av interne vurderinger og undersøkelser for å sikre etterprøvbarehet.

Reglement for økonomistyring i staten krever at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll for å sikre at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler. Internkontrollen skal være tilpasset risiko og vesentlighet og skal dokumenteres.

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

5.1.3 Virksomhetene har ikke kontrollert om leverandørenes ansatte har lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende tariffavtaler

Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter stiller krav til oppdragsgiveren i flere av stegene i anskaffelsesprosessen. Vi har vurdert om virksomhetene har oppfylt forskriftens krav i hver av de 49 anskaffelsene.



Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Forskriften har som formål å bidra til at ansatte i virksomheter som utfører tjenester og bygge- og anleggsarbeider for offentlige oppdragsgivere, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler.

Forskriften forvaltes av Arbeids- og inkluderingsdepartementet og gjelder blant annet ved tildeling av tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter for statlige virksomheter ved kontrakter som overstiger 1,3 millioner kroner ekskl. mva.

Figur 14 Etterlevelse av forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter i 49 anskaffelser



Kilde: Riksrevisjonen.

Virksomhetene oppfyller i hovedsak plikten til å informere i kunngjøringen og å bruke kontrakter som har klausuler om lønns- og arbeidsvilkår, krav til dokumentasjon og varsel om bruk sanksjoner. Disse kontraktsvilkårene er avgjørende for at virksomheten som oppdragsgiver kan kontrollere at ansatte hos leverandører og underleverandører får den lønnen de har rett på.

De fleste virksomhetene stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene, men leverandørenes oppfyllelse av vilkårene blir i liten grad fulgt opp. Virksomhetene har i bare noen få tilfeller dokumentert at det er gjennomført risikovurderinger, og det er kun gjennomført kontroll i 5 av de 49 utvalgte anskaffelsene. Fem virksomheter har kontrollert lønns- og arbeidsvilkår i én av sine anskaffelser. Det er ingen av de 20 virksomhetene som har gjennomført risikovurderinger og/eller gjennomført kontroll i alle sine anskaffelser i utvalget.

Revisjonen viser at mange av virksomhetene ikke oppfatter kontrollplikten i forskriften om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter som en plikt til å gjennomføre en dokumentert risikovurdering av den enkelte kontrakt. Manglende dokumentasjon av risikovurderinger fører til at virksomhetene ikke kan sannsynliggjøre at det var nødvendig å kontrollere lønns- og arbeidsvilkårene. Fraværet av dokumentasjon gjør det også vanskelig å etterprøve om virksomhetene har oppfylt kontrollplikten.

5.1.4 Virksomhetene har i liten grad etablert rutiner for internkontroll som sikrer at kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter etterlevs

Vi har vurdert om de 20 virksomhetene har rutiner som kan bidra til å sikre at alle krav blir etterlevd i anskaffelser som er omfattet av forskriften.



Blant de 20 virksomhetene har

4

fullstendige rutiner

10

mangelfulle rutiner

6

ingen rutiner

Fire av virksomhetene har rutiner for å sikre at det blir stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår i utlysning og kontrakt, og at det blir gjennomført nødvendig kontroll av at leverandørene overholder kravene til lønns- og arbeidsvilkår. Vi har vurdert at rutinene er fullstendige fordi de dekker alle kravene i forskriften og gjelder for alle anskaffelsestyper og alle bransjer som er omfattet av forskriften.

Manglende rutiner øker risikoen for at virksomhetene ikke har en forståelse av hva rollen som oppdragsgiver innebærer og hvilke plikter virksomheten har i henhold til forskriften.

5.1.5 Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i rollen som regelverksforvalter ikke gitt tydelig nok informasjon om hva kontrollen av lønns- og arbeidsvilkår innebærer

Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter pålegger offentlige oppdragsgivere å gjøre «nødvendig kontroll» av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Vår vurdering er at Arbeids- og inkluderingsdepartementet ikke har gitt tilstrekkelige føringer om hva

kontrollplikten innebærer. Departementet har i hovedsak valgt å informere gjennom veiledning.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, inneholder både skal-, kan- og bør-formuleringer. Vi vurderer at departementet som regelverksforvalter ikke har hatt en bevisst tilnærming til hvordan regeltolkninger skal kommuniseres. Departementet har heller ikke vært bevisst på om veilederen faktisk bare skal veilede eller om den også skal formidle regeltolkninger som ikke framkommer andre steder.

Revisjonen viser at virksomhetene ikke forstår at forskriften stiller absolutte krav. Dette gjelder blant annet plikten til å gjøre risikovurderinger av hver enkelt kontrakt og plikten til å dokumentere både risikovurderinger og gjennomførte kontroller. Når det er uklart hva den enkelte virksomhet skal gjøre for å etterleve forskriften, øker risikoen for at intensjonen med forskriften ikke blir oppfylt.

5.1.6 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at departementene i sin styring og kontroll følger opp at underliggende virksomheter

- har etablert systemer og rutiner for å kunne etterleve kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- gjennomfører kontrollplikten i forskriften
- dokumenterer sine vurderinger i arbeidet med å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene

Videre anbefaler vi at Arbeids- og inkluderingsdepartementet

- tydeliggjør hva kontrollplikten krever og hvordan forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter skal følges for å nå Stortingets forutsetninger

5.1.7 Statsrådenes svar

Statsrådenes svar følger i vedlegg 3.

- [Lenke til arbeids- og inkluderingsministerens svar.](#)
- [Lenke til finansministerens svar.](#)
- [Lenke til forsvarsministerens svar.](#)
- [Lenke til justisministerens svar.](#)
- [Lenke til klima- og miljøministerens svar.](#)
- [Lenke til kommunal- og distriktsministerens svar.](#)
- [Lenke til forsknings- og høyere utdanningsministerens svar.](#)
- [Lenke til landbruks- og matministerens svar.](#)
- [Lenke til næringsministerens svar.](#)
- [Lenke til olje- og energiministerens svar.](#)
- [Lenke til samferdselsministerens svar.](#)

5.1.8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

5.2 Helsedirektoratet avdekker ikke alvorlige feil og misbruk og krever ikke tilbake feilutbetalinger av helserefusjoner

5.2.1 Konklusjoner

Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at alvorlige feil og misbruk av helserefusjoner ikke avdekkes eller tilbakekreves. Helsedirektoratet gjennomfører få etterkontroller. I gjennomsnitt blir bare 33 av de totalt 23 000 helseaktørene som får utbetalt refusjon etterkontrollert hvert år. Mange helseaktører med høy risiko blir ikke etterkontrollert.

- Helfo gjennomfører få etterkontroller, men sanksjonerer i alle etterkontrollerte saker der det avdekkes feil.
- Helfo har ikke etablert systemer og rutiner som ivaretar kravene til gjennomføring av etterkontroll.

Ansvarlig departement: Helse- og omsorgsdepartementet.

5.2.2 Utdyping av konklusjoner

I folketrygdloven §§ 22-11 a og 22-15 a stilles det krav om å følge opp og kontrollere utbetalinger slik at feilutbetalinger tilbakebetales. Helfo skal etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll for å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet avdekkes, jf. reglement for økonomistyring i staten. I bestemmelsene om statlig økonomistyring stilles det krav til dokumentasjon av internkontrollen.

Helfo skal kreve tilbake feilutbetalinger fra behandlere, tjenesteytere eller andre etter en direkte oppgjørsordning, med mindre den som har fått utbetalingen har foretatt seg det som med rimelighet kan kreves for å bringe på det rene hva som anses å være nødvendig behandling eller riktig bruk av takstene.

Helfo kan treffe vedtak om at det ikke skal ytes godtgjørelse for behandling eller tjeneste, dersom en behandler eller tjenesteyter forsettlig eller grovt uaktsomt gjør seg skyldig i uberettiget utbetaling fra trygden, ikke oppfyller



Helserefusjonsordningen

er utformet som et tillitsbasert system hvor utbetalingene skjer på bakgrunn av helseaktørenes innsendte refusjonskrav.

Tillitsbaserte systemer er sårbare, og bruken av slike systemer krever at det gjennomføres etterkontroller for å sikre at tilliten ikke misbrukes.

lovbestemte plikter, eller gir misvisende opplysninger eller erklæringer som kan føre til uberettiget utbetaling av trygdeytelser.

Videre skal Helfo begjære påtale mot den som mot bedre vitende gir uriktige opplysninger, eller holder tilbake opplysninger som er viktige for rettigheter eller plikter etter folketrygdloven.

Helfo skal gjennomføre etterkontroller for å avdekke økonomisk misbruk og bedrageri, og systematisk formidle kontrollresultatene slik at de bidrar til økt etterlevelse og bygger tillit. Omfanget av etterkontroller må tilpasses virksomhetens egenart og risiko, og kvaliteten på de forebyggende kontrollene.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Helsedirektoratet ved Helfo avdekker feilutbetalinger gjennom etterkontroll, og om sanksjonsmulighetene i folketrygdloven benyttes når feilutbetalingene skyldes feilaktige eller mangelfulle opplysninger gitt av helseaktøren.



I 2021 utbetalte Helsedirektoratet

40 milliarder

kroner i refusjoner til om lag 23 000 helseaktører

Helserefusjonskravene behandles og kontrolleres maskinelt ved en regelmotor i Helfos oppgjørssystemer. Regelmotoren foretar logiske kontroller av om innsendte krav er i samsvar med regelverket. Regelmotoren kan ikke kontrollere om mottakeren:

- har gjennomført en konsultasjon med pasienten
- har utført den behandlingen det kreves takst for
- har utøvd god skjønnsutøvelse eller gjennomført en behandling som var medisinsk nødvendig etter folketrygdloven

Helserefusjonsordningen inneholder svært mange takster, krav og bestemmelser som ikke kan bli operasjonalisert inn i de maskinelle kontrollene. Disse kravene og mulige feilutbetalinger som følge av dette må i stedet fanges opp av etterkontroller.

Av refusjonskravene som oppgjørssystemet godkjenner og utbetaler, gjør Helfo et risikobasert utvalg for etterkontroll. Det risikobaserte utvalget bygger på analyser av helseaktører og refusjonskrav og risiko- og vektingsmodellering og hypotesetesting.

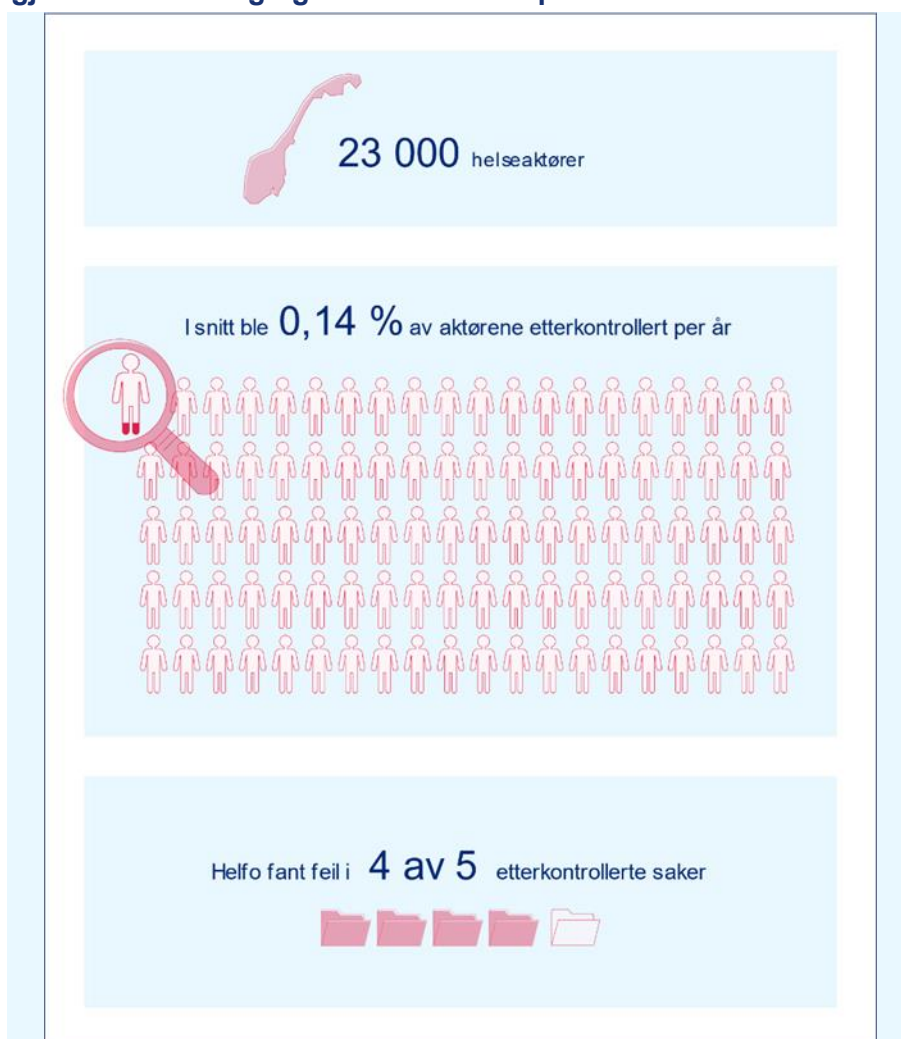
Saken er presentert i en egen rapport, se [lenke til rapport](#).

5.2.3 Helfo gjennomfører få etterkontroller, men sanksjonerer i alle etterkontrollerte saker der det avdekkes feil

Helsedirektoratet og Helfo har ansvaret for å følge opp og kontrollere tjenester, ytelser og utbetalinger. Helfo skal etablere rutiner for etterkontroller tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

Revisjonen viser at Helfo bare etterkontrollerer noen få av helseaktørene de identifiserer med høy risiko, og at feil avdekkes i de fleste sakene som etterkontrolleres. Etter vår vurdering er det sannsynlig at alvorlige feilutbetalinger ikke avdekkes, når mange av helseaktørene med identifisert høy risiko ikke etterkontrolleres.

Figur 15 Antall helseaktører, saker etterkontrollert i gjennomsnitt årlig og saker med feil i perioden 2019–2021



Kilde: Databestilling Helfo.

Figuren ovenfor viser at Helfo i gjennomsnitt per år etterkontrollerer 33 av de totalt 23 000 helseaktørene som får utbetalt refusjon. Dette tilsvarer 0,14 prosent av alle helseaktørene. I løpet av de siste tre årene (2019–2021) er det gjennomført og avsluttet etterkontroller av 101 helseaktører.

Høsten 2021 identifiserte Helfo 22 leger med høy risiko, men kun fem leger ble prioritert for etterkontroll.

I 2021 ble det utbetalt omtrent 15,4 milliarder kroner til refusjonsområdet apotek og bandasjist. Dette utgjør 38 prosent av totalt utbetalte helserefusjoner. Området har vært nedprioritert de siste årene fordi det, ifølge Helfo, har vært uavklart hvordan etterkontrollene kan gjennomføres. Området har flere mulige kontrollobjekter (pasient, lege og apotek/bandasjist), og det foreligger ikke tydelige rammer for utlevering av medisinsk forbruksmateriell. Videre er utviklingen av risikomodeller på området forsinket.

Helfo avdekker feil i 4 av 5 saker som blir etterkontrollert. Helfo har i perioden 2019–2021 avdekket feilutbetalinger til helseaktører i 84 av de 101 sakene som er etterkontrollert.

Revisjonen registrerer at det i rapport fra Helsedirektoratets internrevisjon i 2019 framkommer at det identifiseres et betydelig antall helseaktører som antas å representere grovt misbruk, men som av kapasitetsgrunner ikke blir etterkontrollert. Internrevisjonens anbefaling om å sikre at Helfo har tilstrekkelig kapasitet, inngår heller ikke i Helsedirektoratets oppfølgingsplan av internrevisjonsrapporten.

5.2.4 Helfo har ikke etablert systemer og rutiner som ivaretar kravene til gjennomføring av etterkontroll

Helfo har ikke et hensiktsmessig saksbehandlingssystem som støtter opp under prosessen med etterkontroller. Arbeidet med etterkontroller baseres i stor grad på manuelle prosesser, og preges av manglende interaksjon mellom ulike fagsystemer og applikasjoner. Dette reduserer produktiviteten og øker risikoen for feil i saksbehandlingen.

Helfo har opplyst til Helsedirektoratet at det vurderes høy risiko for alvorlige feil og misbruk ved bruken av flere refusjonstakster. Revisjonen viser at disse likevel ikke blir etterkontrollert. Helsedirektoratet vurderte i 2019 Helfos kontrollaktiviteter og hjemmelsgrunnlag i folketrygdloven opp mot personvernlovgivningen (GDPR) som trådte i kraft i 2018. Fra og med november 2020 har man stanset etterkontroller av refusjonstakster som innebærer å følge den enkelte borger/pasient på tvers av ulike behandlere/helseaktører og refusjonsområder, i påvente av en juridisk klargjøring.

Revisjonen viser at risikolister for utvalg til etterkontroll ikke oppbevares. Foretatte risikovurderinger er dermed ikke etterprøvbare, og Helfo har ingen oversikt over totalt antall helseaktører hvor det er identifisert høy risiko.

Manglende systemstøtte påvirker effektiviteten og kapasiteten til å gjennomføre etterkontroller. Revisjonen registrerer at Helfo ved flere anledninger har rapportert til Helsedirektoratet om manglende systemstøtte. Helfo har i notat til Helsedirektoratet også beskrevet konsekvensene av stans i alle kontroller mot enkelte refusjonstakster. Helfo har opplyst at Helsedirektoratet er kjent med at de fleste saker med identifisert høy risiko ikke er etterkontrollert. Helsedirektoratet har i sine årsrapporter de siste

årene vist til at kapasitet til behandling av kontrollsaker i Helfo blir påvirket av blant annet manglende systemstøtte, omstilling og oppbygging av kontrollmiljø og kompetanse. Det krever også mer ressurser å følge opp de mer alvorlige sakene.

Rapportering til Helse- og omsorgsdepartementet

Helsedirektoratet har rapportert til Helse- og omsorgsdepartementet i Årsrapport 2021 at alle krav etterprøves i den grad det lar seg gjøre opp mot gjeldende regelverk, men at det likevel vil være en usikkerhet knyttet til realiteten av de krav som ikke fullt ut kan etterprøves opp mot gjeldende regelverk. Videre rapporterer Helsedirektoratet at de gjennom den samlede oppfølgingen av refusjonsområdene, og basert på dagens regelverk, teknologi og tilgjengelige ressurser, har vurdert risiko for manglende realitet i utbetalinger av helserefusjoner til å være innenfor et akseptabelt nivå.

Revisjonen viser at en brøkdel av helseaktører med identifisert høy risiko blir etterkontrollert, risikolister slettes og det er manglende systemstøtte. Revisjonen kan ikke se at disse forholdene fremgår av rapporteringen fra Helsedirektoratet til Helse- og omsorgsdepartementet.

Revisjonen kan ikke se at folketrygdlovens mål om at feilutbetalinger skal tilbakebetales blir oppnådd, når Helfo bare etterkontrollerer et lite utvalg av de alvorligste sakene med vesentlige beløp (aktører med identifisert høy risiko), som tilsvarer i gjennomsnitt 0,14 prosent av alle helseaktørene. Etter vår vurdering vil Helfo, med en kontrollstrategi hvor kun et lite utvalg av de alvorligste sakene kontrolleres, heller ikke nå målsettingen i Prop. 1 S (2020 – 2021) under Helse- og omsorgsdepartementet om at formidling av kontrollresultatene skal bidra til økt etterlevelse og bygge tillit til helserefusjonsordningen.

5.2.5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Helse- og omsorgsdepartementet

- sikrer at Helsedirektoratet ved Helfo etablerer systemer og rutiner for etterkontroll som vil bidra til at flere feilutbetalinger blir avdekket og tilbakebetalt

5.2.6 Statsrådets svar

Statsrådets svar følger i vedlegg 3.

- [Lenke til helse- og omsorgsministerens svar.](#)

5.2.7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Statsråden mener det gir et skjevt bilde å sammenligne antallet etterkontroller med det totale antallet helseaktører som har mottatt refusjon, fordi risikoen må vektas. Revisjonen viser at risikovurderingene som er gjennomført, ikke er etterprøvbare. I tillegg viser revisjonen at Helfo mangler oversikt over det totale antallet helseaktører hvor det er identifisert risiko.

Riksrevisjonen vil fremheve at revisjonen dreier seg om etterkontroller. I en etterkontroll blir det kontrollert at det er gjennomført en konsultasjon, at helseaktøren har utført den behandlingen det kreves takst for, og at helseaktøren har utøvd god skjønnsutøvelse eller gjennomført en behandling som var medisinsk nødvendig. Vi mener at de automatiske kontrollene i forkant av refusjonsutbetalingen, som er innebygd i systemene KUHR og eResept, ikke kan fange opp dette.

Vi merker oss at Helsedirektoratet har signalisert til Helse- og omsorgsdepartementet at de vil styrke arbeidet med etterkontroller. Videre registrerer vi at departementet vil ha en særskilt gjennomgang av oppbygningen og innretningen av risikovurderingene. Vi registrerer også at de ønsker en dialog med Helsedirektoratet om hvilke hensyn som ligger bak når leger med høy risiko ikke prioriteres for etterkontroll.

5.3 Nav har i begrenset grad gjennomført etterkontroller av de koronarelaterte ytelsene

5.3.1 Konklusjoner

Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Nav i begrenset grad har gjennomført etterkontroller av mulige feilutbetalinger av de koronarelaterte ytelsene.

- Nav har gjennomført risikovurderinger og avdekket over 200 000 mulige feilutbetalingssaker.
- Nav har kun igangsatt etterkontroll av mulige feilutbetalingssaker på dagpenger og kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere.
- Mange mulige feilutbetalingssaker vil foreldes fra medio 2023 dersom etterkontroll ikke gjennomføres.

Riksrevisjonen mener det er positivt at Nav har etablert systemer som sikrer at forskudd på dagpenger tilbakebetales.

- Nav har fått tilbakebetalt 2,7 av 4,5 milliarder kroner av forskudd på dagpenger ved utgangen av 2021.
- Tilbakebetaling av forskuddene vil pågå fram til 2026.

Ansvarlig departement: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

5.3.2 Utdyping av konklusjoner

Målet med denne revisjonen har vært å kontrollere om Nav har gjennomført systematiske etterkontroller for å avdekke feilutbetalinger og misbruk av de koronarelaterte ytelsene. Videre har det vært et mål å kontrollere om etatens tiltak sikrer at forskudd på dagpenger tilbakebetales.

Revisjonen i 2021 bygger på resultatene fra Riksrevisjonens revisjon av bevilgninger til Navs tiltak under koronapandemien, Dokument 3:11 (2020–2021). Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg i Innst. 168 S (2021–



Koronarelaterte ytelser

- dagpenger
- lønnskompensasjon
- sykepenger til selvstendig næringsdrivende og frilansere
- kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere
- refusjon av sykepenger til arbeidsgivere
- omsorgspenger
- dagpenger til lærlinger

Steg i den systematiske etterkontrollen

- kartlegge risiko og beslutte etterkontroller
- avdekke mulige feilutbetalingssaker
- igangsette og gjennomføre etterkontroll av mulige feilutbetalingssaker

Forskudd på dagpenger

- Nav utbetalte forskudd på dagpenger for å sikre arbeidsledige og permitterte inntekt mens de ventet på at deres søknad om dagpenger skulle bli behandlet.

2022) at Nav foreløpig ikke hadde etablert tilstrekkelige kontroller for å forebygge feilutbetalinger og avdekke eventuelle misbruk av de koronarelaterte ytelsene.

I Stortingets behandling av saken stilte komiteen seg bak Riksrevisjonens funn og anbefalingene til Arbeids- og inkluderingsdepartementet om å følge opp

- at Nav raskt etablerer tilstrekkelige kontroller for å forebygge og avdekke feilutbetalinger og misbruk av koronaordningene
- at Nav krever inn utestående forskudd på dagpenger

Komiteens flertall berømmet samtidig Nav for effektiv gjennomføring av ordningene.

Under pandemien har Nav utbetalt

75 milliarder

kroner i koronarelaterte ytelser per utgangen av 2021

Beløpet fordeler seg på 45 milliarder kroner i 2020 og 30 milliarder i 2021. Figuren nedenfor viser de totale utbetalingene fordelt på de koronarelaterte ytelsene i perioden (2020–2021). Vi har også lagt inn forskudd på dagpenger, som kommer i tillegg til utbetalingene av de 75 milliardene. Forskuddet skal i sin helhet kreves tilbake.

Figur 16 Totale utbetalinger på de koronarelaterte ytelsene i 2020 og 2021



Kilde: Regnskapstall fra Nav for 2020 og 2021.

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

5.3.3 Nav har gjennomført risikovurderinger og avdekket et stort antall mulige feilutbetalingssaker innenfor de koronarelaterte ytelsene

Nav skal i henhold til *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* § 4 sikre rett ytelse til den enkelte. Etaten har også ansvaret for å følge opp og kontrollere tjenester, ytelser og utbetalinger. I henhold til folketrygdloven § 22-15 kan en utbetaling fra Nav til noen som ikke hadde krav på den, kreves tilbake.

Nav har avdekket at det er mulig å få utbetalinger gjennom flere av etatens IKT-løsninger samtidig, selv om ytelsene ikke skal kunne la seg kombinere. Navs IKT-systemer mangler innebygde kontroller som hindrer dette. En feilaktig utbetaling kan kun fanges opp gjennom manuelle etterkontroller. De store saksmengdene under koronapandemien har satt gjennomføring og oppfølging av manuelle kontroller under sterkt press, og kontrollene har vært tidkrevende å gjennomføre.

Når det er få maskinelle kontroller, øker risikoen for både misbruk av ordningene og feilutbetalinger, og noen brukere kan ha fått for mye eller for lite stønad utbetalt. For å redusere denne risikoen må Nav vurdere om utbetalingene er riktige, ved å gjennomføre systematiske etterkontroller.

Figuren på neste side viser status i de systematiske etterkontrollene av de koronarelaterte ytelsene per utgangen av 2021:

- Nav har risikovurdert alle koronarelaterte ytelser. Etaten vurderte at dagpenger hadde høyest risiko for feilutbetalinger.
- Nav har besluttet å gjennomføre etterkontroll på alle ytelsene, bortsett fra refusjon av sykepenger til arbeidsgivere og sykepenger til selvstendig næringsdrivende og frilansere. Disse unntakene er begrunnet med gjennomførte risikovurderinger og kontroll av et representativt utvalg saker.
- Nav har avdekket over 200 000 mulige feilutbetalingssaker ved hjelp av registersamkjøringer og analyser. Disse sakene utgjør et betydelig antall saker innenfor dagpenger, lønnskompensasjon og kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere.
- Nav har igangsatt etterkontroll av mulige feilutbetalingssaker på dagpenger og kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere.

Figur 17 Status i de systematiske etterkontrollene

Koronarelatert ytelse	Steg i den systematiske etterkontrollen				
	Kartlagt risiko	Besluttet etterkontroller	Avdekket mulige feilutbetalinger	Igang satt etterkontroll	Gjennomført etterkontroll
Dagpenger					
Lønnskompensasjon					
Kompensasjonsordning for selvstendig næringsdrivende og frilansere					
Omsorgspenger					
Refusjon av sykepenger til arbeidsgivere			Nav besluttet å ikke gjennomføre etterkontroll på disse ytelsene		
Sykepenger til selvstendig næringsdrivende og frilansere					
Dagpenger til lærlinger					

Forklaring av symboler i figuren

Gjennomført
 Under arbeid
 Ikke gjennomført
 På dagpenger har et mindre utvalg saker blitt tatt til etterkontroll

Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon.

5.3.4 Nav har i begrenset grad gjennomført etterkontroller av de koronarelaterte ytelsene

Nav skal etablere systemer og rutiner som ivaretar kravene til internkontroll for å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes. Dette følger av reglement for økonomistyring i staten § 14 g.

Revisjonen i fjor viste at det manglet innebygde kontroller i systemløsningene for de nye kompensasjonsordningene for inntektsbortfall, og manglene førte til mange feilutbetalinger og mye ekstraarbeid for Nav.

Revisjonen viser at omfanget av mulige feilutbetalinger er stort, at etterkontrollene er arbeidskrevende og at Nav ikke kontrollerer alle mulige

feilutbetalingssaker. En konsekvens av begrenset etterkontroll er at betydelige feilutbetalinger ikke blir behandlet eller krevet inn. Arbeidet med etterkontrollene vil være ressurskrevende og kan komme i konflikt med behandling av løpende ytelser. Mange av sakene blir foreldet fra medio 2023.

Ifølge Nav har de prioritert utbetaling av ytelser og behandling av klagesaker foran gjennomføring av etterkontroller. De har kun påbegynt etterkontroll av saker på dagpengeområdet og innenfor kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere.

Revisjonen viser at Nav i 2020 og 2021 på bakgrunn av gjennomført kontrollarbeid har identifisert 10 000 feilutbetalingssaker på de koronarelaterte ytelsene. Etaten har overført krav for cirka 340 millioner kroner til innkreving hos Skatteetaten. Om lag 500 personer er anmeldt for trygdesvindel av til sammen om lag 110 millioner kroner.

Nav har orientert Arbeids- og inkluderingsdepartementet om status i kontrollarbeidet. Departementet uttaler at det framover vil være behov for økt oppmerksomhet på blant annet kontroll, og at det vil være viktig å følge opp feilutbetalingsområdet i styringsdialogen framover.

5.3.5 Om de koronarelaterte ytelsene

Dagpenger

Utbetalingene til dagpenger økte fra 9 milliarder kroner i 2019, til over 30 milliarder kroner i 2020 og 26 milliarder kroner i 2021. På det meste mottok om lag 424 000 personer dagpenger. Nav nedprioriterte kontrollarbeidet for å håndtere den store pågangen av dagpengesøknader.

Nav forsøkte å automatisere saksbehandlingen på dagpenger i 2020, men det var ikke mulig å tilpasse regelverket til dette. Automatisering krever endringer i dagpengereguleringen og nytt saksbehandlingssystem. Revisjonen viser at IKT-systemet og regelverket på dagpengeområdet begrenser Navs mulighet til å automatisere saksbehandlingen og etterkontrollen av dagpenger.

I 2021 har etaten igangsatt et forprosjekt for å modernisere saksbehandlingssystemene for dagpenger og arbeidsavklaringspenger. Moderniseringen skal bidra til høyere kvalitet, raskere saksbehandling og redusert risiko for feilutbetalinger. Departementet uttaler at det også er aktuelt å se på regelverket for dagpenger i denne prosessen.

Nav har avdekket 173 000 mulige feilutbetalingssaker i 2020, og mange av de mulige feilutbetalingene kan ha fortsatt i 2021. Nav anslår at det samlet kan være feilutbetalt 3 milliarder kroner i perioden.

Nav vurderer at det vil kreve betydelige ressurser å gjennomgå de avdekkede, mulige feilutbetalingssakene, da store deler av kontrollarbeidet må gjøres manuelt. Navs IKT-systemer er ikke tilpasset en effektiv kontroll. Navs handlingsplan mot trygdemisbruk og svindel 2021–2022 fastslår at det er en utfordring at Nav ikke har mulighet til å automatisere avregningen av ytelser mot tilgjengelige inntektsopplysninger.

Lønnskompensasjon

For lønnskompensasjonsordningen ble det utbetalt ca. 8,1 milliarder kroner til 386 000 mottakere gjennom den helautomatiske saksbehandlingsløsningen.

Revisjonen viser at Nav i perioden (2020–2021) hovedsakelig har jobbet med å rette feil i vedtakene. Ordningens innretning og manglende kontroller i saksbehandlingsløsningen har ført til mange feilutbetalinger. Nav har behandlet 15 000 saker av ca. 40 000 mottatte henvendelser om feil i vedtakene.

Nav har prioritert utbetalinger til dem som har fått for lite utbetalt. Saksbehandling av feilutbetalinger til dem som har fått for mye utbetalt, begynte i juni 2021, men er i hovedsak planlagt gjennomført fra januar 2022. Nav arbeider fortsatt med utvikling av en IKT-løsning for saksbehandling av feilutbetalinger ved refusjon av lønnskompensasjon til arbeidsgivere.

Nav har gjennom systematisk etterkontroll avdekket 14 500 mulige feilutbetalingssaker, men kontroll av disse sakene var ikke påbegynt i 2021. Nav planlegger at etterkontrollen skal starte i 2022 og ferdigstilles i løpet av året.

Nav besluttet at feilutbetalinger av lønnskompensasjon i utgangspunktet innkreves med 50 prosent av feilutbetalt beløp, da mottakerne av ytelsen vurderes ikke å ha opptrådt grovt uaktsomt eller forsettlig. Nav hadde utbetalt ytelsen uten å undersøke om brukerne mottok andre ytelser fra Nav. I saker der arbeidsgiver derimot vurderes å ha handlet grovt uaktsomt eller forsettlig, vil etaten vurdere å kreve tilbake hele det feilutbetalte beløpet, uten reduksjon av 50 prosent.

Nav har hittil anslått at feilutbetalingene for lønnskompensasjonen kan utgjøre mellom 90 og 140 millioner kroner, og at omtrent tilsvarende beløp i tilfelle vil bli avskrevet på grunn av skylddeling.

Andre koronarelaterte ytelser

Nav har avdekket 12 000 mulige feilutbetalingssaker innen kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere. Dette representerer anslagsvis avvik i om lag en av tre saker. Etterkontroll av sakene er så vidt påbegynt ved utgangen av 2021, og Nav har fattet vedtak om feilutbetaling i 46 av sakene.

For sykepenger og omsorgspenger har Nav vurdert fiktivt fravær som en av de høyeste risikoene. Ordningene er tillitsbaserte, og Nav har ikke mulighet til å kontrollere realiteten i om det har vært et reelt syke- eller omsorgsfravær. Nav har avdekket mulige feilutbetalinger på grunn av overlapp med andre ytelser, i hovedsak mot lønnskompensasjon.

På ordningen for omsorgspenger har Nav avdekket 1 500 saker med mulige doble ytelser. Etterkontroll av sakene var ikke påbegynt i 2021.

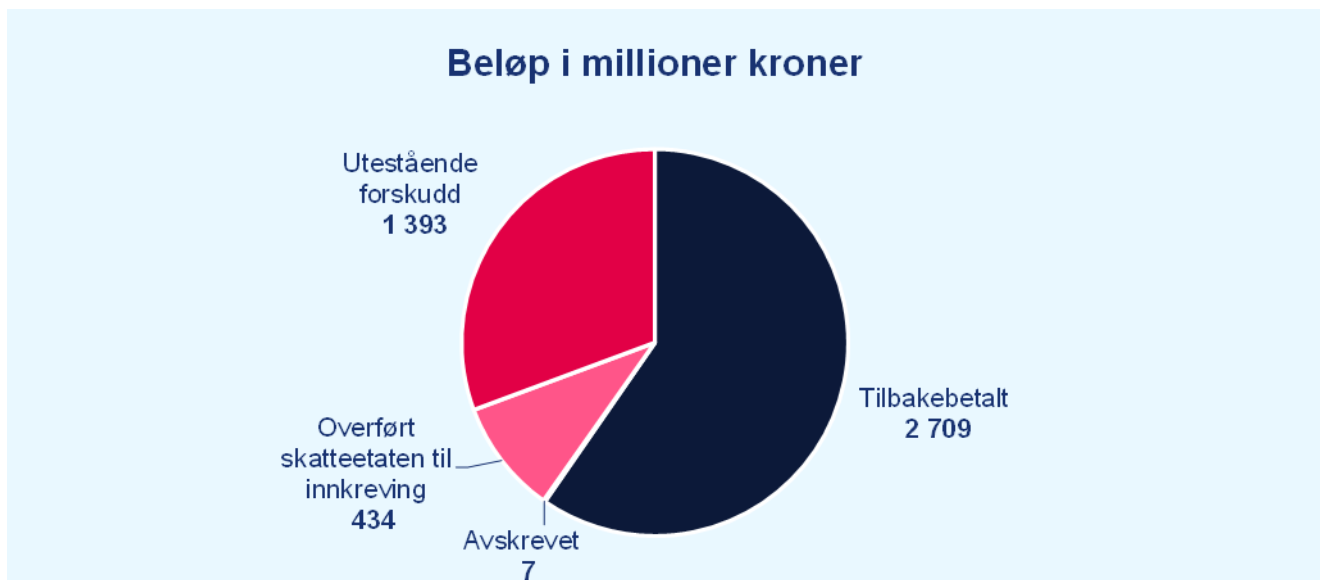
5.3.6 Nav har etablert systemer som sikrer at forskudd på dagpenger tilbakebetales

Saksbehandlingstiden på dagpenger ble uvanlig lang som følge av den massive arbeidsledigheten som kom med nedstengningen under koronapandemien våren 2020. Nav utbetalte forskudd på dagpenger for å sikre arbeidsledige og permitterte inntekt mens de ventet på at deres søknad om dagpenger skulle bli behandlet. Forskuddet på dagpenger skal betales tilbake.

Til sammen fikk 197 000 personer utbetalt 4,5 milliarder kroner i forskudd på dagpenger i 2020 og 2021.

Nav skal ha systemer og rutiner som sikrer at utbetalt forskudd på dagpenger blir betalt tilbake. Dette er utledet av *reglement for økonomistyring i staten § 14*.

Figur 18 Status tilbakebetaling av forskudd på dagpenger, per 31. desember 2021



Kilde: Nav.

Figuren ovenfor viser status i tilbakebetaling av forskudd på dagpenger per 31. desember 2021. Revisjonen viser at Nav har fått tilbakebetalt 2,7 milliarder kroner og har utestående 1,4 milliarder kroner av utbetalte forskudd. Revisjonen viser videre at Nav har overført krav for om lag 434 millioner kroner fordelt på 17 200 personer til innkreving hos Skatteetaten. Dette utgjør ca. 10 prosent av totalt utbetalt forskudd på dagpenger.

Nav har etablert tilbakebetalingsløsninger som etter planen skal sikre at det meste av forskuddet er tilbakebetalt innen juni 2024. De som fikk over 100 000 kroner i forskudd på dagpenger får noe lengre frist med tilbakebetalingen, og skal være ferdige med tilbakebetalingen innen juni 2026.

5.3.7 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og inkluderingsdepartementet

- og Nav vurderer omfanget av gjenstående etterkontroller på de koronarelaterte ytelsene, fordi et betydelig antall mulige feilutbetalingssaker vil foreldes fra medio 2023
- følger opp at den pågående moderniseringen av IKT-systemer i Nav inkluderer innebygde kontroller, legger til rette for automatisert saksbehandling og forbedrer systemstøtten for kontrollarbeidet

5.3.8 Statsrådets svar

Statsrådets svar følger i vedlegg 3.

- [Lenke til arbeids- og inkluderingsministerens svar.](#)

5.3.9 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

5.4 Saksbehandlingstiden for klagesaker på skatteområdet er for lang og sikrer dermed ikke i tilstrekkelig grad rettssikkerheten til skattepliktige

5.4.1 Konklusjoner

Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at klageordningen på skatteområdet ikke i tilstrekkelig grad sikrer forutberegneligheten og rettssikkerheten til skattepliktige. Riksrevisjonen er innforstått med at koronapandemien kan ha påvirket klagebehandlingen, men mener det vil være sterkt kritikkverdig dersom situasjonen med lang saksbehandlingstid fortsetter.

- Saksbehandlingstiden for klagesaker på skatteområdet er for lang.
- Antall ubehandlede klagesaker og andelen eldre saker er fortsatt for høy i sekretariatet for Skatteklagenemnda.
- Lang saksbehandlingstid har flere uheldige konsekvenser, både for den enkelte skattepliktige og staten.
- Iverksatte tiltak har ikke sikret en tilfredsstillende klagebehandling på skatteområdet.

Ansvarlig departement: Finansdepartementet.

5.4.2 Utdyping av konklusjoner

Klageretten på skatteområdet er en sentral rettssikkerhetsgaranti. Når skattemyndighetene har fattet et vedtak, skal en skattepliktig som er uenig ha rett til å få overprøvd det av noen andre enn den som fattet vedtaket, og få en ny realitetsvurdering i saken. Retten til klagebehandling forutsetter i utgangspunktet at det er klaget innen fristen, og at krav til form og innhold i klagen er overholdt.

I 2016 ble det etablert en ny klagenemndsordning på skatteområdet. Formålet var å styrke klageordningen, bedre rettssikkerheten, og bidra til å

styrke de skatte- og avgiftspliktiges tillit til at klagesakene blir behandlet på en tilfredsstillende måte.

En klage på skattefastsettelsen skal sendes til skattekontoret. Dersom skattekontoret ikke avviser klagen eller omgjør sitt opprinnelige vedtak, skal sakens dokumenter sendes til Skatteklagenemnda eller Skattedirektoratet som klageinstans – så snart saken er tilrettelagt. Et eget sekretariat som er administrativt underlagt Skattedirektoratet, forbereder sakene for Skatteklagenemnda.

For å sikre en uavhengig klagebehandling ble det lovfestet at sekretariatet for Skatteklagenemnda og Skatteklagenemnda ikke kan instrueres faglig, verken av skattekontorene, Skattedirektoratet (SKD) eller Finansdepartementet.

I 2018 ble det gjort endringer i skatteforvaltningsloven som innebar at et utvalg klagesaker ble overført fra Skatteklagenemnda til Skattedirektoratet. Dette ble gjort for å redusere antall saker klagenemnda må behandle. Formålet var å redusere saksbehandlingstid og antall ubehandlede saksrestanser i nemnda.

Faktaboks 4 Klagesaker som ble overført fra Skatteklagenemnda til Klageseksjonen i Skattedirektoratet

- vedtak om tvangsmulkt og forsinkelsesgebyr etter a-opplysningsloven
- vedtak om liten skatteevne etter skatteloven § 17-4 (skattebegrensning)
- vedtak om fastsettelse av formues- og inntektsskatt, merverdiavgift og arbeidsgiveravgift når klagen gjelder beløp med skattemessig virkning mindre enn 25 000 kroner

Kilde: Prop. 86 LS (2017–2018).

Etter at Skatteklagenemnda ble etablert i 2016, har klagerestansene økt og saksbehandlingstiden på klageområdet vært lang. Finansdepartementet har i flere år rapportert om problemene med lang saksbehandlingstid i sine budsjettproposisjoner til Stortinget.

Målet med revisjonen har vært å undersøke i hvilken grad Skatteetaten og Skatteklagenemnda behandler klager på en tilfredsstillende måte, slik at Stortingets vedtak og forutsetninger om rettssikkerheten til de skattepliktige blir ivarettatt.

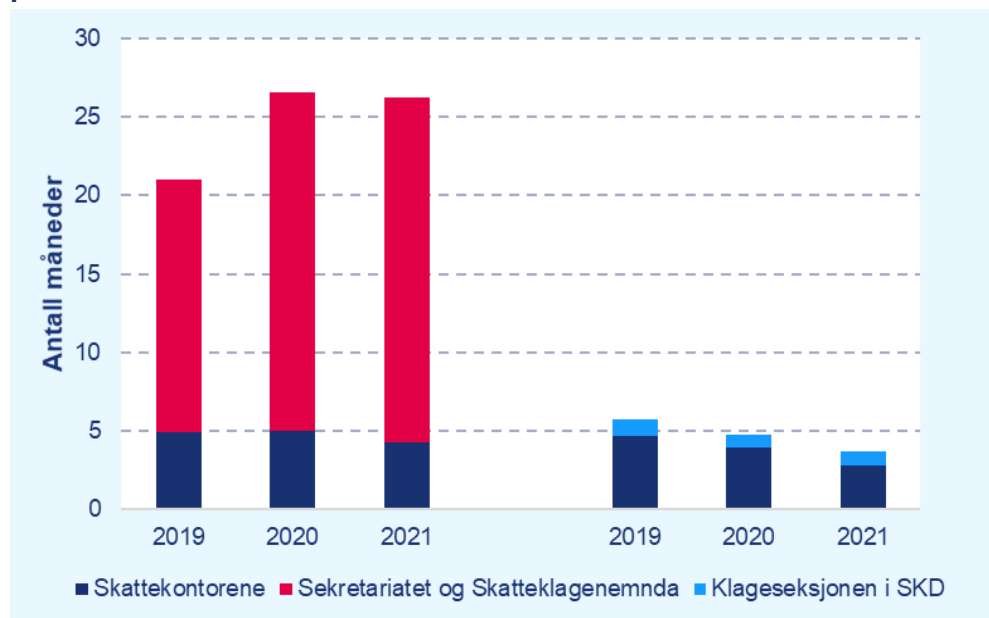
Saken er presentert i en egen rapport, se [lenke til rapport](#).

5.4.3 Saksbehandlingstiden for klagesaker på skatteområdet er for lang

Figuren nedenfor viser tidsbruken for klager som har vært gjennom ett av de to mulige klageløpene, fra klagen blir mottatt ved skattekontoret, til vedtak er

fattet, enten av Skatteklagenemnda eller Klageseksjonen i Skattedirektoratet som klageinstans.

Figur 1 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved skattekontorene og i de to klageinstansene for vedtak fattet i perioden 2019–2021



Kilde: Registerdata fra Skattedirektoratet.

Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for klagesaker behandlet i sekretariatet og Skatteklagenemnda har økt i perioden 2019–2021. I 2019 var den totale tidsbruken i gjennomsnitt om lag 21 måneder, fordelt på fem måneder ved skattekontorene og 16 måneder i sekretariatet og Skatteklagenemnda. I 2021 hadde den gjennomsnittlige totale tidsbruken økt til om lag 26 måneder, fordelt på fire måneder ved skattekontorene og 22 måneder i sekretariatet og nemnda. Samtidig har sekretariatet for Skatteklagenemnda i 2020 og 2021 særlig prioritert å behandle eldre saksrestanser, noe som har påvirket gjennomsnittlig saksbehandlingstid disse årene.

Klageseksjonen i Skattedirektoratet har i hele perioden i gjennomsnitt brukt om lag én måned på sin behandling av klagen, mens skattekontorenes tidsbruk i disse sakene har gått ned fra fem måneder i 2019 til tre måneder i 2021. Klageseksjonen i direktoratet har få saksrestanser sammenlignet med sekretariatet for Skatteklagenemnda, noe som er med på å forklare den kortere saksbehandlingstiden i direktoratet.

Den viktigste årsaken til lang saksbehandlingstid i sekretariatet for Skatteklagenemnda er at klagesakene har ligget lenge ubehandlet før saksbehandlingen ble påbegynt. Flere klagesaker har en samlet saksbehandlingstid på to–tre år, og liggetiden utgjør en betydelig del av saksbehandlingstiden.

Saksbehandlingstiden for klager på skatteområdet er for lang, og Riksrevisjonen mener den ikke er innenfor skatteforvaltningslovens krav om



Krav til saksbehandlingstid

I henhold til skatteforvaltningsloven § 5-2 første ledd skal skattemyndighetene forberede og avgjøre en sak uten ugrunnet opphold.

I forarbeidene til ny skatteforvaltningslov (trådte i kraft 1. januar 2017) står det at det er svært viktig at saker avsluttes innen rimelig tid, slik at forutberegneligheten for de skattepliktige sikres i best mulig grad. Ved overføringen av enkelte klage typer fra Skatteklagenemnda til Skattedirektoratet ble det pekt på at en viktig del av rettssikkerheten til de skattepliktige er saksbehandlingstiden for klagen. Dette ble også presisert ved opprettelsen av Skatteklagenemnda.

at skattemyndighetene skal forberede og avgjøre sakene uten ugrunnet opphold. Klagesaksbehandlingen på skatteområdet sikrer derfor ikke i tilstrekkelig grad forutberegneligheten og rettssikkerheten til skattepliktige, slik Stortinget ved flere anledninger har forutsatt.

5.4.4 Antall ubehandlede klagesaker og andelen eldre saker i sekretariatet for Skatteklagenemnda er fortsatt for høy

I de første par årene etter etableringen av Skatteklagenemnda var tilfanget på klagesaker betydelig større enn saksbehandlingskapasiteten i sekretariatet for Skatteklagenemnda. Dette resulterte i en stor økning i saksrestansene i sekretariatet.

Sekretariatet for Skatteklagenemnda har redusert restansene med om lag 1000 saker i 2020 og 2021. Dette er imidlertid en periode der saksinngangen har gått noe ned. Ved utgangen av 2021 hadde sekretariatet en saksrestanse på nesten 1 700 klager, der 58 prosent var eldre enn ett år. Restansene ligger dermed betydelig over Skattedirektoratets resultatkrav om at andelen restanser eldre enn ett år ikke skal utgjøre mer enn 40 prosent av totalt antall restanser.

Undersøkelsen viser at det er usikkert om sekretariatet vil klare å redusere restansene ytterligere i tiden framover. Antallet saksrestanser i sekretariatet har ligget stabilt rundt 1700 saker i perioden september 2021–mars 2022. Den videre utviklingen vil blant annet avhenge av antall nye klagesaker og kompleksiteten i de klagesakene som sekretariatet mottar. Skattedirektoratet viser til at koronapandemien har ført til at det har kommet inn færre klagesaker. Økt kontrollaktivitet i Skatteetaten etter pandemien, kan medføre at sekretariatet vil motta flere klagesaker. Samtidig viser undersøkelsen at antall saksrestanser ved skattekontorene har økt, noe som også kan øke sakstilfanget til klageinstansene framover.

Både Skattedirektoratet og leder for Skatteklagenemnda gir uttrykk for at det er vanskelig å bygge ned restansene ytterligere med den kapasiteten sekretariatet har nå. Konsekvensen er at det fortsatt vil kunne være et betydelig antall klager som ikke blir avgjort innen rimelig tid, noe som vil svekke rettssikkerheten for de skattepliktige.

Saksforberedelsen er en viktig del av behandlingen av klagesaker på skatteområdet

Sekretariatet for Skatteklagenemnda har endret både organiseringen og retningslinjene for å effektivisere saksbehandlingen og dermed redusere antallet restanser. Sekretariatet har blant annet endret retningslinjene for behandling av saker som skal avgjøres i alminnelig avdeling. Endringen går ut på at sekretariatet skal bruke mindre tid på å skrive innstillinger i saker der sekretariatet er enig med skattekontoret i resultat og begrunnelse. I disse sakene gjenbraker sekretariatet for Skatteklagenemnda i hovedsak skattekontorets redegjørelse i innstillingen til vedtak til Skatteklagenemnda. Sekretariatet skriver i tillegg en kort begrunnelse.

Hovedmålet til sekretariatet for Skatteklagenemnda er at saksbehandlingen skal være effektiv og ha god kvalitet. Det vurderes derfor som positivt at

sekretariatet har iverksatt ulike tiltak for å effektivisere saksbehandlingen. Samtidig er det viktig at saksforberedelsen legger til rette for at Skatteklagenemnda kan opptre uavhengig, og at allmenheten har tillit til at det skjer en god og uavhengig prøving av klagesakene.

5.4.5 Lang saksbehandlingstid har flere uheldige konsekvenser, både for den enkelte skattepliktige og staten

Den lange saksbehandlingstiden i klageløpet fra skattekontoret via sekretariatet til Skatteklagenemnda fører til at det går lang tid før de skattepliktige får avklart sine rettigheter og plikter.

Lang saksbehandlingstid skaper usikkerhet om hva som er riktig rettsanvendelse

Avgjørelser i Skatteklagenemnda kan gi viktige føringer for hvordan regelverket på et område tolkes og brukes. Lang saksbehandlingstid kan derfor skape usikkerhet både hos de skattepliktige og i Skatteetaten om hva som er riktig rettsanvendelse på aktuelle skatteområder. Dette gjelder både for fastsettelse i første instans og ved behandling av andre tilsvarende klagesaker. Denne usikkerheten i rettsforståelsen kan redusere effektiviteten i skatteforvaltningen, samtidig som den utfordrer prinsippet om likebehandling. Usikkerheten kan dermed også bidra til å svekke tilliten til skattesystemet.

Tilleggsskatt blir redusert eller frafalt på grunn av lang liggetid – dette kan medføre uønskede tilpasninger og forskjellsbehandling

Kravet om at en sak skal behandles innen rimelig tid, gjelder også for saker om tilleggsskatt. Dersom saksbehandlingstiden bryter med konvensjonen, må den fastsatte tilleggsskatten settes ned eller frafalles i sin helhet. Skatteetaten viser til at 12–15 måneder liggetid er skjæringspunktet for når tilleggsskatten skal bli redusert.

Fastsatt tilleggsskatt ble i perioden 2019–2021 redusert eller frafalt i 417 klagesaker på grunn av for lang liggetid i henhold til EMK. Primært gjelder dette liggetid i sekretariatet for Skatteklagenemnda, men noen av sakene har også blitt liggende lenge uten aktiv saksbehandling ved skattekontorene. Per mars 2022 hadde sekretariatet for Skatteklagenemnda 561 ubehandlede klager hvor den fastsatte tilleggsskatten var påklaget. Av disse var 229 klager mellom ett og to år gamle, mens 151 klager var over to år.

Omfanget av klagerestanser på tilleggsskatt og aldersfordelingen på disse, gir klare indikasjoner på at det også i 2022 og kommende år vil være nødvendig å redusere eller frafalle tilleggsskatt på grunn av for lang liggetid. Riksrevisjonen vurderer det som uheldig at situasjonen i klagebehandlingen på skatteområdet medfører at fastsatt tilleggsskatt blir redusert eller frafalt i det omfanget som undersøkelsen viser.

Lang saksbehandlingstid og restansesituasjonen i sekretariatet medfører risiko for at skattepliktige kan spekulere i en reduksjon av tilleggsskatten ved å klage på fastsettelsen. Slike tilpasninger fra skattepliktige vurderes også



Retten til en rettfærdig rettergang

For å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller en straffesiktelse mot seg, har enhver rett til en rettfærdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov.

Kilde: Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), artikkel 6 nr. 1.

som uheldige sett i et likebehandlingsperspektiv, ved at det bare er de som klager, som kan unngå fastsatt tilleggsatt ut fra brudd på konvensjonen.

Klager på bindende forhåndsuttalelser blir ikke behandlet innen fastsatte frister

Sekretariatet for Skatteklagenemnda har overskredet saksbehandlingsfristen på tre måneder i 45 av de 54 klagesakene om bindende forhåndsuttalelser som ble avgjort i perioden 2019–2021. I 14 av sakene var den totale saksbehandlingstiden over fem måneder.

Ved å forskriftsfeste en saksbehandlingsfrist er det gitt et tydelig signal om at denne type klagesaker skal prioriteres av skattemyndighetene. Det er derfor uheldig at klager på bindende forhåndsuttalelser ikke i tilstrekkelig grad er prioritert og fulgt opp i tråd med den fastsatte fristen.

5.4.6 Iverksatte tiltak har ikke sikret en tilfredsstillende klagebehandling på skatteområdet

Den nye klagenemnda ble opprettet for å styrke klageordningen, bedre rettssikkerheten og bidra til å styrke de skattepliktiges tillit til at klagesakene blir behandlet på en tilfredsstillende måte. Etableringen av den nye klageordningen fra 2016, med en uavhengig landsdekkende Skatteklagenemnd og et eget sekretariat, har gitt en mer kompetent og uavhengig klagebehandling på skatteområdet.

For å bedre rettssikkerheten og sikre at klagen blir behandlet på en tilfredsstillende måte, er det viktig at klagesakene blir behandlet innen rimelig tid. Så lenge den landsdekkende Skatteklagenemnda har eksistert, har det vært en utfordring å få til dette.

Svakheter ved etableringen av Skatteklagenemnda

Sekretariatet for Skatteklagenemnda er faglig underlagt Skatteklagenemnda, men er administrativt underlagt Skattedirektoratet. De to styringslinjene var ikke tilstrekkelig avstemt når det gjelder kravene til kvalitet og uavhengighet og kravet til produktivitet. Dette gjaldt særlig i de første årene etter etableringen av Skatteklagenemnda. Tilfanget av klager til sekretariatet ble i årene 2016–2018 derfor større enn sekretariatets kapasitet til å behandle sakene. Dette resulterte i at saksrestansene og saksbehandlingstiden gradvis økte.

På et område med stor betydning for de skattepliktiges rettssikkerhet kan det få betydelige negative konsekvenser når to myndigheter gir ulike signaler om hvordan oppgaveløsningen skal gjennomføres. Finansdepartementet og Skattedirektoratet kunne i større grad fulgt opp og avstemt de motstridende styringssignalene som ble gitt til sekretariatet, for å innfri Stortingets forutsetninger med etableringen av den uavhengige, landsdekkende Skatteklagenemnda.



Bindende forhåndsuttalelser

Skattemyndighetene kan på anmodning fra en skattepliktig gi en bindende forhåndsuttalelse om de skattemessige virkningene av en konkret planlagt disposisjon før den igangsettes. En slik forhåndsuttalelse kan påklages i samsvar med reglene om klage på enkeltvedtak om skattefastsettelse. Det framgår av skatteforvaltningsforskriften at vedtak på klage over en bindende forhåndsuttalelse normalt bør avgis senest tre måneder fra fullstendig klage er mottatt.

Den videre utviklingen i saksrestansene og saksbehandlingstiden i sekretariatet for Skatteklagenemnda er usikker

I 2018 ble det iverksatt tiltak for å bedre restansesituasjonen og redusere saksbehandlingstiden i sekretariatet for Skatteklagenemnda. Viktige tiltak var å

- overføre klager fra Skatteklagenemnda til skattedirektoratet som klageinstans
- omdisponere saksbehandlere fra Skatteetaten for å behandle klager i sekretariatet

På oppdrag fra Finansdepartementet ble det gjort en ekstern gjennomgang av sekretariatet og Skatteklagenemnda, som ble ferdigstilt i 2019.

Gjennomgangen viste at det var rom for å effektivisere klagebehandlingen både ved skattekontorene og i sekretariatet for Skatteklagenemnda. Et resultat av denne gjennomgangen var at det ble

- gjennomført organisasjonsmessige endringer i sekretariatet.
- innført nye rutiner for saksbehandling og kvalitetssikring i sekretariatet.
- gjennomført endringer i arbeidsdelingen mellom skattekontorene og sekretariatet.

Fra budsjettåret 2020 fikk Skatteklagenemnda og sekretariatet et eget budsjettkapittel for å gjøre bevilgningene til nemnda og resultatansvaret for sekretariatet tydeligere. Budsjettet ble styrket med 8 millioner kroner for å kunne øke bemanningen i sekretariatet for å redusere restansene.

Selv med disse tiltakene, er det usikkert om sekretariatet i årene framover vil kunne redusere klagerestansene og saksbehandlingstiden vesentlig. Vi er enig med Finansdepartementet i at virkningene av koronapandemien er en faktor som bidrar til denne usikkerheten. Vi merker oss at departementet vil følge utviklingen på klagebehandlingen tett, både ved skattekontorene, sekretariatet for Skatteklagenemnda og i Skatteklagenemnda.

5.4.7 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet

- vurderer ytterligere tiltak for å redusere saksrestansene og saksbehandlingstiden for klagesaker på skatteområdet, uten at uavhengigheten og kvaliteten i klagebehandlingen svekkes

5.4.8 Statsrådens svar

Statsrådets svar følger i vedlegg 3.

- [Lenke til finansministerens svar.](#)

5.4.9 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

5.5 Skatteetaten har ikke i tilstrekkelig grad sikret at utenlandske selskapsaksjonærer blir trukket korrekt kildeskatt

5.5.1 Konklusjoner

Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Skatteetaten ikke i tilstrekkelig grad har sikret at utenlandske selskapsaksjonærer blir trukket korrekt kildeskatt. Dette betyr at utenlandske aksjonærer kan ha fått redusert kildeskatt uten at de har krav på dette, og at Norge kan ha gått glipp av skatteinntekter.

- Mange forvaltere med tillatelse fra Skatteetaten til å bruke forvalterkonto med lavere kildeskatt, kan ikke dokumentere at utenlandske aksjonærer har rett til redusert kildeskatt.
- Skatteetatens internkontroll har ikke avdekket at utenlandske forvaltere uten tillatelse fra Skatteetaten til å bruke forvalterkonto med lavere kildeskatt, har redusert kildeskatten til utenlandske aksjonærer.

Ansvarlig departement: Finansdepartementet.



Tillatelse fra Skatteetaten til å bruke forvalterkonto med lavere kildeskatt

Utenlandske forvaltere må ha tillatelse fra Skatteetaten for å opprette forvalterkonti (NOM) med lavere kildeskattesats enn 25 prosent, jf. *skattebetalingsforskriften* § 5-10a-2.

En forvalter som har en slik tillatelse, plikter å innhente dokumentasjon fra aksjonæren som viser at vedkommende har rett til en redusert kildeskattesats, jf. *skattebetalingsforskriften* § 5-10a-1.

Dokumentasjonen skal samlet gi en sikkerhet for at selskapsaksjonæren faktisk har rett til redusert kildeskatt.

5.5.2 Utdyping av konklusjoner

Når utenlandske aksjonærer mottar utbytte fra norske aksjeselskap, skal de normalt betale kildeskatt til Norge for dette utbyttet. Stortinget fastsetter skattesatsen i det årlige skattevedtaket. De siste årene har skattesatsen vært 25 prosent.

Norge har inngått skatteavtaler med en rekke land for å hindre dobbeltbeskatning og for å forebygge skatteunndragelse. Når Norge har inngått skatteavtale med aksjonærens hjemland, kan skattesatsen settes lavere enn den generelle skattesatsen som Stortinget har fastsatt.

Skatteplikten kan også bortfalle helt for utenlandske aksjonærer hjemmehørende i EØS-området, kalt fritaksmetoden i skatteloven.



Forvalterkonto (NOM)

En forvalterkonto (NOM), eller Nominee-konto, er en konto i verdipapirsentralen som er registrert i en utenlandsk forvalters navn.

Aksjer som er registrert på en slik konto, vil stå i forvalters navn i stedet for den egentlige aksjonæren.

I 2020 ble det utbetalt 106 milliarder kroner, og i 2019 ble det utbetalt 114 milliarder kroner i utbytte fra norske aksjeselskap til utenlandske aksjonærer. Ifølge Skatteetaten mottok Norge 4,2 milliarder kroner i kildeskatt i 2019 og 2,9 milliarder kroner i 2020.

Kildeskatteordningen i Norge er innrettet for å sikre at det norske selskapet trekker riktig kildeskatt allerede når den utenlandske aksjonæren får utbetalt utbytte. Alternativet ville vært at utenlandske aksjonærer måtte kreve refusjon av kildeskatt fra Norge i ettertid.

Mange utenlandske aksjonærer benytter seg av utenlandske forvaltere til å registrere sine aksjer i norske selskap på Oslo Børs. Utenlandske forvaltere må ha tillatelse fra Skatteetaten for å opprette forvalterkonti (NOM) med lavere kildeskattesats enn 25 prosent. Skatteforvaltningsforskriften tillegger de utenlandske forvalterne som har en slik tillatelse, både ansvar og plikt for å dokumentere at utenlandske aksjonærer har krav på redusert kildeskattesats.

Skatteetaten har flere virkemidler for å sikre at utenlandske aksjonærer trekkes for korrekt kildeskatt. Kontroll er det sterkeste virkemidlet Skatteetaten har for å forebygge og avdekke skatte- og avgiftsunndragelser. I tillegg gir Skatteetaten informasjon og veiledning til utenlandske aksjonærer og forvaltere. Skatteetaten legger vekt på de samlede effektene av virkemidlene som etaten bruker, og ønsker å gjøre det enkelt å etterleve skatte- og avgiftsregelverket ved å veilede og informere.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Skatteetaten, gjennom sin internkontroll, informasjon og veiledning og kontroll av forvalterne, sikrer at utenlandske selskapsaksjonærer med forvalterkonti (NOM) oppfyller kravene for redusert kildeskatt.

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

5.5.3 Mange forvaltere med tillatelse fra Skatteetaten til å bruke forvalterkonto med lavere kildeskatt, kan ikke dokumentere at utenlandske aksjonærer har rett til redusert kildeskatt

Utenlandske forvaltere har ansvar for å hente inn nødvendig dokumentasjonen som bekrefter at aksjeeier har krav på redusert kildeskatt. Forvalternes ansvar for å hente inn dokumentasjonen er viktig for å sikre norske skatteinntekter, siden Skatteetaten selv ikke mottar informasjon om den enkelte aksjeeier. Forvalter plikter å framlegge dokumentasjon på forespørsel fra Skattekontoret.

Vår revisjon viser at mange forvaltere ikke kan dokumentere at de utenlandske aksjonærer de representerer, har rett til redusert kildeskatt. Dette kan bety at utenlandske aksjonærer har fått fritak for kildeskatt uten at de har krav på det. Skatteetaten har i perioden 2019 til 2021 gjennomført til sammen ti kontroller av totalt 75 utenlandske forvaltere. For halvparten av disse kontrollene har forvalterne ikke oppfylt dokumentasjonskravene for alle aksjonærene de representerer. Vår egen kontroll av sju andre forvaltere

viser at ingen har levert all dokumentasjon som skattebetalingsforskriften krever.

Vår revisjon viser at Skatteetaten har etablert et system for kontroll av forvaltere med tillatelse, og gir informasjon om regelverket. Når Skatteetaten gjennomfører sine kontroller, gir de også informasjon og veiledning til forvalterne om deres ansvar og plikter.

5.5.4 Skatteetatens internkontroll har ikke avdekket at utenlandske forvaltere uten tillatelse fra Skatteetaten til å bruke forvalterkonto med lavere kildeskatt, har redusert kildeskatten til utenlandske aksjonærer

Skatteetaten har ansvar for å etablere nødvendige systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at staten oppnår de skatteinntektene som Stortinget har forutsatt.

Vi har undersøkt om Skatteetaten har foretatt risikovurderinger og etablert retningslinjer og rutiner for å sikre korrekt kildeskatt på utbytte til utenlandske aksjonærer. Videre har vi for kalenderåret 2020 kontrollert om det er andre enn forvaltere med tillatelse fra Skatteetaten som bruker forvalterkonti (NOM) i verdipapirsentralen (VPS)² med 0 prosent kildeskatt.

Revisjonen viser at Skatteetaten har identifisert og beskrevet risikoene for at utenlandske aksjonærer ikke trekkes for korrekt kildeskatt på utbytte. Det er også etablert flere retningslinjer og rutiner for saksbehandlingen på området.

Til tross for dette viser revisjonen at Skatteetatens internkontroll ikke har avdekket og forhindre at ni forvaltere uten Skatteetatens tillatelse har registrert aksjer med redusert kildeskattetrekk i 2020. Skatteetaten opplyser at de ikke kan utelukke at dette kan ha skjedd også tidligere år.

Revisjonen viser videre at forvaltere uten tillatelse har gjort korrigeringer på forvalterkontiene (NOM) i etterkant av utbytteutdelingen. Disse korrigeringene har medført redusert kildeskatt. Skatteetaten har ikke kjent til denne praksisen og ser behovet for å formalisere kommunikasjonen og samarbeidet med VPS.

5.5.5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Finansdepartementet å følge opp at Skatteetaten legger til rette for at det blir trukket korrekt kildeskatt, ved at Skatteetaten

- sikrer at det kun er forvaltere med tillatelse som kan opprette forvalterkonti med redusert kildeskattetrekk
- sikrer at forvalterne som har tillatelse til å operere på vegne av utenlandske aksjeeiere oppfyller dokumentasjonskravene i skatteforvaltningsforskriften

² Euronext Securities eier VPS.

5.5.6 Statsrådets svar

Statsrådets svar følger i vedlegg 3.

- [Lenke til finansministerens svar.](#)

5.5.7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

5.6 Nærings- og fiskeridepartementet forvalter ikke sine nedlagte gruver i samsvar med forurensningsloven

5.6.1 Konklusjoner

Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementet ikke forvalter de nedlagte gruvene de eier, i samsvar med forurensningslovens krav, pålegg fra forurensningsmyndighetene og Stortingets forutsetninger for bevilgningene til å redusere forurensning.

- Nærings- og fiskeridepartementet oppfyller ikke pålegg fra forurensningsmyndighetene fra 1993, 2003 og 2008.
- Departementet har ikke kunnskap om forurensningslovens krav er oppfylt ved ti av gruvene de eier.
- Departementet har i perioden 2006-2021 bare benyttet halvparten av Stortingets bevilgninger til sikring og miljøtiltak og har ikke rapportert om manglende resultater.

Ansvarlig departement: Nærings- og fiskeridepartementet.

5.6.2 Utdyping av konklusjoner

Nærings- og fiskeridepartementet eier 13 nedlagte gruver som er hjemfaldt til staten. Når det ikke blir iverksatt tiltak mot gruveforurensning, kan avrenning av tungmetaller fra gamle gruver føre til omfattende forurensning av vann og elver. Etter forurensningsloven plikter departementet å hindre forurensning fra gruver de har ansvar for.

Fra 2006 til 2021 har Stortinget bevilget 424 millioner kroner til miljø- og sikringstiltak ved de hjemfalte gruvene. I perioden har over halvparten av midlene ikke blitt benyttet. Formålet med bevilgningene er tiltak for å redusere forurensningen fra gamle gruveområder, vedlikehold og kontroll med tidligere gjennomførte forurensningstiltak og tiltak på Løkken gruver i henhold til tiltaksplan.

Bakgrunnen for undersøkelsen er at gjentakende mindreforbruk gir risiko for at formålet med bevilgningene ikke blir ivaretatt. Det kan føre til store negative miljøkonsekvenser.

Nærings- og fiskeridepartementets overvåkning av forurensningssituasjonen ved Sulitjelma, Folldal og Løkken gruver viser tungmetallforurensning. Tungmetaller forurenser lokale friluftsområder og fører til at vassdrag nedenfor gruveområdene har et redusert artsmangfold.

Målet for revisjonen har vært å kontrollere at Nærings- og fiskeridepartementet forvalter de nedlagte gruveområdene de eier i samsvar med plikten etter forurensningsloven til å unngå forurensning, pålegg fra forurensningsmyndighetene og Stortingets forutsetninger ved bevilgningsvedtakene til miljøtiltak.

Etter forurensningsloven er Nærings- og fiskeridepartementet som eier ansvarlig for å sørge for tiltak for å hindre at forurensning inntreffer. Departementet plikter å iverksette de tiltak som forurensningsmyndighetene pålegger.

Bevilgningsreglementet forutsetter at det beløp Stortinget bevilger gir forvaltningen både en fullmakt til og et pålegg om å benytte beløpet til det forutsatte formålet.

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

5.6.3 Nærings- og fiskeridepartementet oppfyller ikke pålegg fra forurensningsmyndighetene fra 1993, 2003 og 2008

Forurensningsmyndighetene har, i pålegg til Nærings- og fiskeridepartementet, stilt krav om at konsentrasjonene av kobber i vann som renner ut av de hjemfalte gruveområdene Løkken, Folldal og Sulitjelma, ikke skal overstige fastsatte grenseverdier.

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard forvalter de hjemfalte gruvene på departementets vegne. Direktoratet har ikke overholdt de pålagte fristene om å oppfylle kravet i Folldal innen 2010 og om å ferdigstille tiltak mot forurensning på Løkken innen 2016.

Av de tre påleggene er det kun deler av pålegget for Løkken-området fra 2008 som er oppfylt. Tiltaksplanen som direktoratet har utarbeidet for Løkken, har blitt gjennomført i begrenset grad. Departementet viser til at forsinkelsen hovedsakelig skyldes et vedlikeholdsetterslep som ikke var kjent for direktoratet da planen ble utarbeidet.

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard har ikke ferdigstilt noen tiltak mot forurensning ved Sulitjelma og kun gjennomført grøfting som tiltak ved Folldal. Det har ikke vært en vesentlig endring i



Hjemfallsrett

Hjemfallsretten innebar at bergverk tilfalt staten ved konsesjonstidens slutt. Formålet var å regulere utenlandsk eierskap til viktige naturressurser. Hjemfallsretten for bergverk ble avviklet i 1990 med begrunnelse om at hjemfalte gruver påførte staten unødvendig store økonomiske forpliktelser. Allerede hjemfalte bergverk har forblitt i statens eie.

Kilde: Ot.prp. nr. 54 (1989–90).



Gruveforurensning

Vann som renner gjennom gamle gruveanlegg blir forurenset av metaller som er igjen inne i gruvene og i gruveavfall, som ofte er samlet i hauger over bakken.

Kobber er ofte den største kilden til forurensning fra gamle gruver.

Når vann med høye kobberkonsentrasjoner renner ut av gruveområdene, vil avrenningen være giftig for vannlevende organismer og ha stor betydning for livsvilkårene og reproduksjon av fisk.

Kilde: [Miljødirektoratet](#).

forurensningen fra disse to gruveområdene siden påleggene ble gitt i 1993 og 2003. Nedenfor gruveområdene blir det fortsatt gjort målinger av vann med kobberkonsentrasjoner, som er nesten dobbelt så høye som forurensningsmyndighetenes grense.

Til tross for manglende måloppnåelse, har Nærings- og fiskeridepartementet i liten grad endret styringssignalene til direktoratet eller gjennomført evalueringer av arbeidet med å redusere forurensningen fra de nedlagte gruvene.

5.6.4 Departementet har ikke kunnskap om forurensningslovens krav er oppfylt ved ti av gruvene de eier og har ansvar for

Nærings- og fiskeridepartementet har ikke gitt direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard i oppgave å holde oversikt over forurensningssituasjonen ved de ti gruvene hvor forurensningsmyndighetene ikke har gitt pålegg. Enkelte av gruvene som departementet eier, har en historikk med omfattende forurensning og representerer en forurensningsfare.

Det ble gjennomført tiltak mot forurensning ved flere av de ti gruvene på åtti- og nittitallet. Erfaringene fra Løkken er at gjennomførte tiltak kan få redusert virkning over tid. Direktoratets tilsyn med de ti gruvene er begrenset til uregelmessige tilsyn med tilstanden til de eldre miljø- og sikringstiltakene. Tilsynene har ikke vært egnet til å avklare om tiltakene har opprettholdt sin forurensningsdempende effekt over tid. Tilsynene gir heller ikke oversikt over den generelle vannforurensningen.

Etter loven skal enhver som er ansvarlig for forurensning, iverksette nødvendige tiltak når det er fare for at forurensning kan skje. Uten kunnskap om forurensningssituasjonen ved alle de hjemfalte gruvene er ikke departementet i stand til å ivareta forurensningslovens tiltaksplikt.

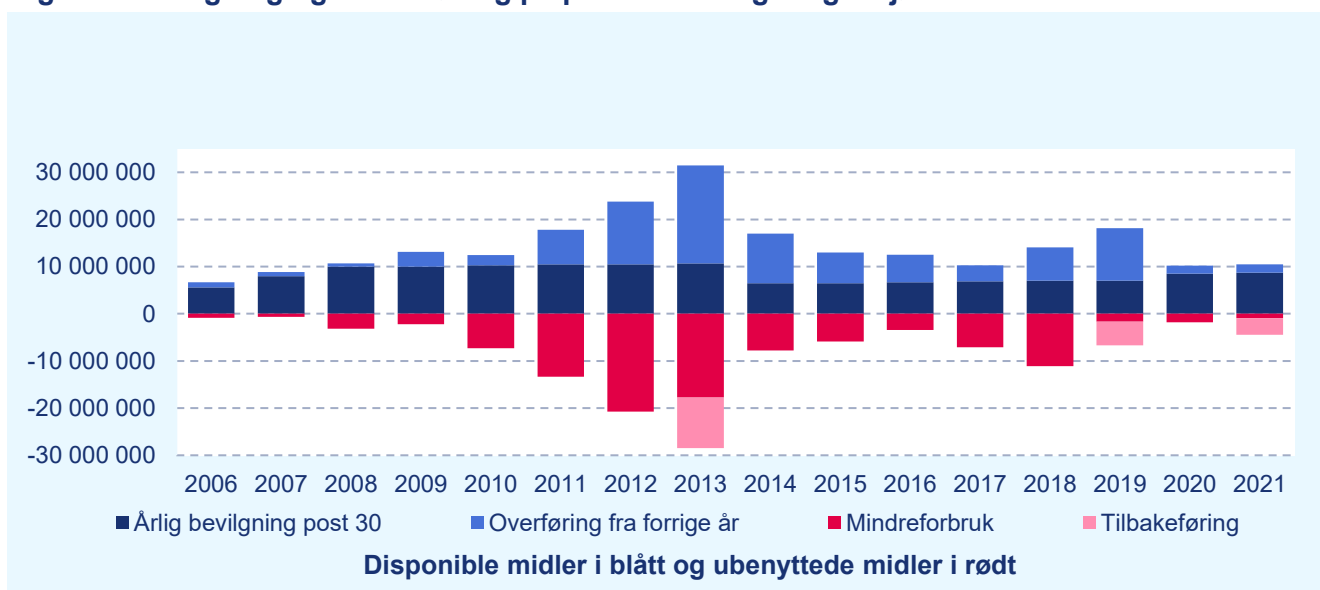
5.6.5 Departementet har i perioden 2006–2021 bare benyttet halvparten av Stortingets bevilgninger til sikring og miljøtiltak og har ikke rapportert om manglende resultater

Årlig har det vært ubrukte midler til miljøtiltak og flere tilbakeføringer av budsjettmidler. Mellom 2006 og 2021 har mindreforbruket på budsjettposten for sikrings- og miljøtiltak utgjort halvparten av de totale bevilgningene.

Figuren nedenfor illustrerer disponible budsjettmidler sett i forhold til ubenyttede midler i perioden 2006 til 2021 på post 30. Disponible midler består av den årlige bevilgningen fra Stortinget og de midlene som er overført fra forrige budsjettår. De ubenyttede midlene består av mindreforbruket og tilbakeføringene i revidert budsjett og nysalderingen. Den årlige bevilgningen varierer mellom 5,6 millioner kroner i 2006 til 10,7 millioner kroner i 2013. Overført bevilgning fra året før varierer mye i perioden, fra 0 til 20,8 millioner kroner i 2013. Mindreforbruket over hele perioden utgjør halvparten av de totale bevilgningene på 211 millioner kroner. I tillegg ble hele den årlige bevilgningen tilbakeført i 2013, 71 prosent av bevilgningen tilbakeført i 2019 og 40 prosent av bevilgningen tilbakeført i

2021. I sum utgjør mindreforbruket og tilbakeføring av budsjettmidler 59 % av den totale bevilgningen.

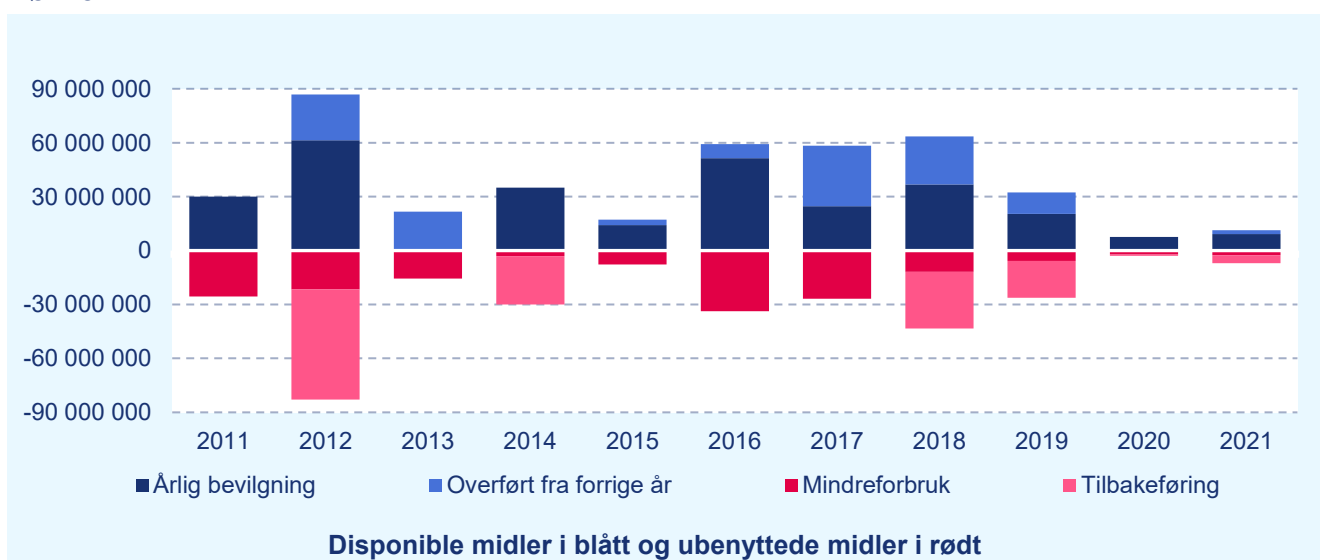
Figur 19 Bevilgning og tilbakeføring på post 30 sikrings- og miljøtiltak



Kilde: Riksrevisjonen.

Miljøtiltak på Løkken har fra 2011 blitt dekket av en egen budsjettpost som er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 20 Bevilgning og tilbakeføring på post 31 miljøtiltak Løkken



Kilde: Riksrevisjonen.

Figuren illustrerer disponible budsjettmidler sett i forhold til ubenyttede midler i perioden 2011 til 2021 på post 31. Disponible midler består av den årlige bevilgningen fra Stortinget og de midlene som er overført fra forrige

budsjettår. De ubenyttede midlene består av mindreforbruket og tilbakeføringene i revidert budsjett og nysalderingen. Årlig bevilgning varierer mye innenfor et intervall fra 7,5 millioner kroner (2020) til 61,4 millioner kroner (2012). Overført bevilgning fra året før varierer fra 0 til 33,8 millioner kroner. Total bevilgning på post 31 i perioden 2011-2021 er 290 millioner kroner. Direktoratet for mineralforvaltning har fått bevilget totalt 290 millioner kroner for perioden 2011-2021. Av disse midlene har 146 millioner kroner, tilsvarende 50 prosent av bevilgningen, blitt tilbakeført i revidert budsjett og nysalderingen.

Nærings- og fiskeridepartementet har ikke fulgt opp Direktoratet for mineralforvaltning og Bergmesteren på Svalbards manglende bruk av budsjettmidler. De årlige bevilgningene har ikke vært tilpasset direktoratets gjennomføringsevne.

Bevilgningsreglementet § 3 forutsetter at det skal være realistiske anslag av utgiftsbevilgningene. Gjentakende mindreforbruk over flere år tilsier at departementet ikke har lagt fram realistiske budsjetter for perioden 2006-2021.

Departementet rapporterer til Stortinget om trender i forurensningssituasjonen ved gruveområdene Sulitjelma, Løkken, Folldal og Røros, men ikke om de reelle verdiene av kobber i avrenningen til vassdragene. Stortinget har derfor ikke blitt informert om at det er høye verdier av kobber i avrenningen til sentrale elver. Kobberforurensning er akutt giftig for vannlevende organismer og av stor betydning for blant annet fiskens livsvilkår og reproduksjon.

For årene 2006–2021 har departementet ikke rapportert til Stortinget om situasjonen for de ti gruvene uten pålegg fra forurensningsmyndighetene.

Det kommer ikke fram av rapporteringen at Stortinget har bevilget midler til dette formålet i 30 år uten at forurensningen er redusert til pålagt nivå.

5.6.6 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Nærings- og fiskeridepartementet

- følger opp at Direktoratet for mineralforvaltning blir i stand til å oppfylle påleggene fra forurensningsmyndighetene om å redusere forurensningen fra nedlagte gruver
- sikrer at den selvstendige tiltakspålegg etter forurensningsloven blir ivaretatt, i første omgang ved å undersøke forurensningssituasjonen ved alle de hjemfalte gruvene

5.6.7 Statsrådets svar

Statsrådets svar følger i vedlegg 3.

- [Lenke til næringsministerens svar.](#)

5.6.8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen merker seg statsrådets svar, og vil understreke at plikten til å følge lovbestemte pålegg gjelder uavhengig av de til enhver tid pågående budsjettprosesser.

5.7 Det er lite sporbarhet i prioriteringen av prosjekter til Nasjonal transportplan (NTP)

5.7.1 Konklusjoner

Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at det faglige grunnlaget for prioriteringene av prosjekter til NTP er lite sporbart og etterprøvbart.

- Transportetatene dokumenterer i liten grad valg og prioriteringer de gjør tidlig i transportplanleggingen.
- Det er lite sporbart hvilke vurderinger og avveininger som ligger til grunn for flere av de faglige prioriteringene senere i NTP-prosessen.

Ansvarlige departementer: Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.

5.7.2 Utdyping av konklusjoner

Bakgrunn

Nasjonal transportplan (NTP) gir rammene for utviklingen av transportsystemet og -tilbudet i en tolvårsperiode med spesiell vekt på prioriteringer de første seks årene. NTP 2022–2033 ble lagt fram som Meld. St. 20 (2020–2021) våren 2021. Den økonomiske rammen i NTP 2022–2033 er 1 200 milliarder kroner. Nyinvesteringene i tolvårsperioden utgjør om lag 600 milliarder kroner i statlige investeringer. Av disse er om lag 220 milliarder kroner fordelt på konkrete investeringsprosjekter med oppstart i den første seksårsperioden av planen.

De største investeringsprosjektene i NTP 2022–2033 er innenfor vei og bane. De største enkeltprosjektene er henholdsvis Ådland–Svegatjørn (Hordfast) med 37,7 milliarder kroner, Fellesprosjektet E16 og Ringeriksbanen med 25,2 milliarder kroner og Ålesund–Molde (Møreaksen) med 24,3 milliarder kroner.³

For at ressursbruken i samferdselssektoren skal kunne være effektiv, må man gjennomføre de samferdselsprosjektene som gir de beste og mest samfunnsøkonomisk lønnsomme løsningene på transportbehovene. I tillegg til samfunnsøkonomiske analyser har Stortingets transportkomite uttalt at



Transportetatene

Transportetatene under Samferdselsdepartementet er Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet. Kystverket er under Nærings- og fiskeridepartementet.

³ Tallene inkluderer bompenger, jf. Meld. St. 20 (2022–2033) *Nasjonal transportplan 2022–2033*, tabell 12.2.

også andre mål og hensyn skal vektlegges når samferdselsprosjekter skal velges, jf. Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2018–2019.

Hvor langt investeringsprosjektene har kommet i utrednings- og planleggingsprosessene påvirker hvilke prosjekter som kan prioriteres i NTP. Det er stilt som krav at det for prosjektene som foreslås prioritert for oppstart i den første seksårsperioden i planen som hovedregel har vedtatt kommunedelplan.

Det er Samferdselsdepartementet, sammen med Nærings- og fiskeridepartementet, som har det overordnede ansvaret for utviklingen av transportnett i Norge. Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Avinor AS, Bane NOR SF og Nye Veier AS utarbeider det faglige grunnlaget for NTP på oppdrag fra departementene.

I denne undersøkelsen har vi i all hovedsak sett på arbeidet til henholdsvis Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kystverket ettersom disse etatene har et særlig ansvar for transportplanlegging innenfor sine sektorer.

Før et investeringsprosjekt blir prioritert i NTP, er det i arbeidet med transportplanleggingen gjort valg og tatt beslutninger. Flere av disse valgene og beslutningene tas i transportetatene. Det er dermed etatene som i stor grad definerer hvilke prosjekter politikerne kan velge mellom når de skal prioritere prosjekter i NTP.

Faktaboks 5 Revisjonskriterier

Stortingets transportkomite har uttalt at samfunnsøkonomiske analyser gir nyttige perspektiver på prosjekter, men de kan ikke være det eneste beslutningsgrunnlaget for hvilke prosjekter som blir valgt og ikke. Komiteen pekte på at det kan være krevende å prissette alle effekter av et prosjekt, og viste til at det særlig gjelder ringvirkninger av prosjekter der regioner blir vesentlig forstørret, eller av prosjekter som medfører vesentlige byutviklingsfordeler.

Kilde: Innst. 460 S (2016–2017), jf. Meld. St. 33 (2016–2017) Nasjonal transportplan 2018–2029.

Sporbarhet og etterprøvbarehet i beslutningsgrunnlaget, der det er tydelig hvilke avveininger og vurderinger som er gjort, bør ligge til grunn for prioriteringene av investeringsprosjekter på samferdselsområdet.

Forvaltningsloven inneholder flere krav til skriftlighet og dokumentasjon i offentlig saksbehandling. Forvaltningen har et dokumentasjonsansvar og skal kunne dokumentere sitt eget arbeid i ettertid.

Av de ulovfestede reglene for forvaltningen følger det at vurderingene som forvaltningen gjør, skal kunne etterprøves. Etterprøvbarehet betyr her at det i ettertid kan være mulig å finne tilbake til avveininger og vurderinger som er gjort, og forstå hvorfor beslutningen er tatt. Dette gjelder også når andre mål, indikatorer og hensyn enn prissatt samfunnsøkonomisk lønnsomhet er vektlagt som for eksempel regionale hensyn.

Revisjonens mål

Målet med undersøkelsen er å vurdere om samferdselsmyndighetenes grunnlag for prioriteringer i Nasjonal transportplan er etterprøvbare.

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

5.7.3 Transportetatene dokumenterer i liten grad valg og prioriteringer de gjør tidlig i transportplanleggingen

Transportbehov blir kartlagt og dokumentert

Transportplanlegging er en kontinuerlig aktivitet for transportetatene. Formålet med planleggingen er å sikre at transportnettet utvikles i retning av og i tråd med gjeldende standarder og behov i samfunnet. Etatene identifiserer og kartlegger transportbehov gjennom ulike analyser av blant annet trafikkdata, reisemønstre og tilstanden på infrastruktur. I tillegg har mange prosjekter sin opprinnelse i ulike former for underskriftskampanjer eller aksjoner frontet av innbyggere, politikere, næringsliv og/eller andre interessenter. Når etatene velger å prioritere utredningsressurser til slike prosjekter, mener vi de bør dokumentere avveiningene og vurderingene som ligger til grunn for beslutningen om å bruke ressurser på videre utredning.

Vi har identifisert tre beslutningspunkter der transportetatene påvirker utvalget av prosjekter som er aktuelle for å bli prioritert i den første seksårsperioden i NTP, se figuren nedenfor. Det skjer når etatene

- identifiserer og vurderer transportbehov
- vurderer behov for KVVU-er
- gjør faglige prioriteringer i forberedelsene til NTP

Prosessen skal være sporbar og etterprøvbare slik at det skal være mulig å finne tilbake til avveininger og vurderinger som er gjort, og forstå hvorfor beslutningen er tatt. Forvaltningens arbeid skal kunne dokumenteres i ettertid.

Figuren på neste side viser at det tas faglige og politiske beslutninger i prosessen fra et transportbehov blir identifisert til det eventuelt blir prioritert. Gjennom det løpende arbeidet med transportplanlegging og utarbeidelsen av det faglige grunnlaget for NTP, tar transportetatene beslutninger som påvirker hvilke prosjekter som politikerne kan velge mellom når de skal prioritere prosjekter for oppstart i NTP. I denne undersøkelsen går vi igjennom de faglige beslutningene som tas av transportetatene, og arbeidet som leder opp mot disse.

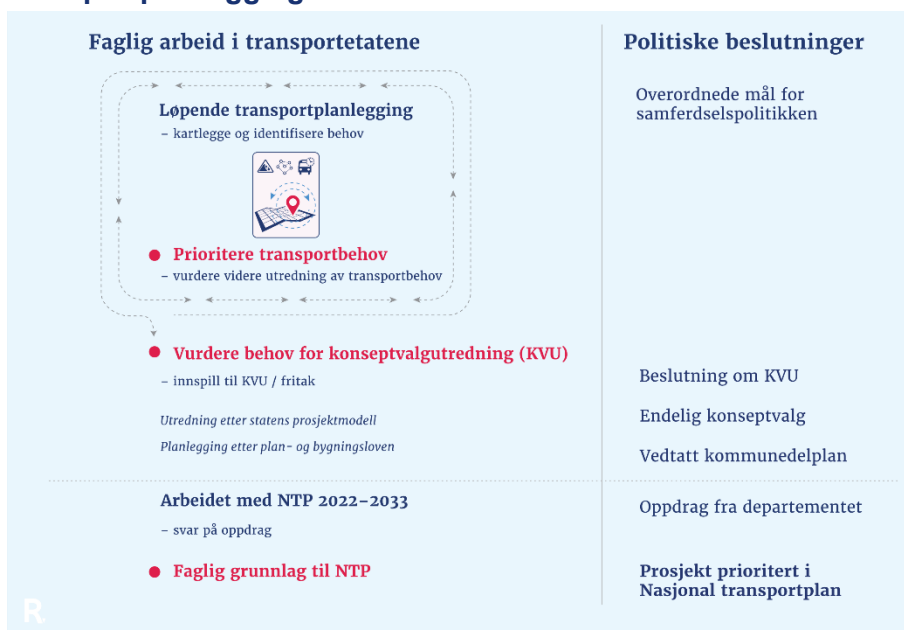
Undersøkelsen viser at Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kystverket kartlegger transportbehov gjennom analyser av blant annet trafikk, befolkningsvekst, risiko for ulykker og tilstanden på infrastruktur. Videre dokumenterer de kartleggingen i ulike utredninger og databaser, for eksempel Riksveiutredningen og Kystinfo.



KVVU

En konseptvalgutredning (KVVU) er en faglig utredning av et tiltak i en tidlig fase som skal gjennomføres for alle statlige investeringsprosjekter med en kostnadsramme som overstiger 1 milliard kroner. Hensikten med en KVVU er å vurdere ulike konseptuelle løsninger for det definerte transportbehovet. KVVU-en utreder om det skal startes planlegging etter plan- og bygningsloven, og anbefaler konsept.

Figur 21 Faglige og politiske valg og prioriteringer i transportplanleggingen



Prioriteringene av transportbehov som utredes videre, er i liten grad dokumentert

For at et eventuelt behov for nyinvesteringer skal kunne bli et prosjekt i NTP, må etatene identifisere transportbehovet. Deretter må de vurdere om det er, eller vil bli, en transportutfordring som bør håndteres og om det derfor skal settes av ressurser til videre utredning.

Vår gjennomgang av utvalgte store investeringsprosjekter som er prioritert for oppstart i første seksårsperiode i NTP 2022–2033, viser at de ble omtalt i utredninger og planer flere tiår eller lenger tilbake i tid. For eksempel ble Hordfast først omtalt som en mulig løsning på 1990-tallet, og fastlandsforbindelsen mellom Molde og omkringliggende øyer (Møreaksen) ble lansert tidlig på 1980-tallet.

Undersøkelsen viser at det på både vei- og banesektoren i liten grad er sporbart og etterprøvbart hvordan det blir prioritert mellom ulike transportbehov i en tidlig fase av transportplanleggingen. Forvaltningen har imidlertid et dokumentasjonsansvar og skal kunne dokumentere sitt eget arbeid i ettertid. Jernbanedirektoratet har lagt opp til en ny prosess fra 2022 der ledelsen beslutter om det skal gis mandat til å igangsette utredning i en tidlig fase av transportbehov/prosjekter. Hensikten med den nye prosessen er å gi ledelsen bedre innsyn i aktivitetene i virksomheten og et godt grunnlag for å beslutte hvilke prosjekter som skal utredes. Etter vår vurdering er det positivt at Jernbanedirektoratet arbeider med å bedre sporbarheten og etterprøvbareheten i tidlige valg og prioriteringer.

Prioriteringene av innspill til nye KVV-er er i liten grad dokumentert

Som en del av det forberedende arbeidet til NTP ba Samferdselsdepartementet Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet om å

komme med innspill til behov for KVVU-er. Bestillingen fra departementet ble sendt om lag fem år før transportplanen ble lagt fram for Stortinget.

Statens vegvesen oppfatter at forslag om KVVU-er ikke er et uttrykk for en prioritering, men at KVVU-er er et verktøy for å styre den videre planleggingen. Vegvesenet viser imidlertid til at lokale interessenter og andre aktører trolig ser på KVVU som et grunnlag for å kunne bli prioritert, og at når regjeringen har valgt konsept, blir det skapt store forventninger hos lokale myndigheter og interessenter om at investeringen skal gjennomføres.

Undersøkelsen viser at både Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen dokumenterer og begrunner sine innspill om behov for nye KVVU-er. Innspillene til NTP 2026–2037 har blitt bedre dokumentert enn innspillene til den gjeldende NTP 2022–2033. Det foreligger imidlertid flere transportbehov som vurderes som aktuelle for KVVU, enn det antallet som spilles inn som etatens endelige forslag til departementet. Undersøkelsen viser at etatene i liten grad har dokumentert hvilke avveininger og vurderinger som ligger til grunn for prioriteringen av innspill. Dette gjør det vanskelig å finne tilbake til hvilke hensyn som er vektlagt, og hvorfor ett transportbehov blir foreslått utredet i en KVVU, og ett annet ikke blir det.

5.7.4 Det er lite sporbart hvilke vurderinger og avveininger som ligger til grunn for flere av de faglige prioriteringene senere i NTP-prosessen

Samfunnsøkonomiske analyser gir nyttige perspektiver på prosjekter, men kan ikke være det eneste beslutningsgrunnlaget for hvilke prosjekter som blir valgt og ikke. I det faglige grunnlaget for prioriteringer til NTP bør det være mulig å finne tilbake til avveininger og vurderinger som er gjort, og forstå hvorfor noen samferdselsprosjekter er faglig prioritert over andre.

Arbeidet med NTP for 2022–2033 er lagt om sammenlignet med hvordan arbeidet med tidligere transportplaner har vært organisert. Målet med den nye organiseringen har blant annet vært å sikre en mer overordnet og strategisk plan. Endringen innebærer at Samferdselsdepartementet i forbindelse med NTP 2022–2033 har tatt en tydeligere styring over prosessen enn de gjorde med tidligere transportplaner.

Videre er det innført porteføljestyring, noe som innebærer et større handlingsrom til å kunne endre omfanget av og rekkefølgen på prosjektene som presenteres i planen. Transportetatene, Avinor AS, Bane NOR SF og Nye Veier AS har levert faglige innspill til planen gjennom å svare på til sammen ni oppdrag med tilleggsoppdrag fra Samferdselsdepartementet. Alle oppdragene og svarene er offentlig tilgjengelige på regjeringens nettside. Etter vår vurdering er det positivt at Samferdselsdepartementet har bidratt til gjøre NTP-prosessen mer transparent ved å gjøre oppdrag og svar tilgjengelig for offentligheten.

Faktaboks 6 Oppdragene fra departementene

I oppdragene ba departementet om faglige innspill på ulike områder:

- mer infrastruktur for pengene og effektiv ressursbruk – optimalisering (oppdrag 1)
- utviklingstrekk og framskrivinger for person- og godstransport (oppdrag 2)
- utfordringer i transportkorridorer og byområder (oppdrag 3)
- analyseverktøy og forutsetninger for samfunnsøkonomiske analyser (oppdrag 4)
- videre arbeid med byområder, inkludert rammeverk og innretning av byvekstvtaler (oppdrag 5)
- samfunnsikkerhet (oppdrag 6)
- miljø- og klimatilpasning (oppdrag 7)
- trafiksikkerhet (oppdrag 8)
- prioriteringer (oppdrag 9)

Kilde: NTP 2022–2033 Oppdrag fra departementet og svar.⁴

I denne undersøkelsen har vi rettet særlig oppmerksomhet mot oppdrag 9 om prioriteringer, og oppdrag 1 om optimalisering. Departementet forutsatte at et investeringsprosjekt som skulle være aktuelt å prioritere i NTP 2022–2033, måtte ha gjennomført en prosjektoptimerende analyse (oppdrag 1). Som svar på oppdrag 1 om optimalisering har Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kystverket gjennomført slike analyser.

Investeringsprosjektene samfunnsøkonomiske lønnsomhet er beregnet

I oppdrag 9 om prioriteringer ble hver av transportetatene, Avinor AS, Bane NOR SF og Nye Veier AS blant annet bedt om å rangere forslagene sine til konkrete prosjekter/strekninger/pakker etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Undersøkelsen viser at den beregnede samfunnsøkonomiske lønnsomheten framkommer i etatenes svar på oppdrag 9, og at den prissatte lønnsomheten blir brukt som ett av kriteriene for etatenes faglige rangering og prioritering.

Dokumentasjonen viser i liten grad hvordan andre hensyn og investeringsprosjektene måloppnåelse er vurdert

I oppdrag 9 om prioriteringer ble etatene og Avinor AS, Bane NOR SF og Nye Veier AS også bedt om å beskrive hvordan deres prioriteringer skal bidra til måloppnåelse på utvalgte indikatorer. Indikatorene var blant annet netto nytte, reisetidsreduksjon, antall drepte og hardt skadde, endring i klimagassutslipp og påvirkning av naturmangfold.

Undersøkelsen viser at etatene har begrunnet sin endelige faglige prioritering med flere hensyn enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Begrunnelsene er blant annet faktorer som også inngår i den beregnede

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/nasjonalt-transportplan/ntp-2022-2033-i-arbeid-ny/nasjonalt-transportplan-2022-2033--i-arbeid/oppdrag-til-virksomhetene/id2643273/>

samfunnsøkonomiske analysen, ikke-prissatte virkninger og indikatorer for måloppnåelse.

I det endelige svaret fra Statens vegvesen på oppdrag 9 om prioriteringer ga Vegvesenet en helhetlig vurdering av investeringsprosjektene. I omtalen av de enkelte prosjektene ble det i ulik grad gitt begrunnelser for prioriteringen. I begrunnelsene, der disse ble oppgitt, ble det trukket fram mange forhold som for eksempel framkommelighet, trafikkisikkerhet, byutvikling, fastlandsforbindelse, knytte sammen bo- og arbeidsmarkedsregioner eller reduksjon i faren for klimapåvirkning. Undersøkelsen viser at Statens vegvesen har lagt helhetsvurderinger til grunn for sin faglige prioritering av flere store investeringsprosjekter. Bruk av helhetsvurderinger åpner opp for bruk av faglig skjønn. Undersøkelsen viser at det ikke er dokumentert hvordan det faglige skjønnet er brukt, noe som gjør at prosessen er lite transparent. Etter vår vurdering bør også forhold som inngår i faglige skjønnsmessige vurderinger, dokumenteres systematisk når de har betydning for hvilke prioriteringer etaten gjør. Uten slik dokumentasjon blir de faglige prioriteringene ikke etterprøvbare.

I sin faglige prioritering av investeringer (effektpakker) til NTP har Jernbanedirektoratet i all hovedsak brukt samfunnsøkonomisk lønnsomhet som prioriteringskriterium. Det er dokumentert at de også har vurdert aktuelle effektpakker opp mot indikatorer for måloppnåelse. Ti av de elleve effektpakkene de har foreslått å prioritere, er imidlertid prioritert etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dokumentasjonen viser at måloppnåelse på indikatorene ikke har hatt betydning for den faglige prioriteringen av de ti effektpakkene. Ringeriksbanen er også prioritert selv om den er mindre samfunnsøkonomisk lønnsom enn andre prosjekter som ikke er på prioriteringslisten. Når andre hensyn enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal inngå i beslutningsgrunnlaget for hvilke prosjekter som blir valgt og ikke, bør også disse hensynene komme tydelig fram når et stort investeringsprosjekt blir prioritert over et annet. Jernbanedirektoratet og Bane NOR oppfattet at de fikk uformelle signaler fra departementet om at Ringeriksbanen burde inngå i grunnlaget for den politiske diskusjonen. Etter vår vurdering framkommer det ikke tydelig i dokumentasjonen hvilke mål og hensyn som ligger til grunn for prioriteringen av Ringeriksbanen.

De fleste av Kystverkets investeringsprosjekter er under 1 milliard kroner. Porteføljen består av mange mindre investeringsprosjekter som har en lav kostnadsramme i NTP-sammenheng. Kystverkets investeringsprosjekter er derfor i all hovedsak ikke underlagt kravene i statens prosjektmodell, blant annet kravet om KVU. Dette gjør at prosessene for Kystverkets prosjekter skiller seg fra de mer omfattende prosessene på vei og bane. Kystverket utarbeider rapporter sammen med brukere og fagressurser der de omtaler utfordringer og behov for tiltak. De har også identifisert nytte- og kostnadsvirkninger av de ulike tiltakene/tiltakspakkene. Kystverket satte i oppdrag 9 opp en innbyrdes rangering av investeringstiltak, med utgangspunkt i netto nytte (NNB). I tilfellene der andre kriterier ble brukt, ble det presisert i svaret på oppdraget. Etter vår vurdering har Kystverket dokumentert hvordan de har prioritert investeringstiltak, gjennom en systematisk utrednings- og analyseprosess som er tilpasset deres virksomhet.

Samlet viser undersøkelsen at det i dokumentasjonen ikke tydelig viser hvordan andre mål, indikatorer og hensyn enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet er vektlagt. Etter vår vurdering er ikke kravet om sporbarhet og etterprøvbarehet tilstrekkelig ivarettatt når dette ikke kommer tydelig fram i den skriftlige dokumentasjonen. Det er viktig å dokumentere hva som er tillagt vekt, også hensyn som ikke er prissatt i analyser av samfunnsøkonomisk lønnsomhet som for eksempel naturmangfold og regionale virkninger.

Flere av de største investeringsprosjektene har en anslått kostnad på over 20 milliarder kroner. Når man bruker betydelige offentlige midler, bør det framkomme hvilke vurderinger og avveininger som ligger til grunn for at noen store samferdselsprosjekter blir prioritert, mens andre ikke blir det.

5.7.5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Samferdselsdepartementet å

- vurdere tiltak for å bedre sporbarheten og etterprøvbareheten i det faglige grunnlaget til NTP-prosessen

5.7.6 Statsrådenes svar

Statsrådenes svar følger i vedlegg 3.

- [Lenke til samferdselsministerens svar.](#)
- [Lenke til fiskeri- og havministerens svar.](#)

5.7.7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

5.8 Tilskudd til frivillige organisasjoner brukes til relevante aktiviteter og tiltak

5.8.1 Konklusjoner

Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er positivt at tilskuddene til frivillige organisasjoner rettet mot sårbare grupper bidrar til at aktiviteter og tiltak gjennomføres.

- De fleste organisasjonene bruker midlene i samsvar med formålet med tilskuddsordningene.

Riksrevisjonen er likevel kritisk til at departementene ikke sikrer at de har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den samlede måloppnåelsen for tilskuddsordningene.

- Departementene fastsetter ikke presise mål og tydelige kriterier for måloppnåelse for alle ordningene.
- Departementene sikrer ikke at de mottar tilstrekkelig informasjon om ordningenes samlede måloppnåelse.
- Tilskuddsforvalter utarbeider ikke tilstrekkelig målrettede rapporteringskrav, og grunnlaget for å vurdere måloppnåelse blir for svakt.

Ansvarlige departementer: Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

5.8.2 Utdyping av konklusjoner

Faktaboks 7 Bakgrunn for revisjonen




I oktober 2020 vedtok Stortinget å be Riksrevisjonen undersøke statlige tilskudd til organisasjoner for å sikre at formålet med tilskuddet blir ivaretatt på en hensiktsmessig måte.

Riksrevisjonen har valgt å undersøke tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner som ivaretar sårbare grupper, fordi det er spesielt viktig at bevilgede midler til svake og utsatte grupper blir brukt som tiltenkt.

Revisjonen omfatter tilskudd innen områdene rus, psykisk helse, vold, barnefattigdom og integrering. Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet er ansvarlige departementer på disse områdene, og tilskuddsordningene forvaltes av Helsedirektoratet (Hdir), Barne- og familiedirektoratet (Bufdir), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Figuren nedenfor viser omfanget av revisjonen. Den omfatter 28 tilskuddsordninger med en samlet utbetaling på 3 010 millioner kroner, fordelt på de to årene 2019 og 2020. Dette tilsvarer omtrent 85 prosent av utbetalingene til sårbare grupper i denne perioden. Vi har undersøkt 459 saksmapper, og gjennomført stedlig kontroll av 50 tilskudd, fordelt på 47 organisasjoner.

Figur 22 Omfanget av revisjonen

 Forvalter	 Antall ordninger	 Utbetalt i 2019 og 2020	 Antall tilskuddssaker	 Stedlige kontroller
Bufdir	8	1084 mill.	177	15
Hdir	11	1391 mill.	108	19
IMDi	4	294 mill.	121	8
AVdir	5	241 mill.	53	8
Totalt	28	3010 mill.	459	50

Kilde: Riksrevisjonen.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har innrettet styring og oppfølging av tilskudd til frivillige organisasjoner i samsvar med gjeldende regler, slik at Stortingets formål med tilskuddene ble ivaretatt.

Vi har blant annet undersøkt hvorvidt kravene i bevilgningsreglementet og reglementet for økonomistyring i staten og bestemmelsene om økonomistyring i staten er etterlevd når det gjelder forvaltningen av tilskudd på området.

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



Statlige tilskudd

Stortinget bevilger midler som tilskudd til ulike målgrupper. Tilskuddsmottakere er ofte kommuner, fylkeskommuner, helseforetak og frivillige organisasjoner. Når Stortinget bevilger midler som tilskudd er det et virkemiddel for å oppnå et mål, eller skape resultater for en bestemt målgruppe. For å ivareta formålet med tilskuddet må forvaltningen sikre at midlene brukes til riktig formål/målgruppe og at de tiltenkte resultatene og målet med bevilgningen oppnås.

5.8.3 De fleste organisasjonene bruker midlene i samsvar med formålet med tilskuddsordningene.

Revisjonen viser ingen systematiske forskjeller mellom små og store organisasjoner når det gjelder i hvilken grad organisasjonene har brukt tilskuddet til å gjennomføre de tiltakene eller aktivitetene de har mottatt midler til, og om de kan dokumentere dette. Det er heller ingen tydelig forskjell mellom øremerkede midler og søknadsbaserte tilskudd.

Tilskuddsmidlene skal brukes i henhold til de vilkårene og føringene som framkommer av det enkelte tilskuddsbrev og regelverk for tilskuddsordningen. Revisjonen viser at de fleste organisasjonene kan dokumentere at tilskuddet brukes til å gjennomføre de tiltakene eller aktivitetene de har mottatt midler til. Det blir gjort mye godt arbeid i organisasjonene, og ved hjelp av omfattende frivillig innsats, får man samlet sett mye ut av midlene. Det varierer likevel hvor mye de ulike organisasjonene oppnår med tilskuddene, og det finnes lite informasjon om hvor mange tilskuddene når ut til. Flere organisasjoner mottar relativt lave beløp fra ett enkelt tilskudd og kan dokumentere at de har bistått flere personer, for eksempel til å delta i arbeid og aktiviteter. Andre organisasjoner mottar større tilskudd, gjerne fra flere tilskuddsordninger, og har svært lite dokumentasjon av resultater eller gjennomførte aktiviteter.

Tabell nedenfor viser sammenhengen mellom graden av rapportert måloppnåelse for bruk av tilskuddsmidlene og hvor godt de enkelte tilskuddsmottakere har dokumentert gjennomført aktivitet. 44 tilskudd som ble vurdert å ha tilfredsstillende måloppnåelse, hadde god eller delvis god dokumentasjon.

Tabell 1 Dokumentasjon og måloppnåelse for tilskuddsvedtak

Dokumentasjon	Grad av måloppnåelse for tilskuddsvedtak			totalt
	stor grad	tilfredsstillende grad	liten grad	
godt dokumentert	11	16		27
delvis dokumentert	1	16	1	18
lite eller ikke dokumentert			5	5
Totalt	12	32	6	50

Kilde: Riksrevisjonen.

Fem av tilskuddene vi kontrollerte, hadde lite eller ingen dokumentasjon av gjennomført aktivitet. Når tilskuddet er utbetalt til drift og dekker lønnsmidler, kan man derfor heller ikke konkludere med at midlene er brukt til noe annet enn det som var tiltenkt, da det ikke stilles krav om dokumentasjon av aktiviteter i tilskuddsbrevene.

5.8.4 Departementene fastsetter ikke presise mål og tydelige kriterier for måloppnåelse for alle ordningene

Svakhetene som er avdekket i revisjonen, er i stor grad gjennomgående på tvers av departementsområdene. Departementene har ansvar for å fastsette mål og kriterier for måloppnåelse for tilskuddsordningene. Mange ordninger har ikke regelverk med presise mål og tydelige kriterier for måloppnåelse. Bare 2 av 28 ordninger har regelverk med en tydelig sammenheng mellom mål, kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering. Dette får konsekvenser for de videre stegene i tilskuddsforvaltningen. Det kan bli mer utfordrende å prioritere mellom søkere, stille riktige krav til rapportering og vurdere måloppnåelse både for den enkelte mottaker og for ordningen i sin helhet.

Tabellen nedenfor viser at 11 av 28 ordninger har presist beskrevne mål, mens 13 ordninger har mer generelle målformuleringer. For de fire øremerkede ordningene er bevilgningen omtalt i innstillinger fra Stortinget uten at målet er klart definert, eller at de har et eget regelverk. 11 av 28 ordninger har ikke fastsatte kriterier for måloppnåelse.

Tabell 2 Beskrivelse av mål og kriterier for måloppnåelse i regelverk

Kriterier måloppnåelse				
Mål	Tydelige	Utydelige	Ikke fastsatte	totalt
Presist beskrevet	5	2	4	11
Generelle	1	9	3	13
Ikke fastsatt			4	4
Totalt	6	11	11	28

Kilde: Regelverk for ordningene.

Med presist beskrevne mål menes her mål hvor det fremgår konkret hva som ønskes oppnådd. Generelle mål er mål hvor det er mer utydelig hva som ønskes oppnådd, gjerne gjennom formuleringer som «støtte opp om», «bidra til» eller «forebygge».

Med tydelige kriterier for måloppnåelse menes her at det er tydelig hva som må skje for at målet med ordningen skal oppfylles. Dette kan være en beskrivelse av aktivitet som må ha blitt gjennomført for å bidra til måloppnåelse, for eksempel å ha «utviklet ny kunnskap» eller «gitt tilbud om arbeidstrening». Med utydelige kriterier menes at det er uklart hvordan man skal kunne vurdere i hvilken grad tilskuddsordningen har bidratt til å nå målet, som formuleringen «bidratt til opplevd styrking av kompetanse».

Sammenheng mellom mål, kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering

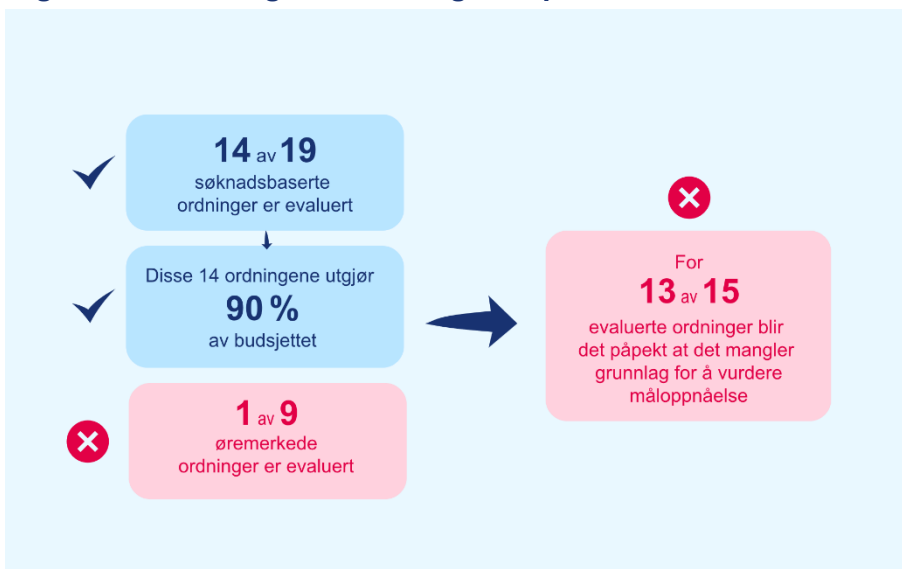
Det er ikke et krav at departementet må fastsette rapporteringskrav i regelverket for tilskuddsordningene. Likevel har de aller fleste regelverk en beskrivelse av hvordan tilskuddsmottaker skal rapportere. Alle regelverkene stiller krav til rapportering av regnskap og eventuelt revisorattestasjon. Langt færre har beskrevet hvordan mottaker skal rapportere om måloppnåelse. Av alle ordningene vi har sett på, er det bare to av regelverkene som har en tydelig sammenheng mellom mål for ordningen, kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering om måloppnåelse.

5.8.5 Departementene sikrer ikke at de mottar tilstrekkelig informasjon om ordningenes samlede måloppnåelse

Departementene skal sørge for oppfølging og evaluering av ordningene. Revisjonen viser at departementene vet for lite om hvilke resultater som faktisk oppnås med tilskuddsordningene.

Den manglende sammenhengen mellom mål, kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering gjør at rapporteringen fra mottakerne ofte blir utilstrekkelig. Det gir tilskuddsforvalterne utfordringer med å vurdere måloppnåelse for hver tilskuddsordning. Derfor rapporterer tilskuddsforvalterne i liten grad om ordningenes samlede måloppnåelse til departementene. Selv om tilskuddsmottakerne i stor grad bruker midlene i henhold til formålet, ville et bedre kunnskapsgrunnlag om måloppnåelse for ordningene kunne bidratt til mer effektiv utnyttelse av bevilgningene.

Figur 23 Evalueringer av ordningene i perioden 2017-2022



Kilde: Evalueringsrapporter.

Departementene oppgir at eksterne evalueringer ofte er bedre egnet for å vurdere ordningenes måloppnåelse. 14 av 19 ordninger har vært evaluert i løpet av de siste fem årene, og disse dekker omtrent 90 prosent av budsjettene til søknadsbaserte tilskudd. Øremerkede ordninger har derimot i

liten grad vært evaluert. De fleste evalueringsrapportene konkluderer med at det blir gjennomført aktiviteter som er positive for målgruppen, men at man i liten grad kan si noe om ordningenes samlede måloppnåelse eller måle effekter av tilskuddene. For 13 av 15 ordninger pekes det i evalueringene på at det mangler grunnlag for å vurdere måloppnåelse for ordningene. Flere av rapportene peker på at tydeligere målformulering, kriterier for måloppnåelse og rapporteringskrav ville gjort det enklere for tilskuddsforvaltere å rapportere om ordningenes overordnede måloppnåelse.

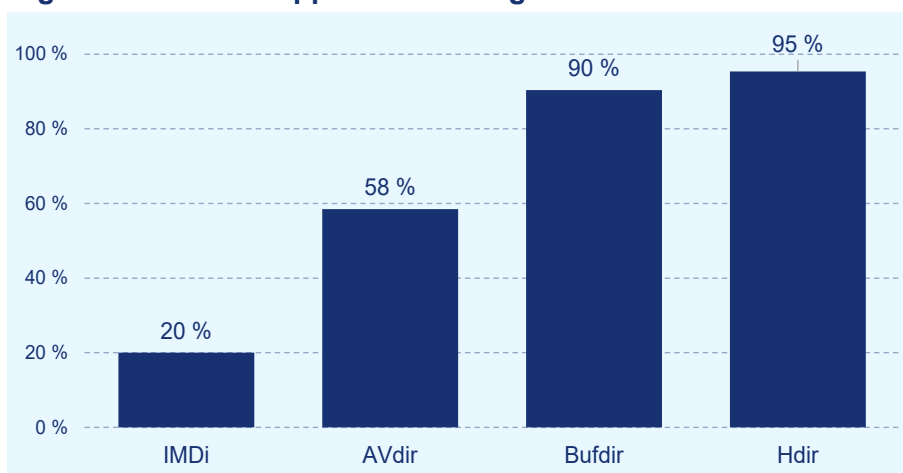
5.8.6 Tilskuddsforvalter utarbeider ikke tilstrekkelig målrettede rapporteringskrav, og grunnlaget for å vurdere måloppnåelse blir for svakt

Revisjonen viser at det er små forskjeller i forvaltningen av tilskuddsmidlene, selv om det er stor variasjon mellom direktoratene når det gjelder hvor stor andel tilskuddsforvaltningen utgjør av deres samlede arbeidsoppgavene.

Tilskuddsforvalter skal sikre at midlene anvendes i samsvar med formålet. Revisjonen viser at forvalterne utformer tilskuddsbrev i tråd med regelverket. Forvalterne følger også opp at mottakere leverer alle formelle dokumenter, som rapport, regnskap og eventuelle revisorattestasjoner. Innholdet i organisasjonenes rapporter blir i mindre grad fulgt opp.

Figuren nedenfor viser at det varierer mellom forvalterne i hvor stor grad de stiller krav til å rapportere på omfang av aktivitet. IMDi stiller minst krav til rapportering ved at det kun kreves i 20 prosent av kontrollerte tilfeller og Hdir stiller mest krav til slik rapportering ved at det kreves i 95 prosent av tilfellene.

Figur 24 Krav til å rapportere omfang av aktivitet



Kilde: Tilskuddsbrev. N = 403.

Både Hdir og Bufdir har mer detaljerte krav til rapportering av omfang i rapporteringsskjemaene (for eksempel antall deltagere i målgruppen, antall deltakere utenfor målgruppen, antall gutter og jenter). Det er imidlertid ofte vanskelig å tolke tallene som rapporteres og hvordan de er beregnet. Organisasjonene bekreftet ved stedlig kontroll at de ofte var usikre på hvilke tall som skulle rapporteres. Dersom dette hadde vært tydeligere beskrevet i

tilskuddsbrevene, kunne det ha vært enklere å forberede et godt grunnlag for rapportering.

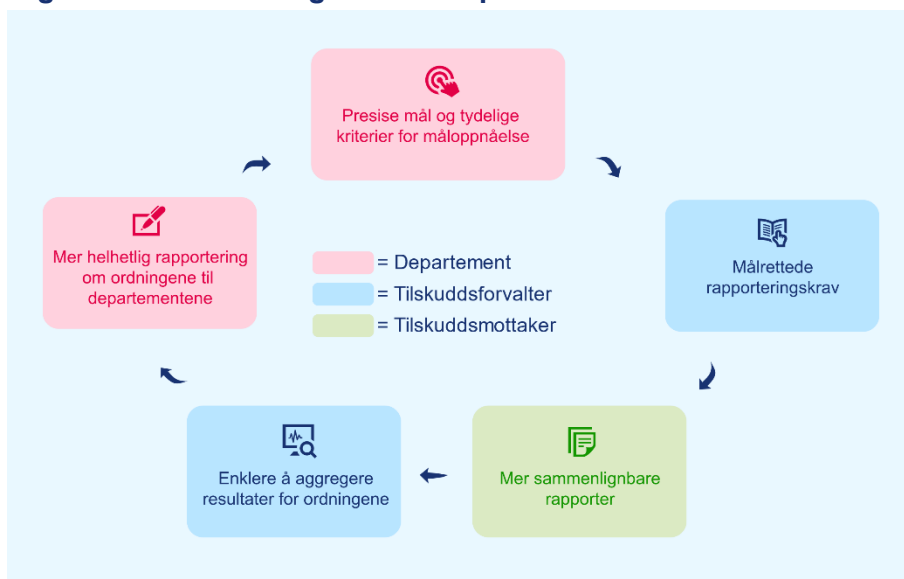
For noen ordninger er det lettere å utarbeide konkrete tallfestede rapporteringskrav enn andre ordninger. Det er for eksempel lettere å ha oversikt over antall brukere der personer skrives ut og inn av institusjoner, enn det er ved drift av en interesseorganisasjon. Likevel bør det alltid være mulig å rapportere noe om hvor mange tilskuddet når ut til.

Revisjonen viser at kravene til hva rapporteringen skal inneholde ikke er tilstrekkelige målrettede, og dette gjør at grunnlaget for å vurdere måloppnåelsen blir svakt. Mer målrettede rapporteringskrav ville bidratt til bedre kunnskap om hvilke organisasjoner som får mest ut av tilskuddsmidlene og hvilke tiltak som gir mest nytteverdi. Manglende informasjon om blant annet omfang av aktiviteter gjør at man ikke kan sammenligne måloppnåelse mellom mottakere, og for eksempel vurdere like organisasjoner innenfor samme område opp mot hverandre. Denne kunnskapen ville medvirket til å sikre at midlene i størst mulig grad bidrar til at formålet med ordningene ivaretas.

I enkelte tilfeller er kriteriene for å søke om tilskudd til hinder for å videreføre godt fungerende og effektive tiltak. Dette er fordi det for eksempel stilles krav om at tiltaket må være nyutviklet, slik at tiltak som har vist seg å fungere godt, ikke kan motta videre støtte.

Forvalterne har i liten grad etablert risikovurderinger og kontrollordninger, slik det er krav om. Det gjennomføres ikke systematiske risikovurderinger eller stikkprøvekontroller. Det gjennomføres heller ikke kontroller på tvers av ordningene, selv om en stor andel av organisasjonene mottar tilskudd fra ulike ordninger og fra flere av tilskuddsforvalterne. Manglende kontroller kan øke sannsynligheten for at feil eller misligheter ikke blir avdekket.

Figur 25 Sammenheng i tilskuddsprosessen



Kilde: Riksrevisjonen.

Figuren ovenfor viser hvordan presise mål, tydelige kriterier for måloppnåelse, og målrettede rapporteringskrav, kan gi bedre kunnskap om hvilke resultater som faktisk oppnås med tilskuddsmidlene. Det vil også gjøre det lettere å sammenligne mottakere innenfor samme ordninger for å vurdere hvordan midlene bør brukes best mulig for ordningens samlede måloppnåelse.

5.8.7 anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet tydeliggjør

- sammenhengen mellom mål og kriterier for måloppnåelse i regelverk for tilskuddsordningene
- krav til rapportering på måloppnåelse for tilskuddsordningene

Videre anbefaler vi at Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet følger opp at

- direktoratene ved tildeling av tilskudd i større grad vurderer mottakernes tidligere oppnådde resultater
- det vurderes å utforme felles veiledere for hvordan frivillige organisasjoner kan dokumentere bruk av tilskuddsmidler

5.8.8 Statsrådenes svar

Statsrådenes svar følger i vedlegg 3.

- [Lenke til arbeids- og inkluderingsministerens svar.](#)
- [Lenke til barne- og familieministerens svar.](#)
- [Lenke til helse- og omsorgsministerens svar.](#)

5.8.9 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

6 Oppfølging av tidligere rapporterte saker

6.1 Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester

Konklusjon

Vi vil følge saken videre.

Brukerne blir fortsatt belastet for mer enn det koster å produsere tjenester. Det er for 2022 budsjettert med 566 millioner kroner i overpris totalt sett for de kontrollerte tjenestene.

Informasjonen til Stortinget om de overprisede tjenestene er blitt bedre, men er ikke fullstendig.

Ansvarlige departementer: Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet.

6.1.1 Opprinnelig sak

Vi gjennomførte i 2019 en tverrgående revisjon om etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester. Resultatene fra revisjonen ble rapportert til Stortinget i Dokument 1 (2020–2021).

Riksrevisjonen fant det kritikkverdigg at Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet fastsetter for høye gebyrer på offentlige tjenester.

Begrunnelsen for dette var:

- Brukerne av de kontrollerte tjenestene måtte betale 627 millioner kroner mer enn det tjenestene koster.
- Omfanget av overprisede gebyrer ble ikke omtalt i statsbudsjettet – overprisede tjenester på 627 millioner kroner blir en skjult skatt.

- En fjerdedel av gebyrinntektene ble feilaktig presentert som skatter og avgifter i rapporteringen til statsregnskapet. Dette bidrar til at styringsinformasjonen ikke blir ensartet.

Riksrevisjonen anbefalte Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet å

- følge opp at gebyrfinansiering av offentlige tjenester følger forutsetningene i rundskriv R-112 om at brukeren ikke blir belastet for mer enn hva tjenesten koster
- informere Stortinget om eventuelle overprisede tjenester og omfanget av disse i forslag til statsbudsjett

Riksrevisjonen anbefalte i tillegg Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet å

- følge opp at rapporteringen av gebyrinntektene til statsregnskapet blir ensartet, slik at informasjonsgrunnlaget kan brukes til styringsinformasjon og for statistikk-, analyse- eller sammenligningsformål

Videre anbefalte Riksrevisjonen Finansdepartementet å

- følge opp at Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) klargjør retningslinjene for presentasjon av gebyrene i virksomhetenes årsregnskap

Stortingets behandling av saken

En samlet kontroll- og konstitusjonskomite sluttet seg til Riksrevisjonens kritikk og ba om at reell prising legges til grunn ved utarbeidelse av statsbudsjettet for 2022. Komiteen forventet at Riksrevisjonens anbefalinger følges, og har gitt følgende føringer for de enkelte departementene:

- Finansdepartementet
Komiteen viste til Riksrevisjonens anbefalinger og sluttet seg til disse. Komiteen la til grunn at departementet justerer gebyrsatsene der det er nødvendig.
- Justis- og beredskapsdepartementet
Komiteen har merket seg at selv om gebyrene er satt ned betydelig for 2021, vil tjenestene fortsatt være overpriset. Komiteen forventet at gebyrene for 2022 vil være i tråd med regelverket.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Komiteen stilte seg bak Riksrevisjonens anbefalinger og la til grunn at departementet justerer gebyrsatsene der det er nødvendig.
- Samferdselsdepartementet
Komiteen sluttet seg til Riksrevisjonens anbefalinger og ba Samferdselsdepartementet om å følge opp disse.

Kilde: Innst. 176 S (2020–2021), jf. stortingsvedtak 19. januar 2021.

Riksrevisjonens analyser 2021–2022

Vi har analysert fagdepartementenes budsjettframlegg for 2022, Prop 1 S (2021–2022), og Finansdepartementets informasjon i Prop 1 LS (2021–

2022). Det er kontrollert om det gis informasjon om nedjustering av overpris og eventuell gjenværende overpris.

Videre har vi undersøkt departementenes rapportering av gebyrinntekter til statsregnskapet for 2021 og Finansdepartementets oppfølging av Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings (DFØ) arbeid med klargjøring av retningslinjene.

6.1.2 Departementenes oppfølging

Vi har innhentet og innarbeidet fagdepartementenes og Finansdepartementets kommentarer til resultatene fra analysene.

Fremdeles overpris på tjenester

Analysene viser at brukerne av de utvalgte gebyrordningene i 2022 vil betale 516 millioner kroner mer enn hva det koster å produsere tjenestene. Dette gjelder:

- Tinglysingstjenester i Kartverket (Kommunal- og distriktsdepartementet) – 130 millioner kroner. Overprisen var 89 millioner kroner i 2019.
- Utleggsforretninger hos politiet (Justis- og beredskapsdepartementet) – 125 millioner kroner. Overprisen var 200 millioner kroner i 2019.
- Registertjenester i Brønnøysundregistrene (Nærings- og fiskeridepartementet) – 245 millioner kroner. Overprisen var 268 millioner kroner i 2019. Departementet anslår at ny gebyrstruktur vil gi en reduksjon i overpris slik at gjenstående overpris blir omtrent 105 millioner kroner. I brev av 4. april 2022 opplyser Nærings- og fiskeridepartementet at det også er behov for å redusere Brønnøysundregistrenes gebyrinntektskrav, men at dette er spørsmål som må vurderes og besluttes i forbindelse med de ordinære budsjettprosessene.
- Førerkorttjenester i Statens vegvesen (Samferdselsdepartementet) – 15,7 millioner kroner. Revisjonen i 2019 viste en beregnet overpris på 68,4 millioner kroner.

For operative sertifikater og teoriprøver i Luftfartstilsynet (Samferdselsdepartementet) ble det i 2019 beregnet en overpris på 1,7 millioner kroner. Samferdselsdepartementet viser i sitt budsjettframlegg for 2022 til at Luftfartstilsynet i 2022 skal fullføre arbeidet med et nytt tidsregistreringssystem som skal danne grunnlaget for gebyrberegningen fra 2023. Departementet uttaler at det vil komme tilbake til dette.

Overprisen for disse tjenestene innebærer en skjult skatt ettersom gebyrfinansieringen ikke følger forutsetningene om at brukerne ikke skal belastes mer enn hva tjenesten koster, jf. rundskriv R-112. Departementene opplyser at de arbeider for å få gebyrene ned på et kostnadsriktig nivå, men at det fremdeles gjenstår arbeid med dette. Reduksjon av gebyrinntektene må behandles i den ordinære budsjettprosessen.

Bedre informasjon til Stortinget om overpris i statsbudsjettet

Kontrollen viser at både fagdepartementene og Finansdepartementet har blitt bedre til å gi Stortinget informasjon om overpris i statsbudsjettet, selv om det fortsatt er enkelte mangler.

I presentasjonen av skatteopplegget, Prop 1 LS, for 2021 og 2022 har Finansdepartementet informert Stortinget om overpris på de gebyrbelagte tjenestene. Unntaket er overpris for tjenester i Luftfartstilsynet, som ikke er omtalt. Finansdepartementet opplyser at det vil følge opp dette ved presentasjon i Prop. 1 LS (2022–2023) for 2023.

I fagdepartementenes budsjettforslag, Prop 1 S, for 2021 og 2022 har Justis- og beredskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet informert Stortinget om overpris for sine gebyrbelagte tjenester.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå Kommunal- og distriktsdepartementet) har ikke informert Stortinget om overpris på tinglysingstjenester hos Kartverket i budsjettforslaget for 2022.

Fremdeles feilaktig presentasjon av gebyrinntekter

Vår oppfølging av revisjonen fra 2019 viser at flere tiltak er iverksatt, men at det fremdeles gjenstår tilpasninger og gjennomføring for å få til en ensartet rapportering av gebyrinntekter.

Analysene viser at gebyrinntekter fra noen av departementenes underliggende virksomheter fremdeles blir feilaktig presentert som skatter og avgifter i rapporteringen til statsregnskapet. Dette bidrar til at styringsinformasjonen ikke blir ensartet. For 2021 gjelder dette hovedsakelig inntekter som Skatteetaten krever inn og rapporterer til statsregnskapet for virksomheter under

- Justis- og beredskapsdepartementet (0,8 milliarder kroner)
- Nærings- og fiskeridepartementet (0,3 milliarder kroner)

Finansdepartementet opplyser at det har gjennomført endringer som vil få effekt for 2022-regnskapet:

- I Skatteetatens rapportering vil gebyrinntektene framstå på ny artskonto *375 Gebyrinntekt krevd inn på vegne av andre statlige virksomheter*. Gebyrinntektene vil da stå i artskontorapporteringen og i resultatoppstillingen under den nyopprettede overskriften «Driftsinntekt krevd inn på vegne av andre statlige virksomheter». Gebyrinntektene kobles også til statsregnskapets inntektskapittel/post hvor Skatteetaten har mottatt belastningsfullmakt.
- For oppdragsgivende virksomhet, som har avgitt belastningsfullmakt for gebyrinntekter, endres oppstillingsplanen for bevilgningsrapporteringen. Oppstillingen vil inneholde tilleggskolonner som viser inntektsført etter avgitte belastningsfullmakter og avvik fra tildeling.

Endringene vil stå i oppdaterte rundskriv R-102 *Standard kontoplan for statlige virksomheter*, rundskriv R-115 *Utarbeidelse og avleggelse av statlige virksomheters årsregnskap* og SRS 1 *Presentasjon av virksomhetsregnskapet*. For de to siste vil oppdatering skje høsten 2022.

Finansdepartementet opplyser videre at det har bedt Skatteetaten om å utrede en løsning hvor oppdragsgivende virksomhet rapporterer og presenterer gebyrinntekten i sitt regnskap, selv om det er Skatteetaten eller annen virksomhet som har krevd inn gebyret. Utredningen skal skje i forbindelse med etatens pågående arbeid med programmet «Fremtidens innkreving», som startet opp 1. januar 2022 og vil gå over sju år (2022–2028).

6.1.3 Riksrevisjonens vurdering

Vår oppfølging av revisjonen fra 2019 viser at det fremdeles er overpris på gebyrbelagte tjenester. I 2022 vil brukerne av de utvalgte gebyrordningene betale 516 millioner kroner mer enn hva det koster å produsere tjenestene. Det er 111 millioner kroner mindre enn i 2019.

Departementenes informasjon til Stortinget om overpris i statsbudsjettet har blitt bedre, men er fremdeles ikke fullstendig når det gjelder omfanget av overpriser.

Det er fremdeles gebyrinntekter som feilaktig presenteres som skatter og avgifter i rapporteringen til statsregnskapet for 2021. Flere tiltak er iverksatt, men det gjenstår tilpasninger og gjennomføring for å sikre ensartet styringsinformasjon.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

6.2 Riksrevisjonens undersøkelse om uførereformen

Konklusjon

Vi vil følge saken videre.

Oppfølgingen viser at målet med uførereformen om at flere skal kombinere uføretrygd med arbeid, ikke er nådd.

Det er iverksatt flere tiltak for å bidra til å nå målet.

Riksrevisjonen vurderer at det er nødvendig å følge saken videre for å vurdere resultatene og effektene av disse.

Ansvarlig departement: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

6.2.1 Opprinnelig sak

Riksrevisjonen rapporterte en undersøkelse til Stortinget i Dokument 1 (2018–2019). Formålet med undersøkelsen var å vurdere om Stortingets mål for uførereformen om økt yrkesdeltakelse blant uføretrygdede var nådd, og i hvilken grad Arbeids- og inkluderingsdepartementets og arbeids- og velferdsetatens (Nav) oppfølging av reformen bidro til måloppnåelse.

Riksrevisjonen fant det kritikkverdig at Nav-loven § 14 a ble tolket ulikt av Nav-kontorene, og sterkt kritikkverdig at det over lang tid hadde vært manglende kapasitet på rådgivende overleger i Nav.

Revisjonen hadde følgende hovedfunn:

- Andelen uføre som kombinerer trygd med arbeid, har ikke økt etter innføringen av uførereformen 1. januar 2015. Målet om økt bruk av gradert uføretrygd er ikke nådd.
- Flertallet av de uføretrygde får lav økonomisk uttelling ved å utnytte restarbeidsevnen sin.
- Nav-kontor gir i varierende grad bistand til uføretrygdede som ønsker å kombinere trygd med arbeid.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i sin styring og oppfølging av etaten hatt lite oppmerksomhet på at målene i uførereformen nås.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke fulgt opp at målene i uførereformen nås.

Undersøkelsen viste også det følgende:



Nav-loven § 14 a. Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan

«Alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering».

- På Nav-kontorene forelå det ofte mangelfull dokumentasjon og mangelfulle vurderinger av brukerens arbeidsevne og muligheter når vedtaket om uføretrygd skulle treffes.
- Departementet hadde i liten grad konkretisert og videreformidlet målene for uførereformen i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet, og det hadde i liten grad innhentet informasjon om arbeidet og måloppnåelsen. Departementet hadde heller ikke etterspurt eller mottatt rapportering om kvaliteten på Navs arbeid med uførevedtak.
- Informasjon om retten til bistand fra Nav ikke hadde blitt formidlet systematisk, og den var heller ikke lett tilgjengelig for brukerne.
- Arbeids- og velferdsetaten hadde heller ikke noen form for oppfølging av personer som har fått innvilget uføretrygd.
- Etaten manglet særlig egnede tiltak for å utrede og sysselsette personer med lav restarbeidsevne.

På bakgrunn av undersøkelsen anbefalte Riksrevisjonen departementet at

- etatens arbeid med å fastsette uføregrad styrkes, slik at flest mulig uføretrygdede kan opprettholde en tilknytning til arbeidslivet
- uføretrygdede arbeidssøkere som oppsøker Nav, sikres lik behandling og får vurdert sitt behov for bistand til å kombinere trygd med arbeidsinntekt
- etaten fortsetter å styrke arbeidet med å formidle arbeidskraft, slik at flest mulig uføretrygdede får muligheten til å utnytte restarbeidsevnen sin
- Arbeids- og velferdsdirektoratet innhenter relevant styringsinformasjon for bedre å kunne vurdere etatens innsats for å nå målene i uførereformen

Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at et sentralt mål i uførereformen er at flere uføre skal kunne kombinere arbeidsinntekt med trygd. Videre viste komiteen til at det er et mål å øke bruken av gradert uføretrygd, slik at flest mulig kan opprettholde en tilknytning til arbeidslivet. Komiteen merket seg også at statsråden mente det kunne ta tid før de uføretrygdede tilpasset seg regelverket. Komiteen var opptatt av at Riksrevisjonens undersøkelse ble tatt med som nyttig kunnskap i det videre arbeidet med arbeids- og velferdsforvaltningens gjennomføring av den arbeidsrettede bistanden. Komiteen så også verdien av at denne saken følges opp nøye fra Riksrevisjonens side, slik at man kunne se effektene av reformen i et lengre tidsperspektiv. Komiteen sluttet seg for øvrig til Riksrevisjonens anbefalinger til departementet.

Kilde: Innst. 125 S (2018–2019), jf. stortingsvedtak 15. januar 2019.

6.2.2 Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen har fulgt opp revisjonen av uførereformen via brev til departementet. I det følgende oppsummerer vi departementets svar fra 26. april 2022.

Departementet viser til følgende oppdrag i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2019: «Direktoratet skal starte arbeidet med en kartlegging og analyse av hvordan Arbeids- og velferdsetaten jobber med gradering av uføretrygd, sett opp mot Riksrevisjonens merknader i Dokument 1 (2018–2019). Analysen skal gi grunnlag for å vurdere mulige tiltak for å øke bruken av gradering ved innvilgelse av uføretrygd». Direktoratet leverte i september 2020 en rapport til departementet, som etter departementets vurdering viser at direktoratet har tatt gode grep for å følge opp Riksrevisjonens funn og anbefalinger.

Departementet og direktoratet presiserer at de fortsatt har utfordringer med å finne arbeid til personer med lav restarbeidsevne. Departementet bemerker i denne sammenhengen at suksessen med uførereformen avhenger av arbeidsgiveres vilje til samarbeid, hvor høyt aktiv arbeidsmarkedspolitikk prioriteres, og om virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken er formåls effektive.

Departementet viser videre til notatet fra direktoratet, som anser det som nødvendig å inkludere alle med vedtak om uføretrygd (etter AA-registeret) hvis man skal undersøke andelen som kombinerer trygd og arbeid. En mottaker av gradert uføretrygd har ikke nødvendigvis en deltidsjobb. Tilsvarende kan en mottaker av full uføretrygd jobbe noe ved siden av.

Flere har fått innvilget full uføretrygd etter 2018. Statistikken til Nav viser at det er noen flere som er i arbeid blant nye mottakere av uføretrygd, enn blant uføre generelt. Likevel har andelen nye uføretrygdede som får innvilget gradert uføretrygd vært nærmest uendret siden 2018. Det har ikke blitt flere mottakere av gradert uføretrygd.

Departementet bemerker at det var en positiv utvikling i ressurs situasjonen ved Nav-kontorene i de siste årene før koronapandemien, og derfor ble mer oppmerksomhet viet til den arbeidsrettede oppfølgingen. Pandemien medførte imidlertid at Nav ble utsatt for et stort press, og tvunget til å nedprioritere den arbeidsrettede oppfølgingen.

Etatens arbeid med å fastsette uføregrad

Departementet opplyser at det er etablert rutiner for bred og tidlig kartlegging med vekt på arbeid og/eller utdanning i all Navs oppfølging. Direktoratet har også frigjort ressurser til den arbeidsrettede oppfølgingen, blant annet i form av ekstra ressurser til ungdomssatsingen og flere årsverk fra Navs fylkesenheter til lokalkontor.

Departementet viser i svaret til at Nav-veiledere jobber tettere med arbeidsgivere nå enn tidligere gjennom dialog om tilrettelegging, tilpasning og jobbsnekring. Jobbsnekring er en metode jobbspesialisten i Nav benytter for å skreddersy jobber, slik at de passer til den enkelte arbeidssøker med funksjonsnedsettelse. Departementet viser blant annet til at det er inngått 16 intensjonsavtaler med virksomheter og bransjeorganisasjoner per 2020. Nav samarbeider med partene i arbeidslivet, blant annet gjennom prosjektet *Vi inkluderer!* og nye digitale tjenester som skal forenkle samarbeidet.

Det pågår et arbeid i Nav med å styrke samarbeidet med helsesektoren, med sikte på å oppnå mer inkludering og overgang til arbeid. Her vises blant annet til tilbudene *Helse/Arbeid*, jobbmestrende oppfølging, individuell jobbstøtte (IPS) og Senter for jobbmestring. *Helse/Arbeid* er et nytt helsefremmende og forebyggende tiltak rettet mot arbeidslivet som gjelder for 2019–2022, og som er en del av avtalen om inkluderende arbeidsliv.

Nav arbeider med å forbedre dokumentasjonen av medisinske opplysninger, gjennom nye, digitale måter å innhente helseopplysninger på. Ny rollebeskrivelse for den rådgivende legetjenesten ble besluttet i 2019. Videre har de rådgivende overlegenes kapasitet i arbeids- og ytelseslinjen økt med 2 årsverk (til 78) etter undersøkelsen. Departementet viser også til endringen i rundskrivet til folketrygdloven § 12-5 i 2019 om hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak.

Etatens arbeid med å få flere uføretrygdete til å utnytte sin restarbeidsevne

De siste årene har Nav arbeidet med å tydeliggjøre at uføretrygdete som ønsker å komme i arbeid, kan få bistand fra Nav til dette formålet. Det er blant annet utviklet en veiviser på «Nav.no» for personer som ønsker bistand til å komme tilbake i arbeid, og egne rutiner og retningslinjer for spørsmål om dette er utviklet på Nav Kontaktsenter. Det er tydeliggjort i Nav-kontorets rutiner hva Nav-kontoret skal informere om. Det er også tydeliggjort i brev at uføretrygdete kan ta kontakt med Arbeids- og velferdsetaten for bistand dersom situasjonen deres endrer seg. Det ble i 2019 innført en ny metodikk for behandling av saker, med tilhørende hjelpeverktøy, for å sikre enhetlig saksbehandling ved de ulike forvaltningsenhetene.

Departementet viser til at det jobbes kontinuerlig med å sikre at Nav-ansatte har tilstrekkelig kompetanse om tiltak som er aktuelle for uføretrygdete arbeidssøkere. Det er blant annet innført en ny vedtaksstøtte for Nav-loven § 14 a, som skal bidra til at den enkelte bruker skal bli kartlagt tidligere og bedre. Det er også gitt mer støtte til Nav-kontorene i arbeidet med å vurdere og følge opp kvaliteten i den arbeidsrettede oppfølgingen. Det er nylig lansert en egen modul for arbeidsavklaring i opplæringsløpet for nyansatte, hvor målgruppen er nyansatte som jobber med personer som har nedsatt arbeidsevne og mottar arbeidsavklaringspenger (AAP).

Direktoratets oppfølging av etatens arbeid med uførereformen

Departementet uttaler at styringsdialogen legger stor vekt på oppfølging av personer på helserelaterte ytelser og utviklingen i overgang til arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne. Samtidig jobber departementet kontinuerlig med å legge enda større vekt på dette arbeidet. I tildelingsbrevet for 2019 fikk direktoratet blant annet i oppdrag å kartlegge og analysere hvordan etaten jobber med gradering av uføretrygd. I tildelingsbrevene for 2020–2022 fikk etaten i oppdrag å på en god måte bidra til at uføre som henvender seg til etaten om bistand for å komme i arbeid, gis veiledning/oppfølging. Departementet følger opp styringssignalene ved å følge med på direktoratets rapportering på tildelingsbrevene.

6.2.3 Riksrevisjonens vurdering

Til tross for at det har blitt iverksatt flere tiltak, har andelen nye uføretrygdede som får innvilget vedtak om gradert uføretrygd, vært nærmest uendret siden 2018. Det har ikke blitt flere mottakere av gradert uføretrygd etter Riksrevisjonens undersøkelse. Andelen uføretrygdede som er registrert i et arbeidsforhold, er noe lavere i dag enn i 2018.

Målet med uførereformen om økt yrkesdeltakelse blant uføretrygdede er ikke nådd. Samtidig blir det flere mottakere av uføretrygd, blant annet grunnet raskere avklaring av brukere på arbeidsavklaringspenger (AAP). Å forbli utenfor arbeidslivet har uheldige konsekvenser, både for samfunnet og for den enkelte som ikke får utnyttet sin restarbeidsevne. Det er dermed enda viktigere at flest mulig av dem som mottar uføretrygd kombinerer dette med arbeid.

Riksrevisjonen merker seg at etaten har vært under stort press de siste to årene grunnet koronapandemien, noe som har påvirket muligheten til å drive arbeidsrettet oppfølging. En oppfølging av saken vil kunne gi informasjon om effekten av de iverksatte tiltakene.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

6.3 Anskaffelser av hjelpemidler i Nav

Konklusjon

Vi avslutter saken.

Riksrevisjonen vurderer at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har iverksatt flere relevante tiltak. Vi merker oss at utviklingsarbeidet på området er i gang og vil pågå i flere år framover som ledd i den pågående moderniseringen av Navs IKT-systemer.

Ansvarlig departement: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

6.3.1 Opprinnelig sak

Riksrevisjonen gjennomførte i 2017 en revisjon for å kontrollere om arbeids- og velferdsetaten (Nav) anskaffer hjelpemidler i tråd med anskaffelsesregelverket og folketrygdloven. Resultatene fra revisjonen ble rapportert til Stortinget i Dokument 1 (2018–2019).

Riksrevisjonen fant det kritikkverdig at Nav ikke i tilstrekkelig grad fulgte de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesregelverket om blant annet konkurranse ved anskaffelser av hjelpemidler.

Revisjonen viste at Nav hadde oppfylt kravene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser for rammeavtaler etaten hadde inngått på hjelpemiddelområdet i 2017. Det var imidlertid flere brudd på regelverket ved direkte kjøp av hjelpemidler.

Etaten hadde ikke rapporter som ga en fullstendig oversikt over hvor mye som anskaffes gjennom rammeavtaler, og hva som anskaffes som direkte kjøp.

Videre viste revisjonen det følgende:

- Nav hadde gjennomført flere direkte anskaffelser av hjelpemidler for beløp over terskelverdien, uten at anskaffelsene var kunngjort eller konkurranseutsatt.
- Nav hadde i 2017 forlenget 7 av 13 rammeavtaler på hjelpemiddelområdet ut over avtalt opsjonstid og brøt med anskaffelseslovens grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet.
- Det var svakheter i IKT-støtten som skal sikre god internkontroll på hjelpemiddelområdet.

Riksrevisjonen anbefalte Arbeids- og sosialdepartementet å følge opp at Nav følger anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper for å bidra til utvikling av en sunn konkurranse for leverandører av hjelpemidler.

Stortingets behandling av saken

I Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 1 (2018–2019) merket komiteen seg at Riksrevisjonen fant grunn til å kritisere Navs oppfølging av prinsippene i anskaffelsesregelverket ved anskaffelse av hjelpemidler.

Kilde: Innst. 125 S (2018–2019), jf. stortingsvedtak 05.02.2019.

6.3.2 Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i brev av 26. april 2022 til Riksrevisjonen redegjort for departementets oppfølging av saken.

Status i arbeidet med å følge anskaffelsesregelverkets prinsipper på hjelpemiddelområdet

Departementet opplyser at Nav har arbeidet systematisk med å følge opp Riksrevisjonens anmerkninger for å sikre at etaten etterlever anskaffelsesregelverket på hjelpemiddelområdet: Direktoratet har foretatt en større gjennomgang av anskaffelsesporteføljen. Dette har medført mindre behov for å forlenge avtaler ut over avtalt opsjonstid. Kun to avtaler har blitt forlenget, grunnet konsekvenser av koronapandemien, begge i omtrent to måneder.

Etatens anskaffelsesprosesser er gjennomgått og forbedret i etterkant av revisjonen. Det gjennomføres årlige analyser av etatens samlede kjøp, behov og konkrete anskaffelser.

Nav arbeider fortløpende med å konkurranseutsette og inngå rammeavtaler på produktområder med store innkjøp. Etaten har innført tilskuddordninger på enkelte produktgrupper, slik at etaten ikke lenger foretar anskaffelser på disse områdene. Dette gjelder blant annet anskaffelser av optikertjenester og briller.

Nav har videreutviklet rammeverket for kontraktsoppfølging og styrket den interne samhandlingen. Et resultat av dette er at leverandørenes innbetaling av dagbøter økte fra ca. 820 000 kroner i 2017 til ca. 8 millioner kroner i 2020.

Status i direktoratets utviklingsarbeid for digitalisering av hjelpemiddelområdet

Departementet opplyser at arbeidet med å modernisere Navs IKT-systemer på hjelpemiddelområdet har hatt en positiv utvikling de siste årene. Dette arbeidet er imidlertid omfattende og vil pågå i flere år framover. Prosjektet er i sitt tredje år og skal forenkle arbeidsprosessene. Det har som formål at prosessen med å få på plass riktig tilrettelegging skal bli rask og enkel for innbyggerne og effektiv for Nav og kommunene. Dette er de oppnådde resultatene per april 2022:

- 44 prosent av søknadene etaten mottar kommer digitalt.
- Utvalget av hjelpemidler oppdateres fortløpende. På sikt vil det legges opp til at valg av hjelpemiddel styres av hva som er på etatens gjenbrukslager eller i rammeavtaler for innkjøp.
- Første versjon av ny saksbehandlingsløsning (HOTSAK) er tilgjengelig for alle saksbehandlere ved hjelpemiddelsentralene våren 2022.
- Etaten utvikler en digital løsning for bestilling og formidling av tolk til døve, hørselshemmede og døvblinde (TiND). Automatisering av prosesser i eksisterende applikasjoner på hjelpemiddelområdet er også et prioritert område.

Nav har manglende systemstøtte for innkjøp og oppfølging av fakturaer. Departementet opplyser at etaten har startet med arbeidet med å modernisere virksomhetens økonomiløsninger. Dette vil føre til ny og moderne fakturaløsning med mulighet for høyere automatiseringsgrad, samt forbedret sporbarhet mellom avtale, bestilling og faktura.

Med nye rapporteringsløsninger vil etaten på sikt få enklere tilgang til enhetlig økonomisk styringsinformasjon. Dette vil blant annet gi større muligheter for å rapportere og analysere innkjøps- og regnskapsinformasjon innenfor hjelpemiddelområdet.

6.3.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen vurderer at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har iverksatt flere relevante tiltak. Vi merker oss at utviklingsarbeidet på området er i gang og vil fortsette i flere år framover som ledd i moderniseringen av Navs IKT-systemer. Vi vil spesielt framheve moderniseringen av etatens økonomiløsninger og behovet for å forbedre sporbarhet mellom avtale, bestillinger og faktura på anskaffelsesområdet.

Riksrevisjonen avslutter saken.

6.4 Etats- og virksomhetsstyring av Norsk filminstitutt

Konklusjon

Vi avslutter saken.

Riksrevisjonen mener at Kultur- og likestillingsdepartementet og Norsk filminstitutt (NFI) de siste årene har iverksatt flere tiltak for å styrke virksomhetsstyring og ressursbruk i NFI.

Ansvarlig departement: Kultur- og likestillingsdepartementet.

6.4.1 Opprinnelig sak

Riksrevisjonen gjennomførte i 2017 en undersøkelse for å vurdere om Norsk filminstitutt forvaltet oppgavene sine på en hensiktsmessig og effektiv måte, og om Kulturdepartementet bidro til dette gjennom etatsstyringen.

Undersøkelsen, som ble rapportert til Stortinget i Dokument 1 (2018–2019), omfattet i hovedsak perioden 2014–2017.

Riksrevisjonen fant det kritikkverdig at Kulturdepartementet ikke hadde fulgt opp at Norsk filminstitutt har etablert et godt nok system for å måle og følge opp resultater av virksomheten.

Riksrevisjonen hadde følgende hovedfunn:

- Virksomhetsstyringen i NFI var ikke i tråd med prinsippene for god styring i statlige virksomheter. NFI manglet
 - tydelige prioriteringer og mål for virksomheten
 - et system for å måle resultater og ressursbruk
 - et velfungerende risikostyringssystem
 - tilstrekkelig styringsinformasjon
 - god internkontroll
- Tilskuddsforvaltningen i NFI var lite effektiv og hadde svakheter når det gjaldt innretning, sporbarhet og habilitet.
- Kulturdepartementet la i sin oppfølging for lite vekt på at NFI skulle ha god intern styring og effektiv ressursbruk.

Riksrevisjonen anbefalte at Kulturdepartementet

- påser at Norsk filminstitutt etablerer et system som gir bedre informasjon om resultatene og ressursbruken i virksomheten
- påser at Norsk filminstitutt forbedrer sin tilskuddsforvaltning slik at
 - habiliteten i saksbehandlingen ivaretas
 - saksbehandlingen blir effektiv og sporbar

- innretningen av tilskuddssystemet tar hensyn til Stortingets forutsetninger når det gjelder både talentutvikling og plattformnøytralitet
- sikrer at departementet har tilstrekkelig styringsinformasjon av god kvalitet om Norsk filminstituttets måloppnåelse, virksomhetsstyring og ressursbruk

Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 15. januar 2019, jf. Innst. 125 S (2018–2019).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at Riksrevisjonen karakteriserte det som kritikkverdig at Kulturdepartementet ikke hadde fulgt opp at Norsk filminstitutt (NFI) har etablert et godt nok system for å måle og følge opp resultater av virksomheten.

Videre pekte komiteen spesielt på følgende kritikkverdige forhold:

- NFI mangler tydelige prioriteringer og mål for virksomheten og har ikke et system for å vurdere resultater og ressursbruk.
- Tilskuddsforvaltningen i NFI er lite effektiv og har svakheter når det gjelder innretning, sporbarhet og habilitet.

Komiteen viste til at statsråden opplyste at disse svakhetene var rettet opp, og komiteen var tilfreds med at departementet hadde fulgt virksomhetsstyringen tett.

For øvrig støttet komiteen Riksrevisjonens anbefalinger.

Kilde: Innst. 125 S (2018–2019), jf. stortingsvedtak 5. februar 2019.

6.4.2 Kultur- og likestillingsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 31. januar 2022 Kultur- og likestillingsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen i Dokument 1 (2018–2019) og merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, og hvilke resultater dette har bidratt til.

Departementet svarte i brev av 4. mars 2022.

Kultur- og likestillingsdepartementet peker på at det har vært iverksatt flere tiltak for å styrke virksomhetsstyringen og tilskuddsforvaltningen ved Norsk filminstitutt. Selv om enkelte prosesser fortsatt pågår, vurderer departementet det allerede som at de gjennomførte tiltakene har ført til at Riksrevisjonens anbefalinger må anses som etterlevd.

Systematisk oppfølging av resultater og ressursbruken i virksomheten

Kultur- og likestillingsdepartementet peker på at NFI har gjennomført et omfattende arbeid med å omstille organisasjonen for å sikre fleksibilitet og omstillingsdyktighet i tråd med regjeringens og Stortingets signaler i Meld.

St. 30 (2014–2015) *En framtidrettet filmpolitikk* og Innst. 83 S (2015–2016), og for å sikre effektiv og god virksomhetsstyring.

I 2019 ble det gjennomført en omstillingsprosess hvor hovedmålsettingene var å sikre rett bemanning og kompetanse for NFIs prioriterte oppgaver samt å vurdere om instituttets størrelse var riktig tilpasset for å sikre økonomisk balanse og handlingsrom for utvikling. Det ble fastsatt en ny bemannings- og kompetanseplan. Prosessen resulterte blant annet i en nedbemanning på omtrent 8 årsverk og at det høsten 2019 ble opprettet en ny avdeling med ansvar for økonomi og virksomhetsstyring.

Departementet viser til at NFI i november 2019 fikk ny direktør, som satte i gang et strategiarbeid og en ny omstillingsprosess for perioden 2020–2021. Omstillingen innebar en større endring av organisasjonsstrukturen og utarbeidelse av nye mandater for avdelinger og seksjoner. Blant de største endringene var at det ble opprettet en strategisk stab med ansvar for innsikt, kommunikasjon og strategiske prosjekter, samt at det som tidligere het utviklings- og produksjonsavdelingen ble delt opp i to avdelinger. Den nye organisasjonsstrukturen trådte i kraft 1. september 2021.

Departementet påla i 2019 NFI å utarbeide en helhetlig virksomhetsplan som skulle omfatte organisasjon, mål og resultater, risikovurderinger, HMS-plan og budsjett disponering. Departementet opplyser at instituttet nå har en virksomhetsplan på plass som omfatter alle de nevnte punktene. NFI har også utarbeidet et helhetlig risikostyringssystem i tråd med kravene i økonomiregelverket og departementets instruks.

Departementet opplyser at det i tillegg ble planlagt gjennomført et større forbedringsprosjekt for virksomhetsstyringen i NFI med tittelen *God prosessflyt og styring i NFI i 2021*. På grunn av håndtering av pandemien måtte prosjektet utsettes, og oppstart ble i stedet desember 2021. Prosjektet skal være ferdig gjennomført innen desember 2022.

Forbedret tilskuddsforvaltning

Kultur- og likestillingsdepartementet mener at tilskuddsforvaltningen i NFI er forbedret. Det har blitt innført et nytt saksbehandlingssystem som legger til rette for mer effektiv saksbehandling, styrker sporbarheten og setter habilitetsvurderingene i system. Innretningen av tilskuddssystemet er gjennomgått og tar i større grad hensyn til Stortingets forutsetninger både når det gjelder talentutvikling og plattformnøytralitet⁵.

Departementet opplyser at alle tilskuddsordningene på filmområdet ble gjennomgått i 2019–2020. NFI sto for en intern gjennomgang, samtidig som Menon/BI evaluerte tilskuddsordningene på oppdrag fra departementet. Videre opplyser departementet at det på bakgrunn av gjennomgangene ble gjort noen endringer i forskriften og i NFIs forvaltning av tilskuddsordningene. For å åpne opp for større fleksibilitet i valg av format og plattform ble saksbehandlingen av søknader til manusutvikling, kortfilmordningen og kunstnerisk vurdering samlet i en konsulentordning for

⁵ Plattformnøytralitet betyr at distribusjonsplattform ikke lenger skal være førende for tildelinger fra de enkelte tilskuddsordningene. Tilskuddsordningen kan med dette benyttes uansett om prosjektet gjelder produksjon for distribusjon på tv, kino eller nye digitale plattformer.

fiksjon. Lanseringstilskuddsordningen ble gjort mer plattformnøytral ved å endre forskriften slik at den ikke lenger bruker formuleringer knyttet til kinovisning.

Departementet opplyser videre at forskriftsendringene har lagt til rette for at midlene NFI forvalter, kan flyttes mellom formater dersom NFI anser det som hensiktsmessig for å oppnå de overordnede film- og dataspillpolitiske målene. Imidlertid peker departementet på at fordelingen av tilskuddsmidler mellom formater påvirkes av en rekke faktorer, blant annet av strukturene i bransjen og hvilken finansiering som etter NFIs vurdering er nødvendig for at et prosjekt skal realiseres i sitt marked.

Departementet viser til at nytt saksbehandlingssystem gradvis ble innført i NFI i 2019, og etter januar 2020 er samtlige tilskuddsordninger saksbehandlet i det nye saksbehandlingssystemet. Departementet mener at prosessene for tilskuddsforvaltning har blitt betydelig forbedret med innføringen av saksbehandlingssystemet.

Saksbehandlingssystemet er innrettet slik at saksbehandler må vurdere sin habilitet før det gis tilgang til saksbehandling av søknaden. Saksbehandlerne må i tillegg registrere søkere som de alltid vil være inhabile til å behandle søknader fra. Disse opplysningene registreres i de ansattes personalmapper. Alle habilitetsvurderinger i saksbehandlingssystemet arkiveres i arkivsystemet.

NFI innførte kunstneriske kvalitetskriterier i januar 2019. Disse er publisert på NFIs nettsider. Den nye talentordningen *Neo*, som i 2021 erstattet talentutviklingsprogrammet *Nye veier*, vil bidra til å dyrke fram talenter og samtidig bidra til ytterligere kompetanseutvikling i den norske filmbransjen. Departementet opplyser at *Neo* består av tre tilskuddsordninger: *Neo idéutvikling*, *Neo utvikling* og *Neo produksjon*. Ordningene skal kunne følge et nytt prosjekt fra idéstadiet og fram til produksjon. *Neo* er rettet mot regissører/serieskapere, produsenter og manusforfattere som debuterer innenfor lengre format.

Styringsinformasjon om NIFs måloppnåelse, virksomhetsstyring og ressursbruk

Kultur- og likestillingsdepartementet opplyser at det i styringsdialogen med NFI har vært særlig oppmerksomhet på å sikre at NFI har systemer på plass som gir tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Videre er det vektlagt at NFIs virksomhet innrettes på en slik måte at instituttet har den nødvendige kompetansen, ressursene og fleksibiliteten til å kunne oppnå de fastsatte målene og oppfylle resultatkravene på en effektiv måte. Departementet har også brukt styringsdialogen til å styrke rapporteringen fra NFI.

I 2020 fikk NFI i oppdrag å innføre statens regnskapsstandard (SRS) med sikte på å bli fullservicekunde hos Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. I tillegg skulle NFI gjennomføre en prosesskartlegging med hensikt å kartlegge dagens ressursbruk og arbeidsflyt for å forenkle, harmonisere og modernisere driften. NFI skulle også gjennomføre et forprosjekt for å kartlegge behovet for statistikk og nøkkeltall for den

økonomiske utviklingen i norsk film- og dataspillbransje, samt mulighetene NFI har for å dekke dette behovet.

I tildelingsbrevet for 2021 fikk NFI særskilte oppdrag om å fastsette endringer i forskriften om tilskudd til audiovisuell produksjon og forskriften om incentivordningen, med sikte på bedre tilpasning til filmpolitiske mål og utviklingen i markedet.

I 2022 har departementet besluttet at økonomistyringen skal vektlegges, og i tildelingsbrevet er derfor økonomistyring et særskilt oppdrag. Formålet er, ifølge departementet, å sikre tilstrekkelig informasjon til å kunne følge økonomistyringen tett i 2022.

Kultur- og likestillingsdepartementet og NFI har også hatt dialog om hvordan årsrapporten skal utformes, for å sikre at den gir god nok informasjon om måloppnåelsen på alle områder. Rapporteringen henger nå tydeligere sammen med styringsparametere og resultatmål.

6.4.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen ser positivt på de forbedringene som er gjennomført i etatsstyringen og virksomhetsstyringen, og legger til grunn at både departementet og NFI fortsatt vil være opptatt av å styrke informasjonen om NFIs måloppnåelse og videre utvikling av instituttets virksomhet.

Vi ser at Kultur- og likestillingsdepartementet gjennom styringsdialogen har fulgt opp NFIs virksomhetsstyring og tilskuddsforvaltning. Departementet har styrket oppmerksomheten på økonomistyringen, internkontrollen og ressursbruken og har hatt utstrakt dialog med NFI om utforming av styringsparametere og resultatmål.

Riksrevisjonen legger til grunn at NFIs arbeid med ressursanalyse av sine ulike virksomhetsområder, en strategisk plan og en kompetansestrategi vil gjøre at instituttet forbedrer målstyringen og utvikler systemer som gir styringsinformasjon som gjør det mulig å måle resultater, ressursbruk og effekter av iverksatte tiltak.

Vi vurderer at tilskuddsforvaltningen i NFI har blitt forbedret. NFI har gjennomgått tilskuddsordningene og gjort enkelte endringer i forskriften for at ordningene skal bli mer formatnøytrale. Det har blitt innført et nytt saksbehandlingssystem som gjør tilskuddsforvaltningen mer effektiv og sporbar. Vurderinger av habilitet har blitt integrert i saksbehandlingsprosessen, og kvalitetskriterier for konsulentvurderinger har blitt utarbeidet.

Riksrevisjonen avslutter saken.

6.5 Norges idrettsforbunds bruk av spillemidler

Konklusjon

Vi avslutter saken.

Vi legger til grunn at Kultur- og likestillingsdepartementet har fulgt opp dette området og det er gjennomført tiltak i Norges idrettsforbund som vil gi bedre og mer relevant informasjon om måloppnåelse og ivaretagelse av effektiv ressursbruk. Vi mener videre at det fortsatt er nødvendig at departementet har stor oppmerksomhet rettet mot hvordan kravene til rapportering kan videreutvikles, og at det arbeides planmessig og målrettet med dette.

Ansvarlig departement: Kultur- og likestillingsdepartementet.

6.5.1 Opprinnelig sak

Riksrevisjonen gjennomførte i 2017 en undersøkelse av om Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komite (NIF) har brukt spillemidlene effektivt og i henhold til krav og prioriteringer fra Kulturdepartementet i perioden 2012–2017. Vi vurderte også departementets oppfølging av NIFs bruk av spillemidler. Undersøkelsen ble rapportert til Stortinget i Dokument 1 (2018–2019).

Riksrevisjonen fant det kritikkverdigg at Kultur- og likestillingsdepartementet ikke hadde sørget for at det i større grad får relevant informasjon fra Norges idrettsforbund (NIF), slik at de kan vurdere om viktige idrettspolitiske mål nås. NIFs styring og forvaltning hadde ikke lagt godt nok til rette for målrettet og effektiv bruk av spillemidlene, slik at en større andel av spillemidlene kunne ha blitt brukt til idrettslig aktivitet og til å ivareta medlemsorganisasjonene. Det var uklart om NIF når målene for prioriterte grupper.

Riksrevisjonen hadde følgende hovedfunn:

- Kostnadene til administrasjon hadde økt vesentlig på bekostning av idrettslig aktivitet.
- Det var uklart om målene for prioriterte grupper ble nådd.
- Selv om departementet hadde fulgt opp tilskuddet, var det vesentlige mangler når det gjaldt informasjon om måloppnåelse.

Riksrevisjonen anbefalte Kultur- og likestillingsdepartementet

- å vurdere hvordan kravene til rapportering kan endres for å sikre mer relevant og riktig informasjon om
 - måloppnåelse for prioriterte grupper
 - effektiviteten i ressursbruken
 - økonomi og kostnader til ulike formål

Stortingets behandling av saken

I innstillingen merket kontroll- og konstitusjonskomiteen seg at Riksrevisjonen mener departementet ikke har fått nok informasjon om måloppnåelse når det gjelder bruken av spillemidler i Norges Idrettsforbund.

Komiteen viste til at statsråden opplyser at departementet er opptatt av å framskaffe et bedre informasjonsgrunnlag for å kunne se nærmere på sammenhengen mellom administrasjon og aktivitet i idrettsorganisasjonen, og komiteen var tilfreds med at departementet skulle følge opp dette i sin videre dialog med NIF.

Til slutt viste komiteen til Riksrevisjonens anbefalinger og sluttet seg til disse.

Komiteen ga sin innstilling 15. januar 2019, jf. [Innst. 125 S \(2018–2019\)](#).

Kilde: Innst. 125 S (2018– 2019), jf. stortingsvedtak 5. februar 2019.

6.5.2 Kultur- og likestillingsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 1. februar 2022 Kultur- og likestillingsdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er satt i verk for å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen og merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, og hvilke resultater dette har bidratt til. Departementet svarte i brev av 4. mars 2022.

Kultur- og likestillingsdepartementets mener at de tiltakene som er gjennomført etter Riksrevisjonens undersøkelse i 2018, skaper grunnlag for bedre måloppnåelse, bedre og mer relevant informasjon om måloppnåelse og ivaretagelse av en effektiv ressursbruk. Samtidig understreker departementet at Norges Idrettsforbund er en frivillig, medlemsbasert og autonom organisasjon, og at autonomien må balanseres opp mot nødvendig oppfølging av statlige tilskudd.

Informasjonsgrunnlag for å vurdere måloppnåelse

Departementet skriver at de systematisk bruker mål og indikatorer for måloppnåelse i sin styring av Norges Idrettsforbund (NIF). I de årlige tilskuddsbrevene inngår overordnede mål og føringer. Tilskuddsbrevet for 2022 inneholder konkrete føringer om blant annet

- prioritering av arbeidet mot økonomiske barrierer for deltakelse
- arbeidet for styrket kjønnsbalanse og idrett for personer med nedsatt funksjonsevne.

Innenfor denne rammen har NIF og medlemsorganisasjonene frihet til å fastsette konkrete mål, definere satsingsområder og iverksette tiltak. Basert på føringene for tilskuddet og strategidokumenter som NIF utarbeider, ber departementet om at NIF i sine spillemiddelsøknader formulerer årlige mål for hvert satsingsområde. I søknadene inngår også indikatorer for måloppnåelse for hvert av målene. Målene og indikatorene i søknaden danner grunnlaget for å vurdere måloppnåelse i NIFs årlige rapportering på bruken av spillemidler. Departementet viser til at koblingen mellom godt forankrede strategidokumenter og årlige søknader og rapporter gir NIF et godt grunnlag for å rapportere om måloppnåelse.

Kultur- og likestillingsdepartementet viser videre til at NIF har gjennomført flere tiltak for å oppnå bedre måloppnåelse og få bedre informasjon om måloppnåelse for prioriterte grupper:

- NIF har implementert nytt medlemssystem. Det gir blant annet mulighet for å registrere antall unike medlemmer, ikke kun antall medlemskap. Systemet gir også medlems- og aktivitetsdata med høyere kvalitet og vil styrke NIF sin rapportering.
- NIF har etablert et kjønnsbarometer som måler utviklingen i kjønnsbalanse i lederposisjoner i særforbund, idrettskretser og idrettslag. Kjønnsbarometeret er ifølge departementet et godt redskap for systematisk å kunne vurdere idrettsorganisasjonenes arbeid med å styrke kjønnsbalansen.
- NIF lanserte i januar 2022 en ny helhetlig strategi for deltakelse blant personer med funksjonsnedsettelse (paraidrett), hvor målet er å skape en idrett med like muligheter for alle. Strategien skal ifølge departementet bidra til mer systematisert arbeid, og dermed gi grunnlag for styrket måloppnåelse overfor denne gruppen.

Kultur- og likestillingsdepartementet opplyser at NIF mottar 30 millioner kroner til en treårig satsing på mangfold og inkludering i idretten. Norges Idrettsforbund skal prioritere følgende områder i løpet av treårsperioden fra 2022 til 2024:

- arbeidet mot sosiale og kulturelle barrierer for deltakelse
- arbeidet for paraidrett
- arbeidet for kjønnsbalanse og likestilling
- arbeidet mot rasisme, diskriminering og hets

En del av dette arbeidet består i å utvikle gode indikatorer for mangfoldsarbeidet og etablere et system for å sikre at indikatorene følges godt opp over tid. Dette vil ifølge Kultur- og likestillingsdepartementet gi grunnlag for bedre rapportering på måloppnåelse for mangfolds- og inkluderingsarbeidet.

Videre har Kultur- og likestillingsdepartementet mottatt en evalueringsrapport fra Oslo Economics om bruken av spillemidler. Rapporten sannsynliggjør ifølge departementet at midlene bidrar til måloppnåelse. Bruken av midlene i særforbundene bidrar ifølge rapporten til å underbygge aktivitet i idrettslagene. Videre står det i rapporten at Norges Idrettsforbunds fordelingsmodell og særforbundenes prioriteringer i stor grad gir grunnlag for aktivitetsutvikling i idrettslagene. Samtidig vektlegger

rapporten at det er potensial for å styrke rapporteringen på bruken av midlene slik at Kultur- og likestillingsdepartementet gis et bedre grunnlag for å vurdere måloppnåelse. Rapporten gir konkrete anbefalinger om tiltak for å styrke rapporteringen på bruk av spillemidler.

Kultur- og likestillingsdepartementet skriver at Norges Idrettsforbund, som ledd i oppfølgingen av evalueringen, har systematisert og styrket sin oppfølging av særforbundene. I tillegg til ordinær styringsdialog gjennom årlige tildelingsbrev og rapportering gjennomfører NIF evalueringsmøter med hvert særforbund. Forbundene blir vurdert etter viktige idrettspolitiske mål med følgende kriterier: økonomi som barriere, arbeid mot seksuell trakassering og overgrep i idretten, trenerattest, barneidrett, ungdomsidrett, paraidrett, klubbutvikling, ledelsesutvikling, trenerutvikling og arrangementsutvikling. Vurderingen danner grunnlag for deler av tilskuddet som forbundene får det påfølgende året. Kultur- og likestillingsdepartementet beskriver at hovedpunktene fra denne årlige evalueringen inngår i NIFs rapportering til departementet. Dette gir ifølge departementet et godt grunnlag for å kunne vurdere måloppnåelse for bruken av spillemidler.

Effektivitet i ressursbruk og økonomi, og kostnader til ulike formål

Ifølge departementet begrunnes tilskuddet til Norges Idrettsforbund (NIF) i hovedsak med aktiviteten i idrettslagene. Effektiv ressursbruk innebærer at midlene brukes slik at de skaper best mulige rammebetingelser for lokal aktivitetsutvikling. I tilskuddsdialogen med NIF har derfor departementet de siste årene vektlagt behovet for at det i søknaden og rapporten er en god kobling mellom mål og bruk av midler til ulike formål. Departementet understreker at det er særlig viktig at ressursbruken i NIFs sentralledd begrunnes på en god måte, og at NIF synliggjør hvordan ressursbruken i sentralleddet bidrar til økt aktivitet i underliggende ledd.

I spillemiddelsøknaden for 2022 peker NIF på sentrale prioriteringer som er basert på gjennomførte innspillmøter og høringer i idrettsorganisasjonen. Arbeid med rekruttering, klubb-, organisasjons- og kompetanseutvikling, mangfold og inkludering, etisk og trygg idrett og digitalisering skal ifølge departementet gjøre det enklere for idrettslagene og frigjøre tid og ressurser til å skape god idrettsaktivitet. NIF kobler hver av disse prioriteringene til budsjettert ressursbruk på de ulike tilskuddspostene. Bruken av midler på støttefunksjoner og fellestjenester i idrettsorganisasjonen blir særlig omtalt i søknaden. Fellesfunksjonene inkluderer blant annet digitalisering, juridisk bistand, kompetanseutvikling og oppfølging av idrettens verdigrunnlag og regelverk for barne- og ungdomsidrett. Departementet mener NIF på en god måte synliggjør hvorfor det er fornuftig å bruke midler på fellesfunksjoner. Ivaretagelse av slike fellesfunksjoner gir ifølge departementet rasjonaliseringsgevinster og bidrar til mer effektiv måloppnåelse.

Avsluttende merknader

Avslutningsvis uttaler Kultur- og likestillingsdepartementet at departementet i sin videre dialog med Norges Idrettsforbund (NIF) om spillemidlene vil fortsette å legge vekt på gode søknads- og rapporteringsrutiner.

Departementet vil også følge opp NIFs arbeid med å videreutvikle gode måleindikatorer for arbeidet på prioriterte satsingsområder. Dette skal bidra til at departementet hele tiden har et best mulig grunnlag for å vurdere måloppnåelse.

Departementet opplyser at NIFs kontrollutvalg har bestilt en rapport fra konsulentfirmaet EY som skal gi en vurdering av blant annet om NIF har fulgt opp svakheter som ble rapportert i Riksrevisjonens rapport fra 2018 og Oslo Economics' rapport fra 2019. NIFs oppfølging av rapporten fra EY vil ifølge departementet være sentral i departementets videre dialog med NIF om disse tilskuddene.

6.5.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen vurderer at departementet i sin oppfølging av Norges idrettsforbunds rapportering om bruk av spillemidler har blitt mer oppmerksom på måloppnåelse for prioriterte grupper, effektivitet i ressursbruken og bruk av midler til prioriterte formål. Vi legger til grunn at tiltakene som er iverksatt i NIF, vil kunne bidra til mer relevant og korrekt informasjon.

Riksrevisjonen konstaterer at Norges idrettsforbund ved å implementere nytt medlemssystem vil styrke kvaliteten på NIF sin rapportering om medlems- og aktivitetsdata. Videre forutsetter vi at implementeringen av en strategi for paraidrett vil gi bedre grunnlag for å rapportere om utviklingen på dette området, og vi har merket oss at arbeidet med mangfold skal bidra til å utvikle bedre indikatorer for mangfoldarbeidet.

Vi viser til at departementet har vektlagt at det skal være god kobling mellom mål og bruk av midler til ulike formål i søknad og rapportering. Vi vurderer at det er særlig viktig at ressursbruken i NIFs sentralledd begrunnes på en god måte.

Vi legger til grunn at Kultur- og likestillingsdepartementet har fulgt opp dette området, og at det er gjennomført tiltak i NIF som vil gi bedre og mer relevant informasjon om måloppnåelse og ivaretagelse av effektiv ressursbruk. Vi mener videre at det fortsatt er nødvendig at Kultur- og likestillingsdepartementet retter stor oppmerksomhet mot hvordan kravene til rapportering kan videreutvikles, og at det arbeides planmessig og målrettet med dette.

Riksrevisjonen avslutter saken.

6.6 Forskningsetikk

Konklusjon

Vi avslutter saken.

Kunnskapsdepartementet har gjennom styringsdialogen med universitets- og høyskolesektoren og med De nasjonale forskningsetiske komiteene fulgt opp institusjonene og bedt dem rapportere på at de sikrer at forskning skjer i henhold til forskningsetiske normer og regler.

Ansvarlig departement: Kunnskapsdepartementet.

6.6.1 Opprinnelig sak

Riksrevisjonen gjennomførte i 2020 en revisjon for å kontrollere om de statlige forskningsinstitusjonene i universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) har lagt til rette for og sikret at forskningen skjer i henhold til lov om organisering av forskningsetisk arbeid (forskningsetikkloven) og anerkjente forskningsetiske normer og regler. Resultatene av revisjonen ble rapportert i [Dokument 1 \(2021–2022\)](#).

Vi fant det kritikkverdig at de statlige forskningsinstitusjonene i UH-sektoren ikke gjør nok for å sikre at forskningen skjer i henhold til forskningsetikkloven og anerkjente forskningsetiske normer og regler.

Forskningsinstitusjonene hadde ikke

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

Riksrevisjonen anbefalte Kunnskapsdepartementet å

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

Stortingets behandling av saken

I kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 1, jf. [Innst. 127 S \(2021–2022\)](#) understreket komiteen viktigheten av at all forskning skjer i tråd med anerkjente forskningsetiske normer, og viste

til at dette er avgjørende for å sikre tillit til de resultater som presenteres.

Komiteen støttet Riksrevisjonens anbefaling til Kunnskapsdepartementet om å påse at institusjonene sikrer at alle ansatte som arbeider med forskning, får tilstrekkelig opplæring, og at institusjonene etablerer systemer som sikrer at mulige brudd på anerkjente forskningsetiske normer blir oppdaget og behandlet.

Kilde: Tekst Innst. 127 S (2021–2022), jf. stortingsvedtak 01.02.2022.

6.6.2 Kunnskapsdepartementets oppfølging

Vi har i brev bedt Kunnskapsdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk i etterkant av Stortingets behandling. Kunnskapsdepartementet svarte i brev av 4. mars 2022 at de gjennom styringsdialogen med universitets- og høyskolesektoren og med De nasjonale forskningsetiske komiteene (FEK) vil følge opp at institusjonene sikrer at forskning skjer i henhold til forskningsetiske normer og regler.

Oppfølging av statlige universiteter og høyskoler

Departementet viser til tildelingsbrev for 2022 hvor det ber institusjonene om å rapportere i årsrapport 2022 på

- om institusjonen har etablert systemer som legger til rette for at alle ansatte som arbeider med forskning, får tilstrekkelig opplæring
- om institusjonen har utarbeidet retningslinjer for behandling av saker om mulig brudd på anerkjente forskningsetiske normer

Oppfølging av De nasjonale forskningsetiske komiteene

Departementet viser til at de forventer at FEK har kontakt med institusjonene og andre forskningsmiljøer for å bidra til at de både får på plass systemer for godt forskningsetisk arbeid, herunder opplæring, og bidrar til nødvendige drøftinger av hva som er god forskningsetikk. Videre ber departementet granskingsutvalget om å vurdere om det er behov for endringer i veileder for institusjonenes innrapporteringer.

Departementet viser til at de vil drøfte resultatene av Riksrevisjonens undersøkelse med FEK i etatsstyringsmøtet og vurdere hvordan disse kan og bør følges opp i virksomheten.

6.6.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen er fornøyd med at Kunnskapsdepartementet gjennom styringsdialogen følger opp at institusjonene sikrer at forskning skjer i henhold til forskningsetiske normer og regler.

Riksrevisjonen avslutter saken.



De nasjonale forskningsetiske komiteene (FEK)

ble oppnevnt av Kunnskapsdepartementet i 1990. FEK skal bidra til at forskning i offentlig og privat regi skjer i henhold til anerkjente etiske normer og skal være det viktigste rådgivende organet for forskningsetikk.



Granskingsutvalget

er en del av FEK og en nasjonal ressurs som skal veilede forskningsinstitusjonene i behandling av uredelighetssaker. Forskningsinstitusjonene skal rapportere til utvalget om behandlingen av alle saker som gjelder mulige alvorlige brudd på anerkjente forskningsetiske normer/uredelighet. Utvalget har i den forbindelse utarbeidet en veileder for forskningsinstitusjoners rapportering til Granskingsutvalget.

6.7 Kostnadsføring i forskningsprosjekter

Konklusjon

Vi avslutter saken.

Kunnskapsdepartementet har understreket overfor statlige universiteter og høyskoler at de skal følge regelverket for budsjettering og dokumentasjon av kostnader i forskningsprosjekter.

Ansvarlig departement: Kunnskapsdepartementet.

6.7.1 Opprinnelig sak

Riksrevisjonen gjennomførte i 2020 en revisjon for å kontrollere om universiteter og høyskoler sikrer at behandlingen av kostnader i bidrags- og oppdragsprosjekter (BOA-prosjekter) er i tråd med gjeldende regelverk. Dette innebar å kontrollere om universiteter og høyskoler sikrer at det ikke foregår kryssubsidiering – at inntekter fra én aktivitet benyttes til å finansiere en annen aktivitet. Resultatene av revisjonen ble rapportert i [Dokument 1 \(2021–2022\)](#).

Vi fant det kritikkverdig at universiteter og høyskoler i liten grad sikret at reelle kostnader blir belastet bidrags- og oppdragsprosjektene.

Begrunnelsen for dette var at

- det var vesentlige mangler ved universiteter og høyskolars budsjettering og dokumentasjon som ligger til grunn for prosjektregnskapene
- universiteter og høyskoler ikke hadde sikret i tilstrekkelig grad at bidragsprosjekter styrker fagutviklingen i virksomhetene.

Riksrevisjonen anbefalte Kunnskapsdepartementet å

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



Bidrags- og oppdragsprosjekter

er i hovedsak forskningsprosjekter som gjennomføres ved universitetene og høyskolene.

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

Oppdragsprosjekter skal finansieres av eksterne oppdragsgivere.

Stortingets behandling av saken

I kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 1, jf. [Innst. 127 S \(2021–2022\)](#) understreket komiteen at manglende oppfølging av regelverket fører til fare for kryssubsidiering, utfordringer med å dokumentere reelle kostnader og utilstrekkelig dokumentasjon på at bidragsprosjektene er av faglig interesse og i tråd med virksomhetenes strategi. I tillegg pekte komiteen på at forutsetningen for universiteters og høyskolers frie økonomiske stilling med mulighet for egne inntekter er at skillet mellom bevilgningsfinansiert og oppdragsfinansiert virksomhet ivaretas gjennom oppfølging av regelverket. Komiteen har merket seg at den tidligere statsråden var enig i Riksrevisjonens vurderinger og vil følge opp saken.

Kilde: Innst. 127 S (2021–2022), jf. stortingsvedtak 01.02.2022.

6.7.2 Kunnskapsdepartementets oppfølging

Vi har i brev bedt Kunnskapsdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk i etterkant av Stortingets behandling. Kunnskapsdepartementet svarte i brev av 4. mars 2022.

Kunnskapsdepartementet har tatt opp problemstillingene som gjelder kryssubsidiering, i brev til de statlige universitetene og høyskolene. Departementet understreker at sektoren må oppfylle kravene i *reglement om statlige universiteter og høyskolers forpliktende samarbeid og erverv av aksjer* (Rundskriv F-07-13) med tilhørende veileder. Virksomhetene må utarbeide interne rutiner som sikrer at kravene i reglementet etterleves.

Departementet har også tatt opp relevante problemstillinger på området med institusjonene på et økonomiseminar. I tillegg viser departementet til at det har hatt dialog med enkelte institusjoner om flere av problemstillingene om budsjettering og dokumentasjon av kostnader i bidrags- og oppdragsprosjekter.

Dokumentasjon av faglig interesse

Kunnskapsdepartementet har presisert kravene til dokumentasjon av faglig interesse. Departementet viser til rundskriv F-07-13 og veileder som blant annet sier at aktivitet av faglig interesse skal være etterprøvbare. Rundskrivet viser at styrevedtak med standardpregede formuleringer om at styret har vurdert aktiviteten som faglig interessant og lignende, ikke vil tilfredsstillende kravet til etterprøvbarehet. Forankringen i institusjonens strategi må synliggjøres. For å dokumentere faglig interesse må det utarbeides et kortfattet notat eller lignende der det gjøres en konkret vurdering av faglig interesse for det enkelte prosjekt.

Budsjettering og regnskapsføring av bidrags- og oppdragsprosjekter

Kunnskapsdepartementet har også understreket kravene til budsjettering og regnskapsføring av BOA-prosjekter. Departementet har i den forbindelse vist til rundskrivet og legger til grunn at den enkelte institusjon har utarbeidet metoder og rutiner som sikrer at personalkostnader som føres på det enkelte prosjekt, er reelle og etterprøvbare.

For oppdragsfinansiert aktivitet skal oppdragsgiver dekke alle direkte og indirekte kostnader som oppdraget fører med seg, og institusjonen skal kunne dokumentere dette. Oppdragsfinansiert aktivitet kan ikke subsidieres med statlig bevilgning, og eventuelle tap må derfor føres mot institusjonens opptjente virksomhetskapskapital. Dette bygger blant annet på konkurranserettslige hensyn og forutsetter at institusjonen må foreta en realistisk økonomisk vurdering før prosjektet igangsettes. Det er derfor svært viktig at institusjonen utarbeider totalbudsjetter og klargjør de økonomiske forholdene ved det enkelte prosjekt. Det skal innarbeides en rimelig fortjeneste i totalbudsjettet for det enkelte prosjekt. Departementet viser til at det ikke framgår eksplisitt i regelverket hva som er en rimelig fortjeneste, men viser til at konkurranseforholdene i de markedene man opererer i, vil ha stor betydning for hva som anses som en rimelig fortjeneste. Institusjonene må utarbeide interne rutiner som sikrer at det gjøres en vurdering av rimelig fortjeneste i alle oppdragsprosjekter.

6.7.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen viser til at Kunnskapsdepartementet har understreket overfor statlige universiteter og høyskoler at regelverket for budsjettering og dokumentasjon av kostnader i forskningsprosjekter skal følges, og vi forventer at dette gjennomføres. Kostnadsføring i forskningsprosjekter inngår som en del av revisjon av virksomhetenes årsregnskap.

Riksrevisjonen avslutter saken.

6.8 Anvendelsen av de statlige regnskapsstandardene under Kunnskapsdepartementet

Konklusjon

Vi avslutter saken.

Kunnskapsdepartementet har klargjort og presisert regelverk for regnskapsføring av eiendeler og kommunisert dette med de relevante underliggende virksomheter på egnet måte.

Revisjonen av 2021-regnskapene viser at det ikke er gjennomgående mangler i regnskapsføring av eiendeler etter statlige regnskapsstandarder (SRS).

Ansvarlig departement: Kunnskapsdepartementet.

6.8.1 Opprinnelig sak

Riksrevisjonen har over flere år rapportert om mangelfull etterlevelse av SRS når det gjelder balanseføring av eiendeler i kunnskapssektoren.

Riksrevisjonen gjennomførte i 2018 en revisjon for å kontrollere om universiteter og høyskoler og andre virksomheter under Kunnskapsdepartementet, som fører regnskap etter statlige regnskapsstandarder (SRS), oppfyller kravene til balanseføring av eiendeler. Balanseføring medfører at virksomhetens eiendeler blir gjort synlige i regnskapets balanse. Kostnaden fordeles på denne måten over eiendelenes levetid. Dersom eiendelene ikke blir balanseført, blir de kostnadsført direkte, og hele kostnaden belastes regnskapet i det året eiendelen tas i bruk. Resultatene fra revisjonen ble rapportert i [Dokument 1 \(2019–2020\)](#).

Saken er også omtalt i [Dokument 1 \(2020–2021\)](#) og [Dokument 1 \(2021–2022\)](#).

I den opprinnelige saken fra 2018 fant Riksrevisjonen det kritikkverdige at virksomhetene underlagt Kunnskapsdepartementet i varierende grad etterlevde de statlige regnskapsstandardene. Uensartet regnskapsføring kan gi dårlig informasjonsverdi og redusere muligheten for å sammenligne regnskapene.



Formålet med statlige regnskapsstandarder (SRS)

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

Standardene er gjort obligatoriske for alle statlige virksomheter ved endringer i økonomiregelverket i august 2021, med en innføringsperiode på fem år fra 1. januar 2022 for de virksomhetene som ikke benytter SRS.

Riksrevisjonen hadde følgende hovedfunn:

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

Riksrevisjonen anbefalte Kunnskapsdepartementet å

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

Stortingets behandling av saken

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

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i [Innst. 176 S \(2020–2021\)](#) til at det fortsatt er problemer med at en rekke virksomheter ikke etterlever de statlige regnskapsstandardene (SRS), og har merket seg at saken følges opp i revisjonen for 2020.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen bemerket i [Innst. 127 S \(2021–2022\)](#) at det fortsatt er utfordringer med etterlevelse av regnskapsstandardene ved flere av virksomhetene under Kunnskapsdepartementet. Forholdene ble tatt opp under behandlingen av Dokument 1 (2020–2021), men er fortsatt ikke brakt i orden. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen følger saken og forventer tilbakemelding om oppfølgingen i Dokument 1 (2022–2023).

Kilde: Innst. 46 S (2019–2020), jf. stortingsvedtak 3 desember 2019, Innst. 176 S (2020–2021), jf. stortingsvedtak 21 januar 2021 og Innst. 127 S (2021–2022), jf. stortingsvedtak 10. februar 2022.

6.8.2 Kunnskapsdepartementets oppfølging

Vi har i brev bedt Kunnskapsdepartementet redegjøre for status i arbeidet med å etterleve regnskapsstandardene i etterkant av Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling.

Kunnskapsdepartementet svarer i brev av 4. mars 2022 at bygg skal balanseføres når byggene er tatt i bruk (flyttet inn i). Dette gjelder også påkostninger av eksisterende bygg. Brukerfinansierte utbedringer, bygging og påkostninger på leide bygg skal også balanseføres etter de generelle reglene for balanseføring.



SRS 17 – bygg

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

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

Utbedringer på bygg man leier, skal også vurderes balanseført.

SRS 17 – verdipapirer

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

Departementet opplyser at de har klargjort disse reglene for balanseføring av bygningsmasse i brev til de statlige universitetene og høyskolene og på Kunnskapsdepartementets økonomiseminar høsten 2021.

Departementet har også i brev påpekt reglene som gjelder for verdsettelse av aksjer i balansen, inkludert nedskrivning ved hver regnskapsrapportering.

6.8.3 Riksrevisjonens vurdering

Revisjonen av Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheter for regnskapsåret 2021 har ikke vist gjennomgående utfordringer med å etterleve de statlige regnskapsstandardene for balanseføring av eiendeler eller av andre statlige regnskapsstandarder.

Riksrevisjonen merker seg også at Kunnskapsdepartementet har klargjort og presisert regnskapsføringen av bygg og verdipapirer og kommunisert dette med de relevante underliggende virksomheter på egnet måte.

Vi mener det er positivt at det er en forbedring i etterlevelsen av de statlige regnskapsstandardene i Kunnskapsdepartementet og i underliggende virksomheter, og at Kunnskapsdepartementets føringer om regnskapsføring følger de statlige regnskapsstandardene.

Vi avslutter saken.

6.9 Utdanningsdirektoratets forvaltning av tilskudd til friskoler

Konklusjon

Vi avslutter saken.

Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet arbeider med å styrke forvaltningen av tilskudd til friskoler, blant annet ved å videreutvikle tilsynsmetodikken og følge opp skolene tettere. De forventer også å få et sterkere fagmiljø innenfor økonomiske tilsyn.

Ansvarlig departement: Kunnskapsdepartementet.

6.9.1 Opprinnelig sak

Riksrevisjonen gjennomførte i 2017 en revisjon for å kontrollere hvordan Utdanningsdirektoratet følger opp at statstilskudd og skolepenger til friskoler disponeres i samsvar med lov om frittstående skolar (friskoleloven). Resultatene av revisjonen ble rapportert i [Dokument 1 \(2018–2019\)](#).

Saken er også omtalt i [Dokument 1 \(2020–2021\)](#) og [Dokument 1 \(2021–2022\)](#).

Faktaboks 8 Nærmere om friskoler

Friskoler

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

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

Kilde: www.udir.no

I den opprinnelige saken fra 2017 fant Riksrevisjonen det kritikkverdige at Utdanningsdirektoratet ikke hadde fulgt opp et vesentlig antall friskoler hvor det var vurdert høy risiko for feil disponering av tilskudd og skolepenger.

Riksrevisjonen hadde følgende hovedfunn:

- Nær 80 prosent av alle skoler hvor det var identifisert høy risiko for at statstilskudd og skolepenger disponeres i strid med friskoleloven, følges ikke opp av Utdanningsdirektoratet, verken gjennom den etablerte tilsynsordningen eller på annen måte.



Vilkår for tilskudd til friskoler

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

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

Jf. lov om frittstående skolar (friskoleloven) og økonomiforskriften til friskolelova (økonomiforskriften).

- Utdanningsdirektoratet klargjør krav og vilkår som gjelder disponeringen av statstilskudd og skolepenger, i årlige tilskuddsbrev til skolene og følger opp at de formelle rapporteringskravene oppfylles.

Riksrevisjonen anbefalte Kunnskapsdepartementet å

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

I [Dokument 1 \(2020–2021\)](#) omtalte vi at det fortsatt var risiko på området på grunn av at det ble gjennomført få kontroller. I [Dokument 1 \(2021–2022\)](#) vurderte vi at risikoen fortsatt var høy på området på grunn av antall tilsyn hvor det var avdekket mangler, og at over 37 prosent av skolene rapporterte mangelfullt i årsregnskapene.

Stortingets behandling av saken

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

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

Kontroll- og konstitusjonskomiteen bemerket i [Innst. 127 S \(2021–2022\)](#) at den i flere omganger har blitt gjort oppmerksom på at oppfølgingen av tilskudd til friskoler har vært mangelfull. Komiteen har merket seg at departementet i forbindelse med årets regnskapsavleggelse har avdekket at 138 av 370 skoler rapporterte mangelfullt på ett eller flere av notekravene, og at 138 pålegg om retting av noter til neste årsregnskap er formidlet.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen vil følge opp saken på et senere tidspunkt. Komiteen viser til at tilskudd til friskolene i 2020 utgjorde 5,6 milliarder kroner. Det betydelige beløpet og departementets tidligere motstand mot å følge opp kontrollen med tilskuddene gjør at kontroll- og konstitusjonskomiteen også i Dokument 1 (2022–2023) ber om å bli underrettet om status i det pågående arbeidet med å sikre gode kontrollrutiner.

Kilde: Innst. 125 S (2018–2019), jf. stortingsvedtak 15.01.2019, Innst. 176 S (2020–2021), jf. stortingsvedtak 15.12.2020 og Innst 127 S (2021–2022), jf. stortingsvedtak 01.02.2022.

6.9.2 Kunnskapsdepartementets oppfølging

Vi har i brev bedt Kunnskapsdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk i etterkant av stortingets behandling.

Kunnskapsdepartementet svarer i brev av 4. mars 2022 at etter departementets vurdering gir Utdanningsdirektoratets årlige kontroll med friskolenes årsregnskaper, sammen med andre kilder, et godt grunnlag for et risikobasert tilsyn. Departementet opplyser at de i styringen av direktoratet har løpende oppmerksomhet på å videreutvikle tilsynsmetodikken for å gjøre tilsynet effektivt og målrettet. Innenfor tilsynsrammene som følger av Stortingets forutsetninger, vurderer departementet løpende behov for ressurser til tilsyn. Departementet viser i denne forbindelse til at tilskuddet til direktoratet er økt med 2 millioner kroner fra 2022 for å styrke arbeidet med tilsyn av friskoler.

Direktoratet risikovurderer samtlige skolars årsregnskap og er i gang med å automatisere store deler av denne prosessen for å redusere tidsbruken.

Samtlige friskolars årsregnskap kontrolleres, og det gis varsel om tilbakeholdelse av midler dersom det mangler dokumentasjon. Friskolene har særskilte rapporteringskrav i notene til årsregnskapet som gir direktoratet informasjon til risikovurderingene. 102 av 372 skoler rapporterte mangelfullt på ett eller flere av notekravene. Direktoratet vurderer at det er for mange skoler som rapporterer mangelfullt, og vurderer strengere reaksjoner for 2022. Direktoratet arbeider med en veiledning til skolene knyttet til notekrav.

Direktoratet har overtatt ansvaret for å føre økonomisk tilsyn med private barnehager. De opplyser at dette har hatt store synergieffekter, og forventer på sikt å få et sterkere fagmiljø innenfor økonomisk tilsyn.

6.9.3 Riksrevisjonens vurdering

Vi merker oss at Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet arbeider med å videreutvikle tilsynsmetodikken og følge opp friskolene tettere. Vi merker oss også at Utdanningsdirektoratet forventer å få et sterkere fagmiljø innenfor økonomiske tilsyn og at tilskuddet til direktoratet har økt med 2 millioner kroner for å styrke arbeidet med tilsyn av friskoler. Riksrevisjonen forventer at tiltakene bidrar til å øke antall økonomiske tilsyn der det er observert risiko.

Riksrevisjonen avslutter saken.

6.10 Forvaltning av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk

Konklusjon

Vi avslutter saken.

Det er positivt at Nærings- og fiskeridepartementet i styringen av Sjøfartsdirektoratet har lagt vekt på skriftlig dokumentasjon og etterprøvbarhet i saksbehandlingen av tilskuddsordningen.

Det er gjort endringer i rutiner og i saksbehandlingssystemet for å forbedre kvaliteten og etterprøvbarheten i forvaltningen av tilskuddet. Det vil bli utviklet et nytt saksbehandlingssystem. Arbeidet starter i 2022.

Ansvarlig departement: Nærings- og fiskeridepartementet.

6.10.1 Opprinnelig sak

Riksrevisjonen rapporterte i [Dokument 1 \(2020–2021\)](#) at det var kritikkverdige svakheter i Sjøfartsdirektoratets forvaltning av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk.

Sjøfartsdirektoratet forvalter tilskuddsordningen på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet.

Riksrevisjonen hadde følgende hovedfunn:

- Sjøfartsdirektoratet etterlevde ikke kravene om dokumenterte vurderinger i saksbehandlingen for å sikre etterprøvbarhet.
- Sjøfartsdirektoratet hadde på kontrolltidspunktet ikke kontroll med hvem som hadde tilgangrettigheter i fagsystemet.
- Etterkontrollen av saker med mulige feilutbetalinger for over 35 millioner kroner tok uforholdsmessig lang tid.
- Nærings- og fiskeridepartementet fulgte ikke i tilstrekkelig grad opp kvaliteten i Sjøfartsdirektoratets behandling av søknader om tilskudd til sysselsetting av sjøfolk.

Riksrevisjonen anbefalte Nærings- og fiskeridepartementet å følge opp at Sjøfartsdirektoratets forvaltning av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk

- oppfyller kravene til dokumentasjon av vurderinger i saksbehandlingen



Tilskudd til sysselsetting av sjøfolk

Formålet med tilskuddsordningen er å legge til rette for maritim virksomhet. Ordningen skal sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av norske arbeidstakere til sjøs samt bidra til at norske rederier får vilkår som er konkurransedyktige internasjonalt.

Tilskuddsordningen er utformet som ulike modeller med tilskudd basert på organisasjonens innbetaling av norsk forskuddstrekk av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift.

I 2022 er det bevilget i overkant av 2 milliarder kroner til tilskuddsordningen.

- ivaretar nødvendig sporbarhet av endringer som foretas i fagsystemet
- oppfyller kravene til kontroll av tilgangsrettigheter i fagsystemet

Statsråden var ikke enig i at funnene tilsa at det var vesentlige svakheter ved Sjøfartsdirektoratets forvaltning av tilskuddet. Statsråden mente at Sjøfartsdirektoratet etterlevde reglene og oppfylte kravene som gjelder for saksbehandlingen, herunder krav til skriftlighet.

Stortingets behandling

I kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 1, jf. [Innst. 176 S \(2020–2021\)](#) støttet komiteen Riksrevisjonens kritikk og anbefalinger.

Komiteen merket seg at statsråden tar Riksrevisjonens merknader på alvor, og vil sørge for at Riksrevisjonens anbefalinger blir fulgt opp selv om statsråden ikke er enig i alle funnene. Komiteen ber om å bli holdt orientert om utviklingen.

Kilde: Innst. 176 S (2020–2021), jf. stortingsvedtak 21. januar 2021.

6.10.2 Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging

Vi har i brev bedt Nærings- og fiskeridepartementet redegjøre for tiltak som er iverksatt, og eventuelle resultater som er oppnådd i oppfølgingen av saken.

Nærings- og fiskeridepartementet svarer i brev av 4. mars 2022 at de aktivt har fulgt opp Riksrevisjonens anbefalinger gjennom løpende kontakt med Sjøfartsdirektoratet og i styringsdialogen.

Departementet opplyser at Sjøfartsdirektoratet har iverksatt endringer. Kommentarer fra saksbehandlerne blir mer utfyllende dokumentert i saksbehandlingssystemet. Det blir utarbeidet standardrapporter om hvem som godkjenner og hvem som behandler tilskuddssaker, og det utarbeides logger over hvem som gjør hva, og til hvilket tidspunkt, så langt dette er mulig i dagens saksbehandlingssystem. Tilgangsrettigheter i saksbehandlingssystemet er begrenset til tjenstlig behov. Eksternt IT-personell som ikke trenger tilgang til systemet, har ikke lenger tilgang.

Departementet viser til at dagens saksbehandlingssystem i hovedsak kun dokumenterer siste vedtak. Direktoratet startet i 2021 arbeidet med å planlegge et nytt saksbehandlingssystem som skal gi bedre kontroll og dokumentasjon. Utviklingen av systemet starter i 2022.

Etterkontroll av saker for årene 2016–2017 ble slutført i slutten av 2020 og etterkontroll for 2018–2019 ble slutført i oktober 2021. Totalt har tilskuddsmottakere tilbakebetalt feilutbetalt tilskudd for omtrent 15,1 millioner kroner.

6.10.3 Riksrevisjonens vurdering

Vi vurderer at departementet har fulgt opp Riksrevisjonens anbefalinger som Stortinget sluttet seg til, for å forbedre tilskudsforvaltningen.

Vi mener det er positivt at Nærings- og fiskeridepartementet i styringen av Sjøfartsdirektoratet har lagt vekt på skriftlig dokumentasjon og etterprøvbarhet i saksbehandlingen av ordningen.

Følgende tiltak er iverksatt:

- Sjøfartsdirektoratet har iverksatt endringer som gjør at saksbehandlernes vurderinger er bedre dokumentert i saksbehandlingssystemet.
- Direktoratet har utarbeidet standardrapporter og logger som sporer saksbehandlingen og godkjenningen i fagsystemet.
- Tilgangsrettigheter til saksbehandlingssystemet er begrenset til tjenstlig behov.

Departementet opplyser også at direktoratet har avsluttet etterkontrollen av tilskudd som ble utbetalt i perioden 2016–2019.

Riksrevisjonen merker seg videre at direktoratet i 2022 vil starte utviklingen av et nytt saksbehandlingssystem som skal gi forbedret kontroll og dokumentasjon.

Riksrevisjonen avslutter saken.

6.11 Etats- og virksomhetsstyringen av Kystverket

Konklusjon

Vi avslutter saken.

Riksrevisjonen mener det har blitt gjort betydelige endringer i Kystverket for å bedre styringen og oppfølgingen av etatens måloppnåelse og effektivitet.

Ansvarlig departement: Nærings- og fiskeridepartementet.

6.11.1 Opprinnelig sak

Riksrevisjonen gjennomførte i 2017 en undersøkelse for å vurdere om Kystverkets styring og oppfølging var innrettet slik at etaten nådde sine mål på en effektiv måte, og om Samferdselsdepartementet bidro til dette gjennom etatsstyringen. Undersøkelsen ble rapportert i Dokument 1 (2018–2019).

Riksrevisjonen fant det kritikkverdig at Samferdselsdepartementet ikke hadde fulgt opp at Kystverket har etablert et godt nok system for å måle og følge opp resultater av virksomheten.

Riksrevisjonen hadde følgende hovedfunn:

- Kystverket hadde ikke etablert et godt nok system for å måle og følge opp resultatene av virksomheten.
- Kystverket hadde ikke utbedret mangler i styringssystemene.
- Kystverket hadde, med unntak av for lostjenesten, lite styringsinformasjon som kunne belyse om virksomheten ble drevet effektivt.
- Samferdselsdepartementet hadde lite informasjon om Kystverkets resultater, og departementets styring var i hovedsak konsentrert om losområdet.

Riksrevisjonen anbefalte at Samferdselsdepartementet

- påser at Kystverket har et oppdatert og velfungerende styringssystem
- sikrer forbedret styringsinformasjon om Kystverkets resultater, måloppnåelse og effektivitet

Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 15. januar 2019, jf. [Innst. 125 S \(2018–2019\)](#).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at Riksrevisjonen omtalte det som kritikkverdig at Samferdselsdepartementet ikke har

fulgt opp at Kystverket har et godt nok system for å måle og følge opp resultatene av virksomheten.

Videre pekte Komiteen spesielt på følgende kritikkverdige forhold:

- Kystverket har ikke utbedret mangler i styringssystemene.
- Kystverket har, med unntak av lostjenesten, lite styringsinformasjon som kan belyse om virksomheten drives effektivt.
- Samferdselsdepartementet har lite informasjon om Kystverkets resultater, og departementets styring er i hovedsak konsentrert om losområdet.

Komiteen merket seg at statsråden erkjente at det var mangler i Kystverkets styringssystemer og indikatorer for effektiv ressursbruk. Komiteen merket seg også at Kystverket har orientert Samferdselsdepartementet om at etaten ville sette i gang nødvendige tiltak for å forbedre etatens styringssystemer og internkontroll.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at Kystverket ikke har en systematisk oppfølging av effektiviteten i utbyggingsprosjektene, og at planunderlaget er svakt. Komiteen understreket at et godt plangrunnlag er en forutsetning for at utbyggingsprosjektene under Kystverket gjennomføres effektivt og med god kvalitet.

For øvrig støttet komiteen Riksrevisjonens anbefalinger og ba om å bli holdt orientert om utviklingen i Kystverket.

Kilde: Innst. 125 S (2018–2019), jf. stortingsvedtak 5. februar 2019.

6.11.2 Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging

Ansvar for etatsstyringen av Kystverket er 22. oktober 2021 overført fra Samferdselsdepartementet til Nærings- og fiskeridepartementet.

Riksrevisjonen ba i brev 27. januar 2022 Nærings- og fiskeridepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen i Dokument 1 (2018–2019) og merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. Riksrevisjonen ba også departementet om å redegjøre for hvilke resultater som er oppnådd på området.

Departementet svarte i brev 4. mars 2022.

Nærings- og fiskeridepartementet peker på at det har vært iverksatt gjennomgrepene tiltak etter Riksrevisjonens undersøkelse. Ifølge departementet var anbefalingene fra Riksrevisjonen og merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen helt sentrale i forberedelsene til og gjennomføringen av omorganiseringen av Kystverket. Etter departementets vurdering har tiltakene medført at både Kystverket og departementet har mer og bedre styringsinformasjon om Kystverkets resultater, måloppnåelse og effektivitet.

Nærings- og fiskeridepartementet vurderer at det fremdeles vil være rom for forbedringer i styringen av Kystverket, og departementet vil arbeide videre med å vurdere og ved behov justere de tiltakene som er gjennomført, og stadig forbedre etatsstyringen av virksomheten.

Ny organisering av Kystverket

Kystverket er omorganisert fra 1. januar 2021. Ifølge departementet har den nye organiseringen blant annet gitt en mer enhetlig og tydeligere ansvarsfordeling, klarere og kortere styringslinjer, mer robuste fagmiljøer og en organisering som legger til rette for bedre samhandling i oppgaveløsningen.

Departementet mener at Kystverkets nye organisering har forbedret styringen. Framover vil Kystverket legge vekt på å løpende gjøre justeringer i organisasjonsstrukturen der dette viser seg å være hensiktsmessig. Våren 2022 skal det gjennomføres en intern evaluering av den nye organiseringen.

Nytt styringssystem

Kystverket har, med bistand fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), utviklet og etablert et nytt styringssystem med virkning fra 1. januar 2021.

Som en del av styringssystemet er det etablert en målstruktur med strategiske mål og mål for produkter og tjenester. Det er også satt resultatindikatorer til hvert av målene. Målene operasjonaliserer Kystverkets bidrag til å nå de overordnede målsettingene i tildelingsbrevet, og indikatorene gir styringsinformasjon som kan fortelle om målene nås effektivt. Det vil ta tid å innarbeide styringssystemet, med utstrakt bruk av resultatmåling, i virksomheten. Det skal gjøres et arbeid med å videreutvikle resultatindikatorerne med tilhørende resultatkrav i løpet av 2022.

I rapporteringen er det lagt større vekt på resultater framfor aktiviteter, og rapporteringen skal synliggjøre om resultatene står i forhold til ressursbruken. Rapporteringen skal gi læring som kan brukes til å forbedre framtidig planlegging og drift. Det er fortsatt et forbedringspotensial i rapporteringen for å avdekke om ressursbruken er effektiv, og dette vil det bli lagt vekt på når styringssystemet skal videreutvikles i 2022.

Ifølge departementet gir utbedringen av svakhetene i styringssystemet departementet bedre styringsinformasjon om Kystverkets resultater, måloppnåelse og effektivitet.

Departementet mener at de foreløpige erfaringene viser at det nye styringssystemet har bidratt til bedre og mer kunnskapsbasert planlegging, bedre beslutningsgrunnlag og styringsinformasjon og tydeligere ansvars- og rollefordeling. Samtidig har virksomheten gjennomgått store endringer den siste tiden, og det er behov for fortsatt modning og videreutvikling av systemet og styringsinformasjonen som inngår i det.

Videre arbeid med internkontroll

Ifølge departementet har Kystverket etablert strukturer og systemer som i større grad sikrer at oppgavene utføres på en måte som gir ønsket kvalitet og effektivitet, og at risikoen for mislighold er redusert. Arbeidet med internkontroll har skjedd på flere av Kystverkets områder, blant annet internrevisjon, økonomistyring, kvalitetsstyring, informasjonssikkerhet og anskaffelser.

Dette arbeidet har blant annet ført til følgende:

- Koordineringen av internkontroll, etterlevelsekontroll og risikohåndtering på det strategiske nivået er styrket.
- Det er interne rutiner for systematiske vurderinger av mislighetsrisiko.
- Nye styringsdokumenter og rutiner for delegering av myndighet innenfor økonomi, innkjøp og personal er implementert. Antallet ansatte som har myndighet til å forplikte Kystverket økonomisk, er redusert fra 300 til 42.
- Internkontrollrutinene i fagsystemene der utbetalinger skjer, er skjerpet.
- Det er etablert et kvalitetssystem som støtter kravene i ISO 9001 og de systemtekniske kravene som stilles for å oppnå en strukturert, enhetlig og dokumentert internkontroll.
- Lostjenesten er sertifisert med den hensikt å etablere systemer som er i tråd med internasjonale standarder, og å kunne dokumentere dette overfor brukere og andre samarbeidspartnere.
- En egen stab for digitalisering og innovasjon er etablert, blant annet for å styrke innsatsen for informasjonssikkerhet.
- Et prosjekt for å optimalisere organiseringen av anskaffelsesprosessen er startet opp. Det er etablert nye styringsdokumenter og et nytt støtteverktøy for å dokumentere prosessen.

Kystverket vil fortsatt ha oppmerksomhet på å styrke internkontrollen og å integrere denne i det helhetlige styringssystemet.

Planlegging av utbyggingstiltak

Nærings- og fiskeridepartementet mener at plangrunnlaget for utbyggingsprosjektene er vesentlig bedret og gir et godt grunnlag for at prosjektene kan gjennomføres effektivt og med god kvalitet. Departementet begrunner dette med at da arbeidet med det faglige grunnlaget til Nasjonal transportplan 2022–2033 startet opp i 2017, endret Kystverket innretningen på hvordan etaten arbeidet med det faglige grunnlaget for investeringer i farvannet (utbyggingstiltak). Formålet med endringen var å bli mer strategisk og overordnet i planfasen og å se behov og tiltak i sammenheng innenfor lengre strekninger.

Kystverkets faglige anbefalte utbyggingsportefølje til NTP 2022–2033 viste positive virkninger for både trafikanter og transportbrukere og samfunnet for øvrig. For trafikanter og transportbrukere er nytten spart tid, redusert distanse og lavere logistikkostnader. Den største nytten for samfunnet for øvrig er redusert risiko for ulykker, verdien av færre dødsfall, ulykker, materielle skader og mindre akutt forurensning.

6.11.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen mener det har blitt gjort betydelige endringer i Kystverket for å bedre styringen og oppfølgingen av etatens måloppnåelse og effektivitet.

Riksrevisjonen mener det er positivt at Kystverkets styringssystem er lagt om for å bidra til bedre styringsinformasjon om Kystverkets resultater, måloppnåelse og effektivitet. Ifølge departementet gir dette også departementet bedre styringsinformasjon. Vi mener også det er bra at

Kystverket fortsatt vil ha oppmerksomheten rettet mot å styrke internkontrollen og integrere denne i det helhetlige styringssystemet.

Kystverket har endret innretningen på hvordan etaten arbeider med det faglige grunnlaget for investeringer i farvannet. Formålet med endringen er å bli mer strategisk og overordnet i planfasen. Riksrevisjonen merker seg at Nærings- og fiskeridepartementet mener at plangrunnlaget for utbyggingsprosjektene er vesentlig bedret og gir et godt grunnlag for at prosjektene kan gjennomføres effektivt og med god kvalitet.

Kystverket er omorganisert fra 1. januar 2021. Riksrevisjonen merker seg at den nye organiseringen har gitt en mer enhetlig og tydeligere ansvarsfordeling, klarere og kortere styringslinjer, mer robuste fagmiljøer og en organisering som legger til rette for bedre samhandling i oppgaveløsningen.

Riksrevisjonen ser positivt på de forbedringene som er gjennomført i virksomhetsstyringen, og legger til grunn at både departementet og Kystverket fortsatt vil ha oppmerksomheten rettet mot å styrke styringsinformasjonen om Kystverkets resultater, måloppnåelse, og effektivitet.

Riksrevisjonen avslutter saken.

Vedlegg

Vedlegg 1:

Utdrag (ekstrakter) av statens regnskaper

Bevilgningsregnskapet 2021 (i millioner kroner) *

Utgifter	Saldert budsjett	Nysaldert budsjett	Overført fra 2020	Samlet bevilgning	Regnskap	Mer-/mindre-utgift	Overført 2022
Det kongelige hus	335	335	–	335	336	–	–
Regjeringen	404	414	28	442	397	45	28
Stortinget og underliggende institusjoner	2 110	2 084	157	2 241	2 009	232	185
Høyesterett	121	123	6	129	122	6	6
Utenriksdepartementet	45 147	44 680	929	45 609	44 645	984	939
Kunnskapsdepartementet	78 668	79 351	1 617	80 968	78 380	2 588	2 110
Kulturdepartementet	23 438	24 848	2 649	27 496	25 867	1 630	1 549
Justis- og beredskapsdepartementet	43 086	46 018	1 983	48 001	44 305	3 696	3 116
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	213 638	224 325	1 281	225 605	224 391	1 214	1 126
Arbeids- og sosialdepartementet	44 598	48 068	949	49 017	48 355	662	1 291
Helse- og omsorgsdepartementet	207 276	216 001	5 148	221 149	214 729	6 420	6 229
Barne- og familiedepartementet	34 179	34 210	249	34 459	33 894	565	363
Nærings- og fiskeridepartementet	22 076	28 739	704	29 443	27 744	1 699	1 030
Landbruk- og matdepartementet	21 129	21 538	222	21 760	20 920	840	635
Samferdselsdepartementet	82 981	86 248	4 620	90 868	86 470	4 398	4 026

Klima- og miljø- departementet	16 776	16 538	563	17 102	16 476	626	470
Finans- departementet	150 501	136 278	634	136 912	134 913	1 999	630
Forsvars- departementet	64 766	66 346	2 550	68 896	67 591	1 305	1 356
Olje- og energi- departementet	5 826	5 929	312	6 241	5 691	549	542
Ymse utgifter	4 643	50	–	50	–	50	–
Statsbankene	140 238	157 314	1 038	158 352	150 030	8 322	1 011
Statlig petroleums- virksomhet	23 800	26 000	–	26 000	24 732	1 268	0
Statens forretningsdrift	6 554	7 049	273	7 322	4 602	2 719	236
Folketrygden	529 098	547 675	13	547 687	548 867	– 1 180	–
Statens pensjonsfond utland	98 501	272 001	–	272 001	287 513	– 15 512	–
Sum utgifter	1 859 890	2 092 162	25 923	2 118 084	2 092 979	25 107	26 878

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

Inntekter	Saldert budsjett	Nysaldert budsjett	Regnskap	Merinntekt og mindreinntekt (-)
Skatt på formue og inntekt	256 950	278 405	286 369	7 964
Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift	358 520	365 610	370 235	4 625
Tollinntekter	3 435	4 090	4 334	244
Merverdiavgift	324 637	332 240	333 241	1 001
Avgifter på alkohol	13 190	17 700	17 954	254
Avgift på tobakk	6 375	9 100	9 043	-57
Avgifter på motorvogner	20 775	19 860	19 366	-494
Andre avgifter	55 420	58 659	58 938	279
Sum skatter og avgifter	1 039 302	1 085 664	1 099 480	13 817
Renter av statens forretningsdrift	697	697	699	2
Avskrivninger, avsetninger til investeringsformål og inntekter av statens forretningsdrift i forbindelse med nybygg, anlegg m.v.	3 207	4 049	4 241	193
Sum inntekter av statens forretningsdrift	3 904	4 746	4 940	194
Renter fra statsbankene	5 761	6 322	6 268	-54
Renter av kontantbeholdning og andre krav	1 887	2 232	2 150	-82
Utbytte eksklusiv Equinor	19 013	27 968	27 836	-132
Sum renteinntekter og utbytte eksklusiv statens forretningsdrift og Equinor	26 661	36 522	36 254	-268
Inntekter under departementene	29 834	31 749	34 633	2 884
Overføring fra Norges Bank	18 600	15 169	15 169	-

Tilbakeføring fra statens banksikringsfond	-	-	-	-
Sum andre inntekter	48 434	46 918	49 802	2 884
Sum inntekter eksklusiv oljeskatter, petroleumsvirksomhet og tilbakebetalinger	1 118 301	1 173 850	1 190 476	16 626
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	98 900	195 900	209 902	14 002
Skatt og avgift på utvinning av petroleum	15 901	91 701	91 849	1 48
Aksjeutbytte fra Equinor	7 500	10 400	10 494	94
Sum petroleumsinntekter	122 301	298 001	312 245	14 244
Sum inntekter eksklusiv lånetransaksjoner og overføring fra Statens pensjonsfond utland	1 240 602	1 471 851	1 502 720	30 870
Tilbakebetalinger	124 894	137 285	137 931	645
Statens pensjonsfond utland	396 600	390 066	390 066	-
Sum inntekter	1 762 096	1 999 201	2 030 717	31 515
Statslånemidler	97 793	92 960	62 261	-30 700
Totalsum	1 859 890	2 092 162	2 092 977	816

Kapitalregnskapet 2021 (i millioner kroner)

Eiendeler	31.12.2020	31.12.2021	Endring
Kontantbeholdninger	313 131	344 142	31 011
Spesielle fond, forsikringer mv.	11 268 925	12 764 939	1 496 014
Verdipapirer	168 652	177 269	8 617
Utlån og utestående fordringer	521 852	553 158	31 306
Ordinære fond (eiendeler)	162 150	162 779	628
Forskudd	66	-33	-99
Kapital i statsbankene	620	620	–
Fast kapital i forvaltningsbedrifter	245 344	254 573	9 229
Egenbeholdning statspapirer	74 975	74 514	-461
Mellomværende med regnskapsførere	-10 441	-4 355	6 086
Overkurs/underkurs statspapirer	-6 641	-5 068	1 573
Sum eiendeler	12 738 633	14 322 538	1 583 905
Gjeld og egenkapital	31.12.2020	31.12.2021	Endring
Statsgjelden	637 963	652 533	14 570
Kontolån fra ordinære fond	171 037	171 512	475
Virksomheter med særskilte fullmakter	22 754	24 134	1 380
Deposita og avsetninger	-755	15 274	16 029
Overførte ubrukte bevilgninger	25 923	26 878	955
Sum gjeld	856 922	890 331	33 409
Avslutningskonto for statsregnskapet (egenkapital)	11 881 711	13 432 208	1 550 497
Sum gjeld og egenkapital	12 738 633	14 322 538	1 583 905

Depositakonto 845004 Avsetninger i Svalbardregnskapet 2021 (i tusen kroner)

Saldo per 1. januar 2021	30 715
Økning i overførte bevilgninger	-6 763
Saldo per 31. desember 2021	23 953

Vedlegg 2:

Departementsvis oversikt over revisjoner

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Statsregnskapet

Konklusjon

Arbeids- og inkluderingsdepartementet



Nye saker

Konklusjon

Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester (5.1)

Sterkt kritikkverdig

Etterkontroll av koronarelaterte ytelser i Nav (5.3)

Kritikkverdig

Tilskudd til organisasjoner (5.8)

Positiv

Oppfølgingssaker

Uførereformen (6.2)

Følges videre

Anskaffelser av hjelpemidler i Nav (6.3)

Avsluttes

Revisjonsberetninger (4.1)

Årsregnskapet

Administrativt regelverk

Arbeids- og inkluderingsdepartementet



Arbeids- og velferdsetaten (4.1.5)



Arbeidsretten



Arbeidstilsynet



Jernbanens Pensjonskassefond



Pensjonstrygden for sjømenn



Petroleumstilsynet



Riksmekleren



Statens arbeidsmiljøinstitutt



Statens pensjonskasse



Trygderetten



Barne- og familiedepartementet

Statsregnskapet

Konklusjon

Barne- og familiedepartementet



Nye saker

Konklusjon

Tilskudd til organisasjoner (5.8)

Positiv

Oppfølgingssaker

Ingen

Revisjonsberetninger (4.1)

Årsregnskapet

Administrativt regelverk

Barne- og familiedepartementet



Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet



Barneombudet



Forbrukerrådet



Forbrukertilsynet



Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond



Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker



Opplysningsvesenets fond



Finansdepartementet

Statsregnskapet	Konklusjon
Finansdepartementet	✓

Nye saker	Konklusjon
Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester (5.1)	Sterkt kritikkverdig
Saksbehandlingstiden for klagesaker på skatteområdet (5.4)	Kritikkverdig
Skatteetaten sikrer ikke korrekt trekk av kildeskatt på utbytte (5.5)	Kritikkverdig
Oppfølgingssaker	
Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av off. tjenester (6.1)	Følges videre

Revisjonsberetninger (4.1)	Årsregnskapet	Administrativt regelverk
Finansdepartementet	✓	✓
Direktoratet for forvaltning og økonomistyring	✓	✓
Finanstilsynet	✓	✓
Skatteetaten	✓	✓
Statistisk sentralbyrå	✓	✓
Tolletaten	✓	✓
Velferdsfondet for tollvesenet	✓	✓
Garantiordning for lån til små og mellomstore bedrifter	✓	✓

Forsvarsdepartementet

Statsregnskapet

Konklusjon

Forsvarsdepartementet



Nye saker

Konklusjon

Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester (5.1)

Sterkt kritikkverdig

Oppfølgingssaker

Ingen

Revisjonsberetninger (4.1)

Årsregnskapet

Administrativt
regelverk

Forsvarsdepartementet



Forsvaret (4.1.4 og 4.1.5)



Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)



Forsvarsbygg



Forsvarsmateriell (4.1.5)



Helse- og omsorgsdepartementet

Statsregnskapet

Konklusjon

Helse- og omsorgsdepartementet



Nye saker

Konklusjon

Helsedirektoratets etterkontroll av helserefusjoner (5.2)

Sterkt kritikkverdig

Tilskudd til organisasjoner (5.8)

Positiv

Oppfølgingssaker

Ingen

Revisjonsberetninger (4.1)

Årsregnskapet

Administrativt
regelverk

Helse- og omsorgsdepartementet



Bioteknologirådet



Direktoratet for e-helse



Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet



Eldreombudet



Folkehelseinstituttet



Helsedirektoratet



Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten



Norsk pasientskadeerstatning



Norsk pasientskadeerstatning fond for offentlig helsetjeneste



Norsk pasientskadeerstatning fond for privat helsetjeneste



Statens helsetilsyn



Statens legemiddelverk



Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten



Justis- og beredskapsdepartementet

Statsregnskapet

Konklusjon

Justis- og beredskapsdepartementet



Nye saker

Konklusjon

Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester (5.1)

Sterkt kritikkverdig

Oppfølgingssaker

Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av off. tjenester (6.1)

Følges videre

Revisjonsberetninger (4.1)

Årsregnskapet

Administrativt regelverk

Justis- og beredskapsdepartementet



Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)



Domstolene i Norge



Generaladvokatembetet



Hovedredningssentralen



Kommisjonen for gjenoptakelse av straffesaker



Konfliktrådene



Kontoret for voldsoffererstatning



Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)



Nasjonalt sikkerhetsfond (vergemålsfondet)



Nasjonal sikkerhetsmyndighet



Politi- og lensmannsetaten



Politiets sikkerhetstjeneste



Riksadvokaten



Sivil klareringsmyndighet



Spesialenheten for politisaker



Statens sivilrettsforvaltning



Sysseimesteren på Svalbard



Utlendingsdirektoratet



Utlendingsnemnda



Klima- og miljødepartementet

Statsregnskapet

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet



Nye saker

Konklusjon

Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester (5.1)

Sterkt kritikkverdig

Oppfølgingssaker

Ingen

Revisjonsberetninger (4.1)

Årsregnskapet

Administrativt
regelverk

Klima- og miljødepartementet



Artsdatabanken



Meteorologisk institutt



Miljødirektoratet



Norsk Kulturminnefond



Norsk Polarinstitutt



Riksantikvaren



Statens fiskefond



Svalbards miljøvernfond bevilgningsregnskapet



Kommunal- og distriktsdepartementet

Statsregnskapet

Konklusjon

Kommunal- og distriktsdepartementet



Nye saker

Konklusjon

Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester (5.1)

Sterkt kritikkverdig

Oppfølgingssaker

Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av off. tjenester (6.1)

Følges videre

Revisjonsberetninger (4.1)

Årsregnskapet

Administrativt regelverk

Kommunal- og distriktsdepartementet



Datatilsynet



Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)



Digitaliseringsdirektoratet



Direktoratet for byggkvalitet (DIBK)



Husbanken



Husleietvistutvalget



Internasjonalt reindriftssenter



Kompetansesenter for distriktsutvikling



Nasjonal kommunikasjonsmyndighet



Sametinget



Statens kartverk (4.1.5)



Statsbygg



Valgdirektoratet



Statsforvaltaren i Møre og Romsdal



Statsforvaltaren i Rogaland



Statsforvalteren i Vestland



Statsforvalteren i Agder



Statsforvalteren i Innlandet



Statsforvalteren i Nordland



Statsforvalteren i Oslo og Viken



Statsforvalteren i Troms og Finnmark



Statsforvalteren i Trøndelag



Statsforvalteren i Vestfold og Telemark



Statsforvalterens fellestjenester



Kultur- og likestillingsdepartementet

Statsregnskapet	Konklusjon
Kultur- og likestillingsdepartementet	✓

Nye saker	Konklusjon
Ingen	
Oppfølgingssaker	
Etats- og virksomhetsstyring av Norsk filminstitutt (6.4)	Avsluttes
Norges idrettsforbunds bruk av spillemidler (6.5)	Avsluttes

Revisjonsberetninger (4.1)	Årsregnskapet	Administrativt regelverk
Kultur- og likestillingsdepartementet	✓	✓
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 kulturfond



Norsk kulturråd



Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek



Riksteateret



Språkrådet



Statsregnskapet	Konklusjon
Kunnskapsdepartementet	✓

Nye saker	Konklusjon
Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester (5.1)	Sterkt kritikkverdig
Oppfølgingssaker	
Forskningsetikk etter forskningsetiske normer og regler (6.6)	Avsluttes
Kostnadsføring i forskningsprosjekter – kryssubsidiering (6.7)	Avsluttes
Anvendelsen av de statlige regnskapsstandardene (6.8)	Avsluttes
Utdanningsdirektoratets forvaltning av tilskudd til friskoler (6.9)	Avsluttes

Revisjonsberetninger (4.1)	Årsregnskapet	Administrativt regelverk
Kunnskapsdepartementet	✓	✓
22. juli-senteret	✓	✓
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo (AHO)	✓	✓
De nasjonale forskningsetiske komiteene	✓	✓
De samiske videregående skoler, Karasjok og Kautokeino	✓	✓
Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse	✓	✓
Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku)	✓	✓
Eiendomsfondet	✓	✓
Foreldreutvalget for grunnopplæringen	✓	✓
Høgskolen i Innlandet (HINN)	✓	✓

Høgskolen i Molde – vitenskapelig høgskole i logistikk (HiMOlde)	✓	✓
Høgskolen i Østfold (HIØ)	✓	✓
Høgskulen i Volda (HVO)	✓	✓
Høgskulen på Vestlandet (HVL)	✓	✓
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	✓	✓
Konverteringsfondet	✓	✓
Kunsthøgskolen i Oslo (KHIO)	✓	✓
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)	✓	✓
Nord universitet	✓	✓
Norges forskningsråd (4.1.4 og 4.1.5)	✗	✗
Norges grønne fagskole – Veia	✓	✓
Norges handelshøgskole (NHH)	✓	✓
Norges idrettshøgskole (NIH)	✓	✓
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)	✓	✓
Norges musikkhøgskole (NMH)	✓	✓
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)	✓	✓
Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)	✓	✓
Oslomet – storbyuniversitetet	✓	✓
Sámi allaskuvla (Samisk høgskole)	✓	✓
Statens lånekasse for utdanning	✓	✓
Statped – statlig spesialpedagogisk tjeneste	✓	✓
Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning	✓	✓
Universitetet i Agder (UiA)	✓	✓
Universitetet i Bergen (UiB)	✓	✓
Universitetet i Oslo (UiO)	✓	✓
Universitetet i Stavanger (UiS)	✓	✓
Universitet i Sørøst-Norge (USN)	✓	✓
Universitet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT)	✓	✓
Utdanningsdirektoratet	✓	✓
Sørsamisk kunnskapspark (4.1.5)	✓	✗

Landbruks- og matdepartementet

Statsregnskapet

Konklusjon

Landbruks- og matdepartementet



Nye saker

Konklusjon

Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester (5.1)

Sterkt kritikkverdig

Oppfølgingssaker

Ingen

Revisjonsberetninger (4.1)

Årsregnskapet

Administrativt regelverk

Landbruks- og matdepartementet



Fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter



Landbrukets utviklingsfond



Landbruksdirektoratet



Mattilsynet



NIBIO – Norsk institutt for bioøkonomi



Reindriftens utviklingsfond



Utviklingsfondet for skogbruket



Veterinærinstituttet



Viltfondet



Nærings- og fiskeridepartementet

Statsregnskapet	Konklusjon
Nærings- og fiskeridepartementet	✓

Nye saker	Konklusjon
Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester (5.1)	Sterkt kritikkverdig
Forvaltning av forurensning fra nedlagte gruver (5.6)	Kritikkverdig
Sporbarhet i prioritering av prosjekter til Nasjonal prosjektplan (5.7)	Kritikkverdig
Oppfølgingssaker	
Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av off. tjenester (6.1)	Følges videre
Forvaltning av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk (6.10)	Avsluttes
Etats- og virksomhetsstyring av Kystverket (6.11)	Avsluttes

Revisjonsberetninger (4.1)	Årsregnskapet	Administrativt regelverk
	Nærings- og fiskeridepartementet	✓
Dagligvaretilsynet	✓	✓
Det alminnelige prisreguleringsfond	✓	✓
Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard	✓	✓
Eksportfinansiering Norge (4.1.4)	✗	✓
Eksportkredittordningen	✓	✓
Eksportstrategirådet	✓	✓
Fiskeridirektoratet	✓	✓
Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK)	✓	✓

Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) – syv fondsregnskap	✓	✓
Garantikassen for fiskere	✓	✓
Garantiordning for reforsikring	✓	✓
Garantiordning for luftfart	✓	✓
Havforskningsinstituttet	✓	✓
Investeringsfond for Investinor AS	✓	✓
Justervesenet	✓	✓
Klagenemnda for industrielle rettar	✓	✓
Klagenemndssekretariatet	✓	✓
Konkurransetilsynet	✓	✓
Midlertidig reiseforsiktingsordning for garantier stilt til reisegarantifondet	✓	✓
Norges geologiske undersøkelse	✓	✓
Norsk akkreditering	✓	✓
Norsk nukleær dekommisjonering	✓	✓
Norsk Romsenter	✓	✓
Patentstyret	✓	✓
Regelrådet	✓	✓
Registerenheten i Brønnøysund	✓	✓
Risikoavlastningsfond såkornaksjer	✓	✓
Sjøfartsdirektoratet	✓	✓
Tapsavsetning, alminnelig garantiordning	✓	✓
Tapsavsetning, egenkapitalinnskudd for SNSK	✓	✓
Tapsfond aksjer koinvestering	✓	✓
Tapsfond distriktsrettede såkornlån	✓	✓
Tapsfond landsdekkende såkornlån	✓	✓
Tapsfond såkornaksjer	✓	✓

Olje- og energidepartementet

Statsregnskapet

Konklusjon

Olje- og energidepartementet



Nye saker

Konklusjon

Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester (5.1)

Sterkt kritikkverdig

Oppfølgingssaker

Ingen

Revisjonsberetninger (4.1)

Årsregnskapet

Administrativt
regelverk

Olje- og energidepartementet



Norges vassdrags- og energidirektorat



Oljedirektoratet



Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE)



Samferdselsdepartementet

Statsregnskapet

Konklusjon

Samferdselsdepartementet



Nye saker

Konklusjon

Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester (5.1)

Sterkt kritikkverdig

Sporbarhet i prioritering av prosjekter til Nasjonal prosjektplan (5.7)

Kritikkverdig

Oppfølgingssaker

Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av off. tjenester (6.1)

Følges videre

Revisjonsberetninger (4.1)

Årsregnskapet

Administrativt
regelverk

Samferdselsdepartementet



Fond for OPS – prosjekter på veg



Infrastrukturfondet



Jernbanedirektoratet



Kystverket (4.1.4)



Luftfartstilsynet



Norsk jernbanemuseum



Senter for oljevern og marint miljø



Statens havarikommisjon



Statens jernbanetilsyn



Statens vegvesen (4.1.4)



Vegtilsynet



Utenriksdepartementet

Statsregnskapet

Konklusjon

Utenriksdepartementet



Nye saker

Konklusjon

Ingen

Oppfølgingssaker

Ingen

Revisjonsberetninger (4.1)

Årsregnskapet

Administrativt regelverk

Utenriksdepartementet



Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad)



Norsk senter for utviklingssamarbeid



Andre virksomheter som er regnskapspliktige til staten

Statsregnskapet	Konklusjon
Andre virksomheter som er regnskapspliktige til staten	✓

Nye saker	Konklusjon
Ingen	
Oppfølgingssaker	
Ingen	

Revisjonsberetninger (4.1)	Årsregnskapet	Administrativt regelverk
	Statsministerens kontor	✓
Regjeringsadvokaten	✓	✓
Norges institusjon for menneskerettigheter	✓	✓
Ombudsnemnda for Forsvaret	✓	✓
Stortingets administrasjon	✓	✓
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget)	✓	✓
Sivilombudet – Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen	✓	✓

Annet**Statsregnskapet****Konklusjon**

Annet

**Nye saker****Konklusjon**

Ingen

Oppfølgingssaker

Ingen

Revisjonsberetninger (4.1)

Årsregnskapet

Administrativt
regelverk

FN-sambandet i Norge



Nordic Innovation



NordForsk



Nordisk Energiforskning



Nordisk film- og TV-fond



Vedlegg 3:

Statsrådenes svar til Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref

Vår ref

Dato

22/3459-11

16. september 2022

Saker i Dokument 1 (2022-2023) - Lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen 26. august 2022 til Arbeids- og inkluderingsdepartementet ved statsråden, vedlagt omtale til Dokument 1 (2022-2023) av lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser. Riksrevisjonen ber meg redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Jeg har følgende svar på foreleggelsen:

Riksrevisjonens undersøkelse viser at statlige virksomheter ikke fører tilstrekkelig kontroll med at kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes i offentlige innkjøp. Statlige og andre offentlige virksomheter har et særlig ansvar for å sikre ryddige forhold i norsk arbeidsliv. I dette ligger også et ansvar for å følge opp at kravene som stilles i kontraktene mellom oppdragsgiver og leverandørene faktisk etterleves. Det er ikke tilstrekkelig å ha krav i kontrakten dersom disse ikke samtidig følges opp av oppdragsgiver. Jeg er bekymret over at dette ikke blir fulgt opp i tilstrekkelig grad av statlige virksomheter i dag.

Riksrevisjonen synes, slik jeg leser rapporten, å legge til grunn at årsaken til manglende etterlevelse av kontrollplikten hos statlige virksomheter er at regelverket (med veiledning) er uklart med hensyn til hvilke plikter som pålegges statlige virksomheter, jf. konklusjonspunkt 7.4 i rapporten. De tilbakemeldingene Arbeids- og inkluderingsdepartementet har mottatt fra Arbeidstilsynet og andre aktører peker imidlertid på at det er flere ulike årsaker til manglende kontroll, og at en viktig årsak kan være at oppdragsgiverne i for liten grad setter av ressurser til å sørge for kontraktsoppfølgingen.

Deloitte's evaluering 30. juni gir et noe mer positivt bilde av om offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriøsitet, men også de peker på at ressurs- og kapasitetsmangel er viktige årsaker til manglende kontroll. Riksrevisjonen synes ikke å ha vurdert i hvilken grad virksomhetenes prioriteringer og ressurser påvirker etterlevelsen av kontrollplikten, og det kan etter mitt syn ikke utelukkes at dette ville hatt betydning for konklusjonene i rapporten.

Riksrevisjonen legger i punkt 6.3.5 fjerde avsnitt til grunn at dokumentanalysene «indikerer at virksomhetene ikke har oppfattet at kontrollplikten som minimum krever aktiv handling for å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår i hver enkelt kontrakt». Jeg mener at det også på dette punktet ville vært naturlig å undersøke om andre forhold, slik som prioriteringer, ressursbruk og holdninger til kontrollarbeidet, er medvirkende faktorer. Det fremkommer også av rapporten at virksomhetene i «varierende grad» har tatt veiledningen til regelverket i bruk, og at kun et fåtall av virksomhetene har utdypet hvordan veilederen faktisk er anvendt i kontrollarbeidet. Grunnlaget for å trekke slutninger om årsaken til manglende aktiv handling fremstår derfor som noe usikkert.

Deloitte's evaluering viser at det har vært en positiv utvikling når det gjelder seriøsitet i offentlige anskaffelser de siste årene. Evalueringen finner blant annet at leverandørmarkedet til offentlig sektor i utsatte bransjer oppleves generelt å være betydelig mer seriøst enn for en del år tilbake.¹ Utviklingen er positiv, og viser at tiltak nytter. I den sammenheng vil jeg vise til det betydelige arbeidet som er lagt ned de senere årene i å styrke offentlige oppdragsgiveres kompetanse om regelverket om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Arbeidet har blant annet resultert i veilederen til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Vi er imidlertid ikke i mål med arbeidet med å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet og å fremme seriøsitet i offentlige anskaffelser. Regjeringen har stor oppmerksomhet om dette området, og flere tiltak er allerede iverksatt. Jeg viser til at det foregår et arbeid med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter som del av arbeidet med Norgesmodellen om nasjonale seriøsitetskrav for offentlige anskaffelser. Arbeidet med Norgesmodellen ledes av Nærings- og fiskeridepartementet, i samarbeid med Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

Nærings- og fiskeridepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har også innhentet nevnte evaluering fra Deloitte om hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriøsitet. Funnene i denne evalueringen gir nyttige bidrag til det videre arbeidet med Norgesmodellen.

Vi vil i det videre arbeidet med Norgesmodellen vurdere et bredt spekter av virkemidler som kan bidra til å fremme kontraktsoppfølgingen, herunder digitale virkemidler. I lys av funnene i Riksrevisjonens rapport, vil vi i det kommende arbeidet vurdere om kravene i regelverket bør tydeliggjøres ytterligere enten i forskrift eller gjennom ytterligere rettslige veiledning, og vurdere virkemidler som kan tas i bruk for dette formålet samtidig som behovet for fleksibilitet

¹ Deloitte (2022), *Evaluering av hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriøsitet*, side 4

ivaretas. Departementet vil også se videre på hvordan veiledningen når det gjelder hvordan forskriften følges opp i ansettelsesprosessen kan styrkes.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink, reading "Marte Mjøs Persen". The signature is written in a cursive, flowing style.

Marte Mjøs Persen



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref

Vår ref

Dato

22/3459-9

16. september 2022

Sak i Dokument 1 (2022-2023) - NAVs kontroll med koronarelaterte ytelser

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 26. august 2022 til Arbeids- og inkluderingsdepartementet ved statsråden, vedlagt omtale til Dokument 1 (2022-2023) av Arbeids- og velferdsetatens kontroll med koronarelaterte ytelser. Riksrevisjonen ber meg redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Jeg har følgende svar på foreleggelsen:

NAV har gjennomført risikovurderinger og avdekket et stort antall mulige feilutbetalingssaker innenfor de koronarelaterte ytelsene

Fra pandemien brøt ut i mars 2020 vedtok Stortinget flere midlertidige økonomiske tiltak for å begrense konsekvensene av koronapandemien og smitteverntiltakene. Arbeids- og velferdsetaten fikk i den forbindelse ansvar for på svært kort tid og gjennomføre flere midlertidige endringer i eksisterende ordninger og innføring av nye midlertidige ordninger.

Jeg viser til at Riksrevisjonen i sin revisjon av bevilgninger til tiltak under koronapandemien (Dokument 3:11 (2020-2021)) konkluderte med at Arbeids- og velferdsetaten i hovedsak hadde etterlevd Stortingets forutsetninger om rask gjennomføring av de økonomiske tiltakene i møte med koronapandemien.

Forventningene til rask behandling og utbetaling kombinert med en tilnærmet eksplosiv vekst i antall saker, tilsa at etaten vanskelig kunne iverksette kontrolltiltak i de midlertidige løsningene i tråd med de standardene som gjelder i en normalsituasjon. I tillegg ble mange

av ressursene til kontrollarbeid omdisponert til å behandle den store mengden dagpengesøknader.

Prioriteringen med å sikre livsopphold til ledige/permitterte framfor kontrollarbeid under koronapandemien ble gjort i samråd med Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og departementet orienterte Stortinget om dette i Prop. 79 S (2020-2021) og Prop. 1 S (2021-2022). Stortinget ble således orientert om denne prioriteringen.

Som Riksrevisjonen omtaler, har Arbeids- og velferdsetaten nå gjennomført risikovurderinger og avdekket at omfanget av mulige feilutbetalingssaker av koronaytelsene er ekstraordinært stort, særlig på dagpengeområdet. Dette er en naturlig følge av de prioriteringer som ble gjort i forbindelse med pandemien.

NAV har i begrenset grad gjennomført etterkontroller av de koronarelaterte ytelsene

Riksrevisjonen har i sin etterlevelserevisjon pekt på at det er kritikkverdig at Arbeids- og velferdsetaten i begrenset grad har gjennomført etterkontroller av mulige feilutbetalinger av de koronarelaterte ytelsene, og anbefaler at etaten vurderer omfanget av gjenstående etterkontroller fordi flere av disse vil foreldes fra 2023.

Som Riksrevisjonen påpeker, skal Arbeids- og velferdsetaten etablere systemer og rutiner som ivaretar kravene til internkontroll for å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes, jf. reglement for økonomistyring i staten §14 g. I Dokument 3:11 (2020-2021) anbefalte Riksrevisjonen at NAV raskt etablerer tilstrekkelige kontroller for å forebygge og avdekke feilutbetalinger og misbruk av koronaordningene.

Departementet fulgte opp Riksrevisjonens anbefalinger i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet, og etatens kontrollvirksomhet og arbeid med mulige feilutbetalinger og trygdesvindler skulle starte opp for fullt høsten 2021. På grunn av pandemiens utvikling ble imidlertid flere av koronatiltakene forlenget ut i 2022, og presset på etaten medførte at arbeidet med kontrolltiltak igjen måtte ses opp mot behovet om utbetaling av ytelser.

Det ble kontinuerlig arbeidet med endringer, justeringer og forlengelser av koronaordningene i 2020, 2021 og begynnelsen av 2022. Dette har ført til ytterligere press på ytelsesforvaltningen og nedprioritering av etterkontroller. Etterkontroller og saksbehandling av feilutbetalinger er også mer tidkrevende og ressurskrevende enn ordinær saksbehandling. Arbeids- og velferdsdirektoratet anslår at saksbehandling av feilutbetalingssaker tar rundt dobbelt så lang tid som «vanlig» saksbehandling. En feilaktig utbetaling kan i hovedsak kun fanges opp gjennom manuelle etterkontroller, og kompleksiteten i disse sakene krever erfarne saksbehandlere.

På grunn av begrenset kapasitet til å gjennomføre etterkontroller, har Arbeids- og velferdsetaten prioritert behandlingen av feilutbetalingssaker der mulig feilutbetalt beløp er stort, og risikoen for bevisst svindel er høy. Dette er en prioritering jeg stiller meg bak. Da etatens risikovurderinger viser at risikoen for feilutbetaling er høyest for dagpengesaker og

saker knyttet til lønnskompensasjon, vil det bli størst volum på etterkontrollene på disse saksområdene.

NAV har etablert systemer som sikrer at forskudd på dagpenger tilbakebetales

For å unngå at noen skulle gå for lenge uten nødvendige midler til livsopphold, etablerte Arbeids- og velferdsetaten allerede 30. mars 2020 en forskuddsordning på dagpenger.

Som Riksrevisjonen påpeker, har Arbeids- og velferdsetaten etablert tilbakebetalingsløsninger som etter planen skal sikre at det meste av forskuddet er tilbakebetalt innen juni 2024. De som fikk store beløp forskuttet (over 100 000 kroner) har frist på tilbakebetalingen innen juni 2026.

Til sammen utbetalte Arbeids- og velferdsetaten 4,5 milliarder kroner i forskudd på dagpenger i 2020 og 2021. Av disse er 3,5 milliarder kroner tilbakebetalt per 2. tertial 2022, mens 0,6 milliarder kroner er overført Skatteetaten til innkreving. Oppfølging av brukerne med utestående forskudd på dagpenger har god framdrift.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonens rapport gir et godt og informativt bilde av situasjonen. Jeg merker meg Riksrevisjonens anbefalinger om at Arbeids- og inkluderingsdepartementet

- og NAV vurderer omfanget av gjenstående etterkontroller på de koronarelaterte ytelsene, fordi et betydelig antall mulige feilutbetalingssaker vil foreldes fra medio 2023
- følger opp at den pågående moderniseringen av IKT-systemer i NAV inkluderer innebygde kontroller, legger til rette for automatisert saksbehandling og forbedrer systemstøtten for kontrollarbeidet

Prioritering av utbetaling av livsoppholdsytelser under pandemien og manglende innebygde kontroller samtidig med en ekstraordinær saksinnngang, medfører et stort omfang av mulige feilutbetalinger. Som Riksrevisjonen påpeker, står en stor andel av de mulige feilutbetalingssakene i fare for å gå til foreldelse fra medio 2023 på grunn av den begrensede graden av etterkontroller. Omfanget av mulig foreldelse er særlig stort på dagpengeområdet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har tett dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet om prioritering av arbeidet med etterkontroller opp mot løpende ytelsesbehandling og klagesaker, og har gitt føringer i tildelingsbrev og styringsmøter om at etaten skal ha «særskilt fokus på kvalitet og kontroll og håndtering av etterslep på feilutbetalingsområdet, herunder oppfølging av svindel og feilutbetalinger knyttet til de midlertidige koronatiltakene.» Direktoratet har satt i gang et arbeid med å vurdere omfanget av gjenstående etterkontroller med tanke på når mulige feilutbetalinger blir foreldet. I disse vurderingene må vi bl.a. sikre at behovet for ressurser til etterkontroll for å forhindre foreldelse av saker ikke får urimelige konsekvenser for ordinær drift, gitt at dette er utbetalinger som ble gjennomført i en ekstraordinær situasjon og til dels ligger to år tilbake i tid. Det er også naturlig at etaten prioriterer de største kravene, slik at ressursene til kontroll brukes på en effektiv måte.

Som Riksrevisjonen viser, er det igangsatt et prosjekt for å modernisere saksbehandlingssystemene for dagpenger og arbeidsavklaringspenger. I tråd med Riksrevisjonens anbefaling, er jeg enig i viktigheten av å etterse at utviklingen av nye IKT-systemer i Arbeids- og velferdsetaten har innebygde kontroller, legger til rette for automatisert saksbehandling og forbedrer systemstøtten for kontrollarbeidet. Innebygde kontroller og automatisert saksbehandling er viktige faktorer i det pågående arbeidet med å modernisere etatens IKT-systemer.

Med hilsen



Marte Mjøs Persen



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref

Vår ref

Dato

22/3459-10

16. september 2022

Sak i Dokument 1 (2022-2023) - Tilskudd til organisasjoner

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 26. august 2022 til Arbeids- og inkluderingsdepartementet ved statsråden, vedlagt omtale til Dokument 1 (2022-2023) av tilskudd til organisasjoner. Riksrevisjonen ber meg redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Jeg har følgende svar på foreleggelsen:

Riksrevisjonens rapport om tilskudd til organisasjoner er etter min vurdering en god rapport, som gir grunnlag for læring og forbedringsarbeid. Rapporten trekker fram eksempler på ordninger med presise mål og tydelige kriterier for måloppnåelse, god sammenheng mellom mål, kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering, og konkrete rapporteringskrav. Dette gir grunnlag for læring på tvers av sektordepartementer, tilskuddsordninger og tilskuddsforvaltere.

Jeg merker meg at Riksrevisjonen på tvers av ordninger finner at organisasjonene bruker midlene i tråd med det enkelte tildelingsvedtaket, men at vi ikke sikrer godt nok at vi mottar tilstrekkelig informasjon om ordningenes samlede måloppnåelse.

Revisjonen omfatter tilskuddsårene 2019 og 2020. Revisjonen omfatter fem tilskuddsordninger som Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter rettet mot frivillige organisasjoner. Det er fra tilskuddsåret 2021 fastsatt nytt regelverk for tilskudd til brukerstyrte organisasjoner som arbeider mot fattigdom (en sammenslåing av to tidligere ordninger med hvert sitt regelverk). Basert på en ekstern evaluering mv., er det i tilskuddsregelverket fra 2021 fastsatt kriterier for måloppnåelse. Det stilles også krav om at rapporteringen fra

tilskuddsmottaker skal inneholde en vurdering av hvordan og i hvilken grad organisasjonens aktiviteter har bidratt til målene for tilskuddsordningen.

Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner og tilskudd til sosialt entreprenørskap er eksternt evaluert. Departementet følger opp evalueringen i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet for å se på hvordan tilskuddene mest formålstjenlig bør innrettes framover, herunder endringer i tilskuddsregelverk.

Riksrevisjonens rapport om tilskudd til organisasjoner inneholder nyttige læringspunkter som tas med i dette arbeidet

Revisjonen omfatter også tre tilskuddsordninger som forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi):

- Ekstraordinært tilskudd til informasjonstiltak for innvandrerbefolkningen i regi av frivillige organisasjoner (midlertidig tilskudd)
- Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner
- Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet
- Øremerkede enkelttilskudd i statsbudsjettet

Jeg merker meg at Riksrevisjonen konkluderer med at mål, kriterier for måloppnåelse, og sammenhengen mellom disse og rapporteringskrav er gode når det gjelder *Tilskudd til nasjonale ressursmiljøer*. Ordningen blir også trukket frem som et av to gode eksempler på tilskudd med retningslinjer som har tydelig sammenheng mellom mål, kriterier og rapporteringskrav. Når det gjelder *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner* og det ekstraordinære tilskuddet, mener Riksrevisjonen at målbeskrivelsen er presis, men med mindre tydelige målekriterier. Sammenhengen mellom mål, kriterier og rapporteringskrav er ikke særskilt vurdert, men jeg oppfatter at Riksrevisjonen mener sammenhengen kunne vært tydeligere.

Begge de varige tilskuddsordningene som forvaltes av IMDi, skal evalueres i 2023. Jeg vil følge opp tilbakemeldingene fra Riksrevisjonen i forbindelse med evalueringene og i utarbeidelse av retningslinjer for ordningene fra 2023. Departementet arbeider kontinuerlig med utvikling og innretning av tilskuddsordningene, og har et godt system for jevnlig evalueringer.

Med hilsen



Marte Mjøs Persen



DET KONGELEGE BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Pb. 6835 St. Olavs pl.
0130 OSLO

Unnateke offentlegheit,
offl. § 5 andre ledd

Dykkar ref
2022/00935-9

Vår ref
21/2411-28

Dato
19. september 2022

Undersøkinga til Riksrevisjonen av tilskotsordningar til frivillige organisasjonar som tar hand om sårbare grupper

Eg viser til brevet frå Riksrevisjonen 28. august, vedlagt omtale Dokument 1 (2022-2023) av undersøkinga av tilskot og tilskotsordningar til frivillige organisasjonar som tek hand om sårbare grupper på områda til Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Nedanfor gjer eg greie for korleis Barne- og familiedepartementet vil følgje opp tilrådingane til Riksrevisjonen.

Det er viktig at sårbare grupper får gode og trygge tilbod. Tilskota til dei frivillige organisasjonane som arbeider med dette er eit viktig verkemiddel. Eg er difor nøgd med at Riksrevisjonen konkluderer med at tilskota bidreg til at aktivitetar og tiltak retta mot sårbare grupper blir gjennomførte, og at dei fleste organisasjonane kan dokumentere at midla blir brukte i samsvar med formåla med tilskotsordningane. Eg er òg samd med Riksrevisjonen i at den omfattande frivillige innsatsen gjer at vi samla sett får mykje ut av dei midla vi tildeler.

Riksrevisjonen peikar på at det kan bli gjort eit betre arbeid med utforminga av måla og kriterium for måloppnåing som blir brukte i regelverka for tilskotsordningane. Eg er samd med Riksrevisjonen i at vi skal ha mål og kriteria som i størst mogleg grad gjer at vi kan sjå at formåla blir nådde. Undersøkinga til Riksrevisjonen omfatta tilskot i åra 2019 og 2020. Barne- og familiedepartementet har etter dette utarbeidd nye forskrifter for to av ordningane. Departementet er i slutfasen med å utarbeide forskrifter for dei to siste. Utforminga av måla og kriteria for måloppnåing har vore ein sentral del av dette arbeidet. Barne- og familiedepartementet vil saman med tilskotsforvaltar Bufdir vurdere om det er tenleg med ytterlegare forskriftsendringar ut frå rapporten frå Riksrevisjonen.

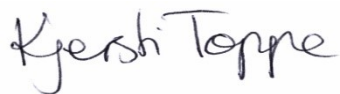
Riksrevisjonen peikar òg på at det kan bli gjort eit betre arbeid knytt til rapporteringa på måloppnåinga for tilskotsordningane. Eg er samd i denne vurderinga. Barne- og

familiedepartementet vil be Bufdir vurdere tilrådingane i arbeidet med krav om rapportering frå tilskotsmottakarar framover. Barne- og familiedepartementet vil òg be Bufdir gå gjennom utforminga av den samla rapporteringa departementet mottar frå direktoratet om måloppnåing for ordningane.

Eg merkar meg Riksrevisjonen si tilråding om at tilskotsforvaltar ved tildeling av tilskot i større grad bør vurdere mottakarane sine resultat frå tidlegare. Dette må bli vurdert opp mot nytte og ressursbruk i tilskotsforvaltinga for den enkelte ordninga. Dette er noko vi vil sjå nærare på.

Riksrevisjonen tilrår at ein bør vurdere om det skal utformast felles rettleiingar for korleis frivillige organisasjonar kan dokumentere bruken av tilskotsmidlar. Samstundes kan ein òg forbetra rettleiinga på andre måtar. Barne- og familiedepartementet vil be Bufdir om ei vurdering av ulike alternativ for dette.

Med helsing

A handwritten signature in black ink that reads "Kjersti Toppe". The signature is written in a cursive, flowing style.

Kjersti Toppe



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Finansministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref

Vår ref
21/4829 -

Dato
15.09.2022

Sak i Dokument 1 (2022-2023) - Lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 24. august 2022 om utkast til Dokument 1 (2022-2023) om Riksrevisjonens undersøkelse om lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser. Riksrevisjonen ber i sitt brev om statsrådets redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Riksrevisjonen anbefaler at departementene i sin styring og kontroll følger opp at underliggende virksomheter

- har etablert systemer og rutiner for å kunne etterleve kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- gjennomfører kontrollplikten i forskriften
- dokumenterer sine vurderinger i arbeidet med å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene.

Finansdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger i styringsdialogen med departementets underliggende virksomheter.

Med hilsen


Trygve Slagsvold Vedum



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Finansministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref
22/00953

Vår ref
21/2624 -

Dato
15.09.2022

Dokument 1 (2022–2023) – Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen på skatteområdet Tilbakemelding

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 24. august 2022 om utkast til Dokument 1 (2022–2023) om Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen på skatteområdet.

Riksrevisjonen har i sitt brev bedt om statsrådets redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger. Denne følger nedenfor.

Generelt

Innledningsvis vil jeg påpeke at formålet med opprettingen av ny landsdekkende Skatteklagenemnd var å styrke klageordningen, bedre rettssikkerheten for de skattepliktige og bidra til at de skatte- og avgiftspliktiges tillitt til at klagesakene blir behandlet på en tilfredsstillende måte styrkes, jf. Prop. 1 LS (2014–20215) og Innst. 4 L (2014–2015). Ved utformingen av klagereglene veide derfor hensynet til rettssikkerhet tungt. Samtidig ble også viktigheten av at klagesaker avgjøres innen rimelig tid og innenfor en forsvarlig kostnadsramme trukket frem. Jeg mener erfaringene så langt viser at Skatteklagenemnda har styrket de skattepliktiges rettssikkerhet ved at klager forberedes av et faglig uavhengig sekretariat og behandles av den uavhengige Skatteklagenemnda.

Innledningsvis vil jeg også påpeke at det virker som at Riksrevisjonen i sin revisjon i liten grad har vektlagt hensynet om at klagesaksbehandling skal være effektiv og gjennomføres innen en forsvarlig kostnadsramme, på tross av at dette er en av forutsetningene som er lagt til grunn for Stortingets vedtak ved opprettelsen av

Skatteklagenemnda og sekretariatet for Skatteklagenemnda, jf. Prop. 1 LS (2014–2015). Fastsatt hovedmål for sekretariatet for Skatteklagenemnda er at; «Saksførebuinga for Skatteklagenemnda skal være effektiv og ha god kvalitet», jf. Prop. 1 S (2020–2021) for Finansdepartementet. Sekretariatet må derfor veie effektivitet mot kvalitet på en hensiktsmessig måte, og innenfor rammene av disponible ressurser. Det blir derfor ufullstendig og ubalansert når Riksrevisjonen i Dokument 1 utelukkende viser til Stortingets vedtak og forutsetninger om rettssikkerhet.

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet vurderer ytterligere tiltak for å redusere saksrestansene og saksbehandlingstiden på skatteområdet, *uten at uavhengigheten og kvaliteten i klagebehandlingen svekkes*. Jeg vil advare mot at kvalitet anses om en konstant størrelse som uansett skal ligge fast. Skatteklagenemndas sekretariat og Skatteetaten må løpende veie effektivitet opp mot kvalitet. Slike avveininger følger også av sekretariatets hovedmål om at saksforberedelsen skal være effektiv og ha god kvalitet. Statlige virksomheter har et ansvar for at fastsatte mål skal følges opp innenfor rammen av tildelte ressurser og at ressursbruken er effektiv. Jeg vil derfor understreke at effektivitet fortsatt må være et vesentlig hensyn i det videre arbeidet med å redusere restanser og saksbehandlingstid på skatteområdet.

Jeg vil for ordens skyld også vise til Prop. 1 S (2019–2020) side 91 der det fremgår at Skattedirektoratet, som har det administrative ansvaret for Skatteklagenemndas sekretariat, kan gå langt i å sette rammer for saksbehandlingen i sekretariatet uten at den faglige uavhengigheten stenger for dette.

Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Riksrevisjonen konkluderer i sin revisjonsrapport om klagesaksbehandlingen på skatteområdet, med at; «(...) det er kritikkverdig at klageordningen på skatteområdet ikke i tilstrekkelig grad sikrer forutberegneligheten og rettssikkerheten til skattepliktige.» Videre skriver Riksrevisjonen at den er innforstått med at koronapandemien kan ha påvirket klagebehandlingen, men at den mener det vil være sterkt kritikkverdig dersom situasjonen med lang saksbehandlingstid fortsetter.

Riksrevisjonen begrunner sin konklusjon med at:

- Saksbehandlingstiden for klagesaker på skatteområdet er for lang.
- Antall ubehandlede klagesaker og andelen eldre saker er fortsatt for høy i sekretariatet for Skatteklagenemnda.
- Lang saksbehandlingstid har flere uheldige konsekvenser, både for den enkelte skattepliktige og staten.
- Iverksatte tiltak har ikke sikret en tilfredsstillende klagebehandling på skatteområdet.

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet «(...) vurderer ytterligere tiltak for å redusere saksrestansene og saksbehandlingstiden for klagesaker på skatteområdet, uten at uavhengigheten og kvaliteten i klagesaksbehandlingen svekkes».

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at samlet saksbehandlingstid for mange av klagesakene som avgjøres av Skatteklagenemnda er for lang. Riksrevisjonen mener at saksbehandlingstiden for klager på skatteområdet ikke er innenfor skatteforvaltningslovens krav om at skattemyndighetene skal forberede og avgjøre sakene uten ugrunnet opphold, og at klagesaksbehandlingen på skatteområdet derfor ikke sikrer tilstrekkelig grad av forutberegnelighet og rettssikkerhet til de skattepliktige. Jeg mener denne slutningen bør nyanseres mer. Riksrevisjonen refererer til skatteforvaltningslovens forarbeider om at det er svært viktig at saker avsluttes innen rimelig tid, slik at forutberegneligheten for den skattepliktige sikres i best mulig grad. Jeg vil her legge til at det også fremgår av forarbeidene at hva som er rimelig saksbehandlingstid, vil variere sterkt ut fra sakens størrelse, kompleksitet og i hvilken grad den skattepliktige bidrar til å opplyse saken, jf. forarbeidene til skatteforvaltningsloven, Prop. 38 L (2015-2016) punkt 13.3.3:

«(...)hva som er rimelig tid for saksbehandlingen vil imidlertid variere sterkt ut fra sakens størrelse, kompleksitet og i hvilken grad den skattepliktige selv bidrar til sakens opplysning. Det er derfor ikke hensiktsmessig med én frist som skal gjelde i alle saker. En saksbehandlingstid på for eksempel to år hvor Skatteetaten ikke har foretatt seg noe i saken det siste året, vil kunne være uakseptabelt lenge i en lite omfattende eller lite komplisert sak, mens to år vil kunne være altfor knapp tid for Skatteetaten til å ferdigbehandle de virkelig store og kompliserte skattesakene».

Det må derfor skilles mellom tilfeller hvor lang saksbehandlingstid skyldes at en sak er blitt liggende ubehandlet, og tilfeller hvor lang saksbehandlingstid skyldes sakens kompleksitet. Lang saksbehandlingstid i klagesaker er ikke nødvendigvis ensbetydende med at skattepliktiges forutberegnelighet og rettssikkerhet ikke er tilstrekkelig sikret. Ved svært kompliserte og/eller prinsipielle saker er det viktig for skattepliktiges rettssikkerhet at saken er godt nok opplyst før klagesaken avgjøres. I kompliserte sakstilfeller kan derfor lengre saksbehandlingstid i større grad aksepteres etter skatteforvaltningslovens krav om at saker skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold».

Riksrevisjonen konkluderer og med at antallet ubehandlede klagesaker og andelen eldre saker i sekretariatet for Skatteklagenemnda fortsatt er for høy. Jeg er enig med Riksrevisjonen i denne konklusjonen. Effektiviteten i sekretariatets saksbehandling er viktig og har vært prioritert ved departementets oppfølging av restansesituasjonen på klageområdet siden opprettelsen av Skatteklagenemnda. Finansdepartementet har i de senere års tildelingsbrev gitt klare føringer om at sekretariatet for Skatteklagenemnda systematisk må vurdere sine interne arbeidsprosesser og hvordan fagkompetansen i sekretariatet kan utnyttes best mulig for å få en mer effektiv saksbehandling. De senere årene har Skattedirektoratet og sekretariatet arbeidet mye med tiltak som skal bidra til mer effektiv klagesaksbehandling.

Videre påpeker Riksrevisjonen at lang saksbehandlingstid kan ha flere uheldige konsekvenser, både for den enkelte skattepliktige og staten. Riksrevisjonen viser til at lang saksbehandlingstid kan skape usikkerhet for Skatteetaten og den skattepliktige

om hva som er riktig rettsanvendelse. Her vil jeg trekke frem at Skattedirektoratet og sekretariatet for Skatteklagenemnda i enkelte tilfeller blir enige om at sekretariatet og nemnda kan behandle en såkalt «pilotsak» som omhandler samme tema som flere andre klagesaker ved skattekontorene. Skatteklagenemndas avgjørelse i «pilotsaken» legges deretter til grunn av skattekontoret ved behandlingen av tilsvarende saker.

Riksrevisjonen uttaler også at lang saksbehandlingstid i klagesaker medfører risiko for at skattepliktige kan spekulere i muligheten for å få redusert tilleggsskatt ved å klage på fastsettelsen, og at slike tilpasninger kan medføre forskjellsbehandling. I likhet med Riksrevisjonen mener jeg at muligheten for slike tilpasninger er uheldig. I den forbindelse kan jeg orientere om at departementet nå vurderer behovet for endringer i etablert praksis knyttet til nedsettelse av tilleggsskatten som følge av lang saksbehandlingstid.

Riksrevisjonen konkluderer med at de tiltakene som er blitt iverksatt, ikke har sikret en tilfredsstillende klagebehandling på skatteområdet. I sin begrunnelse skriver Riksrevisjonen blant annet følgende: «For å bedre rettssikkerheten og sikre at klagen blir behandlet på en tilfredsstillende måte, er det viktig at klagesakene blir behandlet innen rimelig tid. Så lenge den landsdekkende Skatteklagenemnda har eksistert, har det vært en utfordring å få til dette.» Samtidig påpeker Riksrevisjonen at etableringen av den nye klageordningen fra 2016, med en uavhengig landsdekkende Skatteklagenemnd og et eget sekretariat, har gitt en mer kompetent og uavhengig klagebehandling på skatteområdet.

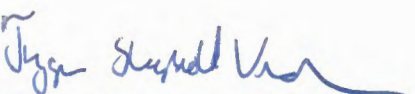
Som tidligere nevnt mener jeg lang saksbehandlingstid ikke nødvendigvis er ensbetydende med at skattepliktiges forutberegnelighet og rettssikkerhet ikke er tilstrekkelig sikret og at flere faktorer har betydning. Jeg er imidlertid enig med Riksrevisjonen i at lang saksbehandlingstid som følge av at saker har blitt liggende ubehandlet over lengre tid, ikke er tilfredsstillende. Det har derfor blitt gjennomført en rekke tiltak de senere årene for å sikre en mer effektiv klagesaksbehandling på skatteområdet.

På oppdrag fra departementet gjennomførte Oxford Research AS vinteren 2018/2019 en undersøkelse om hva som hindrer effektiv saksbehandling i sekretariatet og hvilke avbøtende tiltak som eventuelt kunne iverksettes. I 2020 opprettet departementet et eget budsjettkapittel som tydeliggjør forutsetningene for bevilgningen til Skatteklagenemnda og sekretariatet, herunder forventninger om måloppnåelse og sekretariatets ansvar for egen produksjon. Videre ble budsjettet til Skatteklagenemnda styrket med 8 mill. kroner i 2020 for å redusere restansene. Samtidig ble rammene for sekretariatets faglige uavhengighet klargjort ytterligere i Prop. 1 S (2019–2020). Nylig har også Skattedirektoratet hatt forslag om å endre reglene for hvilke saker som skal behandles i stor avdeling i nemnda, og at alminnelig avdeling kan avgjøre saker med alminnelig flertall, på høring. Regelverksforslaget vil redusere antall saker i stor avdeling, noe som kan gi redusert ressursbruk og saksbehandlingstid både i

sekretariatet og i nemnda. Departementet, Skattedirektoratet og Skatteklagenemndas sekretariat har de siste årene gjennomført tiltak som kan redusere restansene og bedre saksflyten. Sekretariatet har i samarbeid med direktoratet gjennomført prosjekter for kontinuerlig forbedring og andre tiltak for å øke effektiviteten i klagesaksbehandlingen, samtidig som rettssikkerheten til de skattepliktige ivaretas.

Jeg mener utviklingen i klagesaksbehandlingen på skatteområdet i hovedsak går i riktig retning, da det totale antallet restanser har gått ned. Antall ubehandlede saker og andelen eldre restanser er imidlertid fortsatt for høy. Koronapandemien har medført høyere klagesaksrestanser ved skattekontorene, og noe lavere kontrollaktivitet enn normalt. Det er derfor vanskelig å vurdere resultatene for 2020 og 2021, da disse er blitt påvirket av pandemien. I tråd med Riksrevisjonens anbefaling vil jeg derfor følge utviklingen i klagesaksbehandlingen tett også fremover, både ved skattekontorene, sekretariatet for Skatteklagenemnda og i Skatteklagenemnda, og vurdere behovet for ytterligere tiltak fortløpende.

Med hilsen



Trygve Slagsvold Vedum

Kopi: Skattedirektoratet



**DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT**

Finansministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref
2022/00935-7

Vår ref
20/4600 -

Dato
16 .09.2022

Dokument 1 (2022-2023) - Riksrevisjonens undersøkelse av kildeskatt på utbytte til utenlandske aksjonærer Tilbakemelding

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 26. august 2022 om utkast til Dokument 1 (2022-2023) om Riksrevisjonens undersøkelse av kildeskatt på utbytte til utenlandske aksjonærer.

Riksrevisjonen ber om statsrådens redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger. Nedenfor har jeg gjengitt Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger etterfulgt av min redegjørelse.

Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Riksrevisjonens konklusjon:

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Skatteetaten ikke i tilstrekkelig grad har sikret at utenlandske selskapsaksjonærer blir trukket korrekt kildeskatt. Dette betyr at utenlandske aksjonærer kan ha fått redusert kildeskatt uten at de har krav på dette, og at Norge kan ha gått glipp av skatteinntekter.

- Mange forvaltere med tillatelse fra Skatteetaten til å bruke forvalterkonto med lavere kildeskatt, kan ikke dokumentere at utenlandske aksjonærer har rett til redusert kildeskatt.
- Skatteetatens internkontroll har ikke avdekket at utenlandske forvaltere uten tillatelse fra Skatteetaten til å bruke forvalterkonto med lavere kildeskatt, har redusert kildeskatten til utenlandske aksjonærer.

Riksrevisjonens anbefaling:

Riksrevisjonen anbefaler Finansdepartementet å følge opp at Skatteetaten legger til rette for at det blir trukket korrekt kildeskatt, ved at Skatteetaten

- sikrer at det kun er forvaltere med tillatelse som kan opprette forvalterkonti med redusert

kildeskattetrekk

- sikrer at forvalterne som har tillatelse til å operere på vegne av utenlandske aksjeeiere oppfyller dokumentasjonskravene i skatteforvaltningsforskriften

Tilbakemelding på Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Innledningsvis vil jeg vise til at det i forarbeidene til gjeldende regler om trekk av kildeskatt ble vist til at reglene må utformes etter en *avveining* av flere hensyn. Det ble vist til at en snever adgang til å foreta lavere kildeskattetrekk enn 25 prosent, ville gitt stor grad av sikkerhet for skatteprovenyet. Ved en slik løsning vil aksjonærer med krav på lavere sats i ettertid måtte kreve refusjon av for mye trukket skatt, noe som medfører at skattemyndighetene kan kontrollere om vilkårene er oppfylt i hvert enkelte tilfelle. Et slikt regelverk vil imidlertid være administrativt ressurskrevende å forvalte for Skatteetaten og innebærer likviditetsbelastning for de skattepliktige. Dersom lovgivningen på den annen side i stor grad åpner for kildeskattetrekk med lavere sats, vil det oppstå færre refusjonskrav etter at fastsettingen er gjennomført. Et slikt regelverk vil være mindre ressurskrevende å forvalte, men innebærer en økt risiko for at det trekkes lavere sats i for mange tilfeller, noe som er uheldig av hensyn til å sikre skatteprovenyet. Det var derfor behov for klarere regler om når det kan benyttes lavere sats for trekk av kildeskatt enn 25 prosent.

Hovedregelen i dagens regelverk er derfor at forvalter skal trekke full kildeskattesats dersom vedkommende ikke kjenner den endelige utbyttmottakerens identitet og skattemessige status. Dersom forvalteren har tillatelse fra Skatteetaten til å opprette konti med lavere sats, kan det trekkes kildeskatt med lavere sats dersom aksjonæren har oppfylt nærmere bestemte dokumentasjonskrav. Riksrevisjonen viser i sin rapport til at mange forvaltere med tillatelse fra Skatteetaten til å bruke forvalterkonto med lavere kildeskatt, ikke kan dokumentere at utenlandske aksjonærer har rett til redusert kildeskatt. Her vil jeg påpeke at det ikke er slik at manglende dokumentasjon nødvendigvis fører til at det blir trukket for lite kildeskatt.


Forvalterens ansvar er av særlig betydning, blant annet som følge av at denne står oppført som formell eier av aksjene, uten å være den reelle eieren av aksjene. Skattemyndighetene kan trekke tilbake forvalterens tillatelse til å ha kontoer med lavere sats enn 25 prosent dersom det avdekkes at forvalteren har registrert aksjer på uriktig konto. Ved mindre alvorlige feil kan tillatelsen begrenses uten at den trekkes helt tilbake.

Forvalteren kan i tillegg holdes ansvarlig for manglende fastsatt skattetrekk dersom forvalteren har opptrådt på en slik måte at selskapet har trukket uriktig beløp. Dersom forvalter ikke har mottatt tilstrekkelig dokumentasjon fra aksjonærene, skal det trekkes 25 pst. kildeskatt. Dette ansvaret er i utgangspunktet ikke avhengig av hva som skal være endelig fastsatt skatt på utbyttet. Denne bestemmelsen i dagens regelverk er en skjerpelse av forvalters ansvar, sammenliknet med det som gjaldt før de vedtatte endringene i skattebetalingsloven og skatteforvaltningsloven.

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet følger opp at Skatteetaten sikrer at det kun er forvaltere med tillatelse som kan opprette forvalterkonti med redusert kildeskattetrekk og at forvalterne som har tillatelse til å operere på vegne av utenlandske aksjeeiere oppfyller dokumentasjonskravene i skatteforvaltningsforskriften. Her vil jeg påpeke at Skatteetaten har begrensede ressurser og at det ikke er realistisk å kontrollere alle tilfeller på alle områder. Skatteetaten må gjøre helhetlige prioriteringer av hva som er den beste ressursbruken for etaten samlet sett, blant annet ut fra tilgjengelige ressurser og risiko på andre områder. Når dette er sagt, vil Skatteetaten, i tråd med Riksrevisjonens anbefaling, fortsatt arbeide for at det blir trukket korrekt kildeskatt, herunder at det kun er forvaltere med tillatelse som kan opprette forvalterkonti med redusert kildeskattetrekk og at forvalterne oppfyller dokumentasjonskravene i skatteforvaltningsforskriften. Skatteetaten vil blant annet vurdere om det er behov for å styrke kontroll og veiledning på dette området og se på mulighetene for utveksling av opplysninger med VPS om hvilke forvaltere som har tillatelse til å trekke med lavere sats enn 25 prosent.

Videre kan jeg opplyse om at Skatteetaten arbeider med et regelverksforslag som skjerper ansvaret for forvalter, og at departementet vil se nærmere på ansvarsbestemmelsen når etatens forslag foreligger.

Med hilsen


Trygve Slagsvold Vedum

Kopi: Skattedirektoratet



DET KONGELIGE
FORSVARSDPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep.
0032 OSLO

Deres ref.:
2022/00935-12

Vår ref.:
2021/1799-10/FD VI 2/RUF

Dato:
20.09.2022

Statsrådets uttalelse til sak i Dokument 1 (2022–2023) – Lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser

Jeg viser til Riksrevisjonenes brev av 26. august 2022 om undersøkelse av lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser. Forsvarsbygg er en av virksomhetene som inngår i undersøkelsen.

Som offentlig innkjøper har Forsvarsbygg, og andre virksomheter i forsvarssektoren, et spesielt ansvar for å opptre seriøst og motvirke sosial dumping. Jeg mener det er viktig at rutiner og prosesser i virksomhetene sikrer at regelverket på området etterleves.

Revisjonen indikerer at det kan være behov for å forbedre Forsvarsbyggs rutiner og prosesser mht. etterlevelse av kravene om å kontrollere og følge opp lønns- og arbeidsvilkår i tråd med anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket når de kjøper tjenester og bygge- og anleggsarbeider. Jeg vil følge opp saken i etatsstyringen av Forsvarsbygg.

Riksrevisjonens undersøkelse peker på svakheter også i andre statlige virksomheter. Jeg vil derfor også vurdere en tilsvarende oppfølging av de andre anskaffende virksomhetene i forsvarssektoren, og også departementets egne anskaffelser.

Med hilsen

Bjørn Arild Gram

Dokumentet er elektronisk godkjent og signert, og har derfor ikke håndskrevne signaturer.



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref

Vår ref

Dato

22/2584-13

19. september 2022

Helsedirektoratets etterkontroll av helserefusjoner

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 25. august 2022 om Helsedirektoratets etterkontroll av helserefusjoner.

Riksrevisjonens rapport inneholder viktige funn. Rapporten setter søkelyset på sentrale problemstillinger knyttet til myndighetenes forvaltning og kontroll av helserefusjonsområdet. Jeg vil kommentere noen av Riksrevisjonens merknader.

Styrket kontroll innen helserefusjonsområdet

Helfo har i perioden 2018 – 2021 gjennomført omfattende strukturelle tiltak. Det er foretatt omfattende investeringer i IT-systemer og kontorstrukturen er endret:

Programmet Enklere Digitale Tjenester (EDiT) har bidratt til økt kontroll og etterlevelse. Flere rundskriv er tydeliggjort og digitalisert. Det gir bedre beslutningsstøtte for helseaktør og tilrettelegger for mer automatisert kontroll. Det sikrer raskt oppdaterte, korrekte og like regler for alle helseaktørene, samt god veiledning og informasjon for å kunne gjøre rett. Helseaktørene har også fått bedre løsninger for å rette opp sine krav, samt at EDiT har beriket eksisterende datavarehus med oppgjørskrav og -vedtak. Det gir kontrollmiljøet bedre muligheter for analyse. Fra 1. januar 2021 ble en ny lov om direkte oppgjør og forskrift om digital innsending iverksatt, med stor betydning for helserefusjonsområdet.

Omlegging av kontorstruktur fra 22 til 6 kontorer, investeringer i IKT og ny oppgavefordeling, innebar en mulighet for samling av etterkontrollmiljøet i Fredrikstad fra og med 1.1.2020. Om lag 30 medarbeiderne er rekruttert inn etter 2018, og med høy og relevant kompetanse for et mer spisset formål. I dag er det om lag 50 årsverk som arbeider med etterkontroller. I tillegg gjennomføres det kontrollaktiviteter i de øvrige styringslinjer ved utbetaling av refusjoner.

Helsedirektoratet opplyser at kontrollarbeidet innen helserefusjonsområdet de siste årene er blitt prioritert og styrket. Det gjelder både i omfang og kvalitet. Helsedirektoratet har gitt utvikling av etterlevelsesarbeidet, avdekking av feilutbetalinger og oppfølging av svindel og alvorlige misbrukssaker stor plass og oppmerksomhet i styringsdialogen med Helfo.

Konkrete kommentarer til rapporten

Riksrevisjonen konkluderer med at Helsedirektoratet gjennomfører få etterkontroller og at i gjennomsnitt 33 av de totalt 23 000 helseaktørene som får utbetalt refusjon blir etterkontrollert hvert år. Videre at mange helseaktører med høy risiko ikke blir etterkontrollert.

Kontroll av helserefusjonsområdet må basere seg på veiledning om riktig bruk av regelverkene, og tillit til at aktørene etterlever disse. Det må tillegges vekt at etterkontroll er spesielt ressurskrevende, hvor kost/nytte må vurderes grundig. Det gir etter departementets vurdering et skjevt bilde av etterkontrollaktiviteten å sammenlikne antall gjennomførte etterkontroller, 33, med det totale antall av helseaktører på over 23 000. Helseaktørene må vektas etter risiko der konsekvensene av feile utbetalinger varierer mellom gruppene. Sammenlikningsgrunnlaget må derfor justeres der antall aktører med lav risiko og konsekvens utgår. Helfo opplyser at alle refusjonskrav blir kontrollert.

Utbetalingsvedtakene til de større behandlergruppene inneholder statistikk som viser om den aktuelle behandlerens takstbruk er avvikende i forhold til andre sammenliknbare behandlere. Behandlere som har avvikende takstbruk, får informasjon i utbetalingsvedtakene. Det gir grunnlag for å sjekke om forståelsen av regelverket er korrekt. Informasjon som gis i helseaktørenes utbetalingsvedtak, som spesifikk informasjon eller generell informasjon, gir grunnlag for helseaktøren å selv vurdere om egen takstbruk er i tråd med regelverket. Disse prosedyrer ligger per i dag ikke til Helfo Kontroll, men er underlagt ansvaret til andre styringslinjer som ikke har vært omfattet av denne revisjonen.

Av forebyggende kontrollaktiviteter ble det blant annet i 2021 sendt ut spesifikk informasjon (målrettet veiledning) til 8 500 helseaktører, 20 generelle informasjonstiltak til en bred gruppe helseaktører med utgangspunkt i identifiserte risikoområder og holdt 43 kurs med til sammen 2 700 deltakere. I tillegg til dette mottok Helfo ca. 49 000 henvendelser (telefon og e-post) fra ulike grupper helseaktører i 2021. Videre bidrar Helfo med betydelige ressurser til regelverksavklaringer og rundskrivsarbeid i samarbeid med Helsedirektoratet.

Ved gjennomføring av etterkontroller, blir behandlere bedt om å redegjøre for sin praksis samtidig som Helfo Kontroll ber om dokumentasjon som kan vise om praksis er i tråd med regelverket (journaldokumentasjon). En redegjørelse, uten dokumentasjon som underbygger dette, har etter departementets vurdering begrenset verdi i arbeidet med å hindre misbruk av helserefusjonsordningene. Tilgang til journaldokumentasjon er en inngripen overfor pasienten, og må benyttes kun når det er særskilte gode grunner til mistanke og man har sikkerhet for at saken kan følges videre opp. GDPR setter i dag begrensninger til hva slags informasjon som kan hentes inn og brukes av Helfo. Slik hjemmelsgrunnlaget er i dag forutsetter ovennevnte at det er åpnet etterkontroll.

Riksrevisjonen skriver at helserefusjonsordningen inneholder svært mange takster, krav og bestemmelser som ikke kan bli operasjonalisert inn i de maskinelle kontrollene. Videre at disse kravene og mulige feilutbetalinger som følge av dette i stedet må fanges opp av etterkontroller.

Jeg mener at beskrivelsen ikke gir et tilstrekkelig riktig bilde. Det er svært mange kontroller innebygget i systemene KUHR og eResept. Eksempelvis er det kontroller basert på at takstene har en begrensning i bruken mtp. hvem som kan bruke den aktuelle taksten, hvor ofte den kan brukes pr. pasient/behandler, om den kan benyttes med andre takster, tidsbruken for taksten etc. Videre er det diverse regler som innebærer kontroll av om regningen er mottatt tidligere (duplikat), at den har korrekt beløp, at behandleren har rett til å utløse taksten, at fødselsnummer lar seg slå opp i folkeregisteret, at pasienten ikke er død etc. Alle takstene har således en minimumskontroll.

Jeg deler imidlertid Riksrevisjonens vurdering om at systemene må forbedres. Som Riksrevisjonen selv påpeker, vil ikke regelmotoren i Helfos oppgjørssystemer kunne kontrollere om mottakeren:

- Har gjennomført en konsultasjon med pasienten
- Har utført den behandlingen det kreves takst for
- Har utøvd god skjønnsutøvelse eller gjennomført en behandling som var medisinsk nødvendig etter folketrygdloven

Når helserefusjonsordningene bl.a. inneholder krav og bestemmelser som ikke kan operasjonaliseres inn i de maskinelle kontrollene, må mulige feilutbetalinger fanges opp av manuelle etterkontroller av Helfo. Med årlige refusjoner på om lag 40 milliarder kroner, flere hundre millioner enkeltfakturaer og om lag 23 000 helseaktører, er det fra et ressurs- og prioriteringsperspektiv grenser for hvor omfattende de manuelle kontrollene kan være. Gode kontrollsystemer og risikovurderinger er derfor av avgjørende betydning.

Riksrevisjonen mener at Helfo gjennomfører få etterkontroller, men at det sanksjoneres i alle etterkontrollerte saker der det avdekkes feil.

Det vises til omtale ovenfor om Helfos gjennomføring av kontroller og etterkontroller. Jeg er tilfreds med at Riksrevisjonen bekrefter at Helfo har brukt sanksjoner i alle saker der det er avdekket feil, og at Helfo har etablert rutiner som bidrar til at avdekkede feil blir vurdert likt og vedtak blir kvalitetssikret.

Riksrevisjonen skriver at det i 2021 ble det utbetalt omtrent 15,4 milliarder kroner til refusjonsområdet apotek og bandasjist. Dette utgjør 38 prosent av totalt utbetalte helserefusjoner. Videre at området har vært nedprioritert de siste årene fordi det, ifølge Helfo, har vært uavklart hvordan etterkontrollene kan gjennomføres.

Riksrevisjonen mener også at området har flere mulige kontrollobjekter (pasient, lege og apotek/bandasjist), og at det ikke foreligger tydelige rammer for utlevering av medisinsk forbruksmateriell. Videre at utviklingen av risikomodeller innen området er forsinket.

Av vel 100 etterkontrollsaker i perioden som ligger til grunn for Riksrevisjonens rapport, er 31 av disse knyttet til apotek og bandasjist. For legemiddelområdet er det et poeng at flere aktører er involvert. Apoteket har kompetanse og rutiner til å kontrollere legens forskrivning, noe som i seg selv reduserer risiko. I slutten av 2020 fikk Helfo Kontroll tilgang til oppgjørsdata for takst og eResept i datavarehus, med avansert analyseverktøy. Samlet sett gir de nye løsningene bedre etterlevelse gjennom mer riktige refusjonskrav i forkant av innsendelse og bedre muligheter for kontroll i etterkant.

Helfo har i starten av 2022 gjort en risikovurdering av forskrivere, nærmere bestemt forskrivning av opioider. Vurderingen viste at det var vanskelig å se at det forelå feil med en alvorlighet og et omfang som tilsa at det bør gis videre prioritet per i dag. Helfo arbeider videre med gode risikomodeller og kvalitative risikobeskrivelser.

Riksrevisjonen skriver at de registrerer at det i rapport fra Helsedirektoratets internrevisjon i 2019 framkommer at det er identifisert et betydelig antall helseaktører som antas å representere grovt misbruk, men som av kapasitetsgrunner ikke blir etterkontrollert. Videre at internrevisjonens anbefaling om å sikre at Helfo har tilstrekkelig kapasitet, heller ikke inngår i Helsedirektoratets oppfølgingsplan av internrevisjonsrapporten.

De strukturelle endringer i Helfo som er omtalt innledningsvis, har trengt tid for å virke. Omfattende organisasjons- og fagutvikling har også vært krevende å gjennomføre gjennom to år med pandemi og mange nytilsatte. Erfaringen nå er at investeringen gir resultater. Omstillingen har vært nødvendig for å berede grunnen for ytterligere satsing på etterkontroll. Økte ressurser ville vært av begrenset verdi så lenge det er klare utviklingsbehov innen analyseverktøy, metodikk og riktig kompetanse. Samtidig har utviklingsarbeidet også gitt langt bedre innsikt og oversikt over risikobildet. Helse- og omsorgsdepartementet mener at et mer solid faglig fundament for effektiv gjennomføring av etterkontroll, og gjeldende risikobilde, tilsier en god effekt av økte ressurser til etterkontroll i tiden fremover. Helsedirektoratet har opplyst at etaten vil styrke ressursinnsatsen til arbeidet med etterkontroll i Helfo i budsjettet for 2023. Riksrevisjonen påpekning av risikobilde bekrefter dette behovet.

Riksrevisjonen skriver at revisjonen viser at risikolister for utvalg i etterkontroll ikke oppbevares, at foretatte risikovurderinger dermed ikke er etterprøvbare og at Helfo ikke har oversikt over totalt antall helseaktører hvor det er identifisert høy risiko. Helsedirektoratet opplyser at den konkrete vurderingen som er foretatt av en enkeltaktørs takstbruk, med det formålet å vurdere om den statistiske risikoen knyttet til avvikende takstbruk, eller tips, styrkes eller svekkes, f.o.m 2022 er arkivert i arkivsystemet. Det gjelder både for de aktørene hvor det åpnes kontroll og for de kandidatene som må nedprioriteres på grunn av kapasitetsmangel. Opprinnelig skyldtes manglende oppbevaring bestemmelser i GDPR, men Helfo har etablert en rutine for aidentifisering slik at lister nå oppbevares over tid. Forholdet som Riksrevisjonen kritiserer er etter departementets vurdering følgelig utbedret.

Riksrevisjonen skriver også at Helfo ikke har etablert systemer og rutiner som ivaretar kravene av gjennomføring av etterkontroll.

Som opplyst ovenfor oppbevarer Helfo nå risikolister for etterkontroller. Gjennom 2020 og 2021 har Helfo forbedret systemer og rutiner for utvalg og gjennomføring av etterkontroller. I løpet av 2022 er det så langt foretatt to utvalg av hvilke kandidater det skal åpnes kontroll for, og hvilke som må nedprioriteres. Kunnskapsgrunnlag om tilgjengelig kapasitet, konkret vurdering av risiko, vektningen mellom aktører og prioritering mellom aktører hvor alle vurderes å ha en takstbruk med svært høy risiko for alvorlig feilbruk og/eller misbruk, er arkivert og kan etterprøves. Helseaktører med sterkt avvikende takstbruk og/eller tips hvor Helfo vurderer at det foreligger svært høy risiko, men som Helfo ikke har kapasitet til å følge opp med etterkontroll umiddelbart, blir vurdert i påfølgende utvalg dersom risikoen vedvarer. Historikk er en av flere vesentlige faktorer i vurderingen av risiko.

Helfo har nå gode systemer og rutiner for utvalg og gjennomføring av kontroller. Departementet oppfatter at kritikken fra Riksrevisjonen nå hovedsakelig dreier seg om manglende systemstøtte/saksbehandlingssystem. En forbedring av Helfo sine fag- og støttesystemer må vurderes i sammenheng med følgende forhold:

- En effektiv kontrollfunksjon er avhengig av at etaten har tilgang på alle relevante data i elektronisk form. Innslag av manuelle prosesser må være minimale. Det tar tid å forbedre fag- og støttesystemer.
- Det er et langsiktig arbeid å forbedre dagens takstsystemer og regelverk som både fanger opp den dynamiske utviklingen i hvorledes helsetjenester utføres, aktørenes tilpasninger til de konkrete refusjonsordningene, og hvorvidt takstene egner seg for automatiske kontroller. Utvikling av takstsystemet må skje i nært samarbeid med de ulike helsepersonellgruppene. Sentrale deler av regelverket blir også fastsatt på grunnlag av forhandlinger. Myndighetene kan ikke alene utforme et regelverk som kun vektlegger kontrollhensynet, men vi vil hele tiden ha stor oppmerksomhet knyttet til forbedringer av kontrollmulighetene gjennom utforming av de ulike takstsystemene.
- Samarbeidet med leverandører av journalsystemer må styrkes for å bedre sikre at disse utvikler og forbedrer sine systemer slik at de elektronisk innsendte refusjonskravene fra helseaktørene i størst mulig grad er i samsvar med fastsatt regelverk. Det vil forenkle kontrollarbeidet til Helfo. Det vil også føre til at en vesentlig større andel av refusjonskravene kan bli avvist med høyere grad av sikkerhet om at refusjonskravet skyldes misbruk/feil bruk av takstsystemet.
- Det vil fortsatt være behov for å digitalisere flere tjenester, systemer og arbeidsprosesser i Helfo for å kunne effektivisere kontrollarbeidet.

Helfo har i 2022 igangsatt prosjekt Etterlevelse. Prosjektet skal over i ordinær drift i 2023. Prosjektet skal sørge for å optimalisere bruken av virkemidlene Helfo rår over i dag. Målet er;

- En mer kunnskapsbasert og målrettet virkemiddelbruk gjennom en mer samordnet planlegging, gjennomføring, evaluering og korrigerende av Helfos virkemiddelbruk

- Økt fleksibilitet i bruken av kapasitet og kompetanse i Helfo for å planlegge og gjennomføre de mest effektive virkemidlene uavhengig av hvilke styringslinjer roller og kompetanse er tilknyttet
- Systematisk samarbeid med andre for nødvendig kunnskapsutvikling knyttet til analyse og metodikk.

Riksrevisjonen skriver at Helfo har opplyst til Helsedirektoratet at det vurderes høy risiko for alvorlige feil og misbruk ved bruken av flere refusjonstakster. Revisjonen viser at disse likevel ikke blir etterkontrollert. Videre at Helsedirektoratet i 2019 vurderte Helfos kontrollaktiviteter og hjemmelsgrunnlag i folketrygdloven opp mot personvernlovgivningen (GDPR) som trådte i kraft i 2018. Riksrevisjonen påpeker at man fra og med november 2020 har stanset etterkontroller av refusjonstakster som innebærer å følge den enkelte borger/pasient på tvers av ulike behandlere/helseaktører og refusjonsområder, i påvente av en juridisk klargjøring.

I kontrollvirksomheten har Helfo lovlig adgang til store mengder personopplysninger. Det skal de ha. Samtidig er det viktig å også veie dette opp mot den enkelte pasientens rett til personvern, da pasienten ikke er en direkte part i saken. Helsedirektoratet har henvendt seg til departementet med forespørsel om å klargjøre det rettslige handlingsrommet for bruk av opplysninger om bl.a. tredjeparter i kontroll saker. Dette er et arbeid departementet, i samarbeid med direktoratet, er i gang med.

Oppsummering

Helserefusjoner er meget omfattende i volum og kompleksitet. Helfo utbetaler årlig om lag 40 milliarder kroner til 23 182 ulike helseaktører. I tillegg kommer individuell refusjon av privatpersoners utgifter. Det er utarbeidet IT-systemer som foretar logiske kontroller av om kravene er i samsvar med regelverk og avtaler. Løsningen inneholder ca. 2 500 regler. I 2021 ble det behandlet 136 millioner enkeltregninger i systemene. Om lag 4 millioner enkeltregninger ble avvist automatisk.

Helfo må legge til grunn en helhetlig vurdering av gjennomføring av sitt samfunnsoppdrag når ressursene skal allokere mellom de ulike formålene. Ressurser avsatt til kontrollaktiviteter må veies opp mot hovedmålet om å sikre at pasienter får oppfylt sine rettigheter slik de følger av folketrygdloven og andre bestemmelser.

Departementet deler direktoratets vurdering av at hovedretningen ved kontroll av helserefusjonsområdet må basere seg på veiledning om riktig bruk av regelverkene, og tillit til at aktørene etterlever disse. Det må tillegges vekt at etterkontroll er spesielt ressurskrevende, hvor kost/nytte må vurderes grundig. Rammene for kontrollfunksjonene må baseres på grundige risikoanalyser der vurderinger av vesentlighet og konsekvens er avgjørende.

Helse- og omsorgsdepartementet vil i styringsdialogen med Helsedirektoratet ha en egen gjennomgang av hvorvidt dagens omfang av etterkontroller, sammenholdt med eksisterende

systemstøtte, og med utgangspunkt i vurderinger av risiko og vesentlighet, gir en tilstrekkelig balansert ressursallokering mellom de ulike oppgaver Helfo har ansvaret for. Jeg er tilfreds med at Helsedirektoratet har signalisert at de vil styrke arbeidet med etterkontroller. Effektive etterkontroller er også et viktig signal til helseaktører og bidrar samtidig til å opprettholde vår tillitt til forvaltning av helserefusjonsområdet.

I styringsdialogen vil departementet også ha en særskilt gjennomgang av oppbygging og innretning av risikovurderingene, herunder hvilke parametere som bør tillegges størst vekt i analysene og som danner grunnlaget for valg av områder og helseaktører for etterkontroll. Som Riksrevisjonen påpeker kan den høye treffprosenten tyde på at Helfo treffer godt med sine risikovurderinger. Departementet vil ha nærmere dialog med direktoratet om hvilke hensyn som ligger til grunn for at ikke flere enn 5 av de 22 identifiserte legene med høy risiko, ikke er blitt prioritert for etterkontroll.

Riksrevisjonen anbefaler at Helse- og omsorgsdepartementet sikrer at Helsedirektoratet ved Helfo etablerer systemer og rutiner for etterkontroll som vil bidra til at flere feilutbetalinger blir avdekket og tilbakebetalt. Jeg vil tilføye at det etter min vurdering er mer snakk om å forbedre og videreutvikle systemer og rutiner for etterkontroll, heller enn å etablere noe helt nytt. Mye av forbedringsarbeidet er allerede i gang, jf. min redegjørelse i dette brev.

Med hilsen



Ingvild Kjerkol



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref

Vår ref

Dato

22/2584-12

15. september 2022

Statsrådets svar til Riksrevisjonens rapport om tilskudd til organisasjoner

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 25. august 2022 om undersøkelse av tilskudd til organisasjoner.

Jeg er glad for at Riksrevisjonen har sett nærmere på statlige tilskudd til organisasjoner for å sikre at formålet med tilskuddet blir ivaretatt på en hensiktsmessig måte. Dette er noe Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet arbeider aktivt med. Under følger mine kommentarer til de delene av rapporten som omhandler mine ansvarsområder som helse- og omsorgsminister.

Riksrevisjonen trekker spesielt frem behovet for bedre rapportering om måloppnåelsen for de ulike tilskuddsordningene. Ved utforming av regelverk for tilskuddsordninger er det viktig å få til en god balanse mellom målene som fastsettes for den enkelte ordning og tilskuddsmottakers muligheter til å rapportere på de oppgitte målene. Det må unngås at det medgår for mye ressurser til rapportering, både fra tilskuddsmottaker til Helsedirektoratet og fra Helsedirektoratet til Helse- og omsorgsdepartementet. Det er krevende å utarbeide statistikk som viser hvorvidt overordnede mål, herunder effektmål, blir oppnådd eller ikke. Samtidig må det unngås at rapporteringen får et for stort innslag av aktivitetsbeskrivelse, uten god vurdering av måloppnåelsen. Departementet og direktoratet arbeider i fellesskap med å forbedre mål- og rapporteringskravene for våre tilskuddsordninger. Dette er et langsiktig arbeid.

Riksrevisjonens rapport viser at Helsedirektoratet stiller krav til rapportering ved 95 prosent av de kontrollerte tilfellene. Direktoratet vil opprettholde arbeidet med forbedringer.

Helsedirektoratet vil bruke Riksrevisjonens funn i det pågående forbedringsarbeidet for å styrke internkontrollen med tilskuddsområdet. Direktoratet prioriterer arbeidet med regelverksutvikling. Det er behov for å tydeliggjøre sammenhengen mellom mål for ordningen, kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering om måloppnåelse. I direktoratets pågående digitaliseringsarbeid innen tilskuddsområdet, arbeides det også med å sikre en tydeligere rød tråd mellom regelverket, søknadskjema, søknadsbehandling, rapportskjema og vurdering av måloppnåelse.

For bedre å målrette internkontrolltiltak, vil direktoratet fortsatt vektlegge arbeidet med evalueringer av tilskuddsordninger, herunder øremerkede ordninger. I tillegg gjennomfører direktoratet risikovurderinger av tilskuddordninger for å bedre kontrollen innen området.

Videre har Helsedirektoratet i inneværende år fått i oppdrag å revidere regelverket for tilskudd til bruker- og pårørendearbeid innen psykisk helse-, rus- og voldsfeltet, rettet mot organisasjonene. Oppdraget følger blant annet av departementets interne retningslinjer, Reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten om oppfølging av tilskuddsordninger mv.

Med hilsen,



Ingvild Kjerkol



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St Olavs plass
0130 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 2. ledd

Deres ref.
2022/00935-16

Vår ref.
22/4569 - MHE

Dato
14.09.2022

Dokument 1 (2022-2023) Lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 26. august.

Av de 20 virksomhetene som Riksrevisjonen har sett på, ligger to under mitt departement: Politiets fellestjeneste og Utlendingsdirektoratet.

Jeg vil gjennom departementets styringsdialog påse at virksomhetene under Justis- og beredskapsdepartementet har en god intern kontroll på dette området.

Med hilsen

Emilie Mehl

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur



**DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT**

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

21/3045-

23. september 2022

KLDs svarbrev sak i Dokument 1 (2022-2023) Lønn- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser

Det vises til Revisjonsrapport om statlige virksomheters oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelser Dokument 1 (2022-2023) som ble lagt fram for Klima- og miljødepartementet i brev 25. april 2022, samt de endelige resultatene av undersøkelsen mottatt i brev av 26. august 2022. I brevet bes statsråden om å gjøre rede for hvordan Riksrevisjonens konklusjon og anbefalinger vil bli fulgt opp.

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at virksomhetene i undersøkelsen ikke gjennomfører nødvendig kontroll av lønn- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester og bygg- og anleggsarbeider, og ikke i tilstrekkelig grad etterlever regelverket som skal bidra til å forhindre sosial dumping ved anskaffelser.

Klima- og miljødepartementet deler Riksrevisjonens syn og iverksetter nå tiltak for å sikre at virksomhetene i klima- og miljøsektoren stiller krav om lønns- og arbeidsvilkår i relevante kunngjøringer og kontrakter, samt innarbeider rutiner for å sikre at det blir gjennomført nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelsene. Videre vil vi få på plass rutiner og styrke kompetansen i virksomhetene slik at de blir bedre i stand til å følge opp kontraktene, spesielt leverandørenes overholdelse av de avtalte kravene til lønns- og arbeidsvilkår. Dette vil skje ved oppfølging i styringsdialogen med de to virksomhetene omfattet av revisjonen, samt oppfølging av øvrige etater i sektoren i styringsdialogen for 2022/2023.

For å sikre overholdelse av regelverket i alle underliggende virksomheter i sektoren vil jeg påse at de:

- har etablert systemer og rutiner for å kunne etterleve kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- gjennomfører kontrollplikten i forskriften
- dokumenterer sine vurderinger i arbeidet med å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene.

Klima- og miljødepartementet tar Riksrevisjonens funn til etterretning, og vil styrke arbeidet med god internkontroll i offentlige anskaffelser og arbeidet mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

Med hilsen



Espen Barth Eide



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Unnateke offentlegheit,
offl. § 5 andre ledd jf. rr. lov § 18(2)

Dykkar ref
2022/00935-14

Vår ref
22/18-55

Dato
16. september 2022

Sak i Dokument 1 (2022-2023) - Lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser

Eg viser til brev frå Riksrevisjonen av 26. august 2022 om sak 1 i Dokument 1 (2022-2023) om resultat av undersøking av løn- og arbeidsvilkår i statlege innkjøp. Riksrevisjonen ber meg om å gjere greie for korleis konklusjonar og tilrådingar vil bli følgde opp.

Som kjøpar av varer og tenester har offentlege oppdragsgivarar eit særskilt ansvar for å fremje eit seriøst arbeidsliv og motverke arbeidslivskriminalitet. Det er derfor positivt at Riksrevisjonen undersøker korleis verksemdar etterlever krava om å kontrollere og følgje opp løn- og arbeidsvilkår i statlege innkjøp.

Eg er nøgd med at oppgåva med å ta løn- og arbeidsvilkår inn i kontraktane er godt innarbeidd hos verksemdar under Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). Eg er også samd med Riksrevisjonen i at det er nødvendig med betre dokumentasjon av risikovurderingane og fleire oppfølgingskontrollar. Dette vil eg følgje opp på eigna måte i etatsstyringsdialogen. Det same gjeld arbeidet for betre rutinar. Eg vil framheve at rapporten viser at Statsbygg har omfattande rutinar på sitt kjerneområde byggje- og anleggsverksemd. Eg vil forsikre meg om at rutineane også er på plass på andre område.

Rapporten viser at Statsforvaltarens fellestenester ikkje har kontrollert leverandørane i dei to kontraktane som Riksrevisjonen har undersøkt. Dette gjeld innkjøp dei gjer for statsforvaltarane, og som statsforvaltarane sjølve skal kontrollere. KDD vil minne statsforvaltarane om at dei må utføre kontrollen av løn- og arbeidsvilkår for sine eigne kontraktar.

Forskrifta sett krav om «nødvendig kontroll». Verksemdene må samstundes følgje opp kravet om effektiv ressursbruk. KDD meiner at rettleiaren til forskrifta bør seie noko meir om samanhengen mellom desse to krava i høve til kontraktane som ein skal kontrollere.

Med helsing



Sigbjørn Gjelsvik



DET KONGELIGE KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Forsknings- og høyere utdanningsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref
2022/00935-15

Vår ref
22/712-20

Dato
15. september 2022

Sak 1 i Dok. 1 (2022-2023) Lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser – redegjørelse fra forsknings- og høyere utdanningsministeren

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 26. august om resultater fra undersøkelse om lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser. Nedenfor redegjør jeg for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at virksomhetene i undersøkelsen ikke gjennomfører nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester og bygg- og anleggsarbeider. Den manglende kontrollen er videre med på å svekke tilliten til at statlige virksomheter tar en ledende rolle i arbeidet med sosial dumping.

Riksrevisjonens hovedfunn er som følger:

- Virksomhetene har ikke kontrollert om leverandørene har lønns- og arbeidsvilkår iht. gjeldende tariffavtaler
- Virksomhetene har i liten grad etablert rutiner for internkontroll som kan sikre at kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter etterleves

Riksrevisjonen anbefaler at departementet i sin styring og kontroll følger opp at underliggende virksomheter

- har etablert systemer og rutiner for å etterleve kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- gjennomfører kontrollplikten i forskriften
- dokumenterer sine vurderinger i arbeidet med å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår

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

Kontoradresse
Kirkeg. 18
www.kd.dep.no

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

Jeg ser alvorlig på Riksrevisjonens funn knyttet til brudd på forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Kunnskapsdepartementet har en klar forventning om at alle universiteter og høyskoler etterlever bestemmelsene i forskriften. Det er positivt at Riksrevisjonen har stor oppmerksomhet rundt det å forebygge «sosial dumping» og vi som departement har et overordnet ansvar for å sørge for at dette unngås ved institusjonene.

Føring i tildelingsbrev for 2023

Departementet vil følge opp saken i styringen av universiteter og høyskoler og Statens lånekasse for utdanning. I tildelingsbrev for 2023 vil det bli tydeliggjort en forventning om at virksomhetene sikrer tilfredsstillende intern styring og kontroll på området. I tillegg vil departementet be om at virksomhetene i årsrapporten for 2023 redegjør for oppfølgingen og dokumenterer egne vurderinger i arbeidet med å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår.

Med hilsen



Ola Borten Moe

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer



**DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT**

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs Plass
0130 OSLO

Deres ref
2022/00935-17

Vår ref
21/1353-12

Dato
19. september 2022

Svar - Sak i Dokument 1 (2022-2023) - Lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 26. august 2022 om resultatet av Riksrevisjonens etterlevelsesrevisjon om lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser som vil inngå i Dokument 1 (2021-2022). Riksrevisjonen ber om redegjørelse for hvordan Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger vil bli fulgt opp.

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at virksomhetene i undersøkelsen ikke gjennomfører nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester og bygge- og anleggsarbeider. Revisjonen omfattet 20 statlige virksomheter og to av disse er under Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde, henholdsvis Norsk institutt for bioøkonomi og Landbruksdirektoratet.

Riksrevisjonen anbefaler at departementene i sin styring og kontroll følger opp at underliggende virksomheter

- har etablert systemer og rutiner for å kunne etterleve kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- gjennomfører kontrollplikten i forskriften
- dokumenterer sine vurderinger i arbeidet med å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene.

Jeg ser alvorlig på Riksrevisjonens funn, og følger dette opp overfor alle underliggende virksomheter, også de som ikke var med i revisjonen (Mattilsynet og Veterinærinstituttet). Mitt departement har i brev sendt i juni/ juli 2022 til alle fire underliggende virksomheter, understreket kravene til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser. Departementet har

også bedt virksomhetene sørge for at det foreligger rutiner, og at det utføres dokumentert kontroll på dette området. Virksomhetene har også blitt bedt om å rapportere hvordan dette følges opp i kommende årsrapport. Departementet vil vurdere ytterligere oppfølging på bakgrunn av denne rapporteringen.

Siden Norsk institutt for bioøkonomi hadde større mangler på området, var også dette eget tema i styringsmøte med instituttet i mai 2022. Instituttet bekreftet her at de var i gang med tiltak for å lukke avvikene som framkom i Riksrevisjonens etterlevelsesrevisjon.

Med hilsen

A handwritten signature in grey ink that reads "Sandra Borch". The signature is written in a cursive, flowing style.

Sandra Borch



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Næringsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 Oslo
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref
2022/00935-18

Vår ref
22/6159-3

Dato
19. september 2022

Statsrådets redegjørelse

Jeg viser til brev av 26. august 2022 om resultatet av Riksrevisjonens undersøkelse om rammeverk for regnskapsavleggelse for Eksportstrategirådet og Eksportfinansiering Norge, oppfølging av forurensing fra nedlagte gruver og etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser.

Under vil jeg redegjøre for hvordan Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger vil bli fulgt opp i departementet.

1. Eksportstrategirådet og Eksportfinansiering Norge

Jeg tar til etterretning Riksrevisjonens kritikk om at Eksportstrategirådet (ESR) fikk nødvendige føringer og rammer for regnskapsavleggelsen for sent. I lys av at det tok tid for ny regjering å avklare nødvendige diskusjoner om fremtidig innretning av virkemiddelapparatet for eksportområdet, var det imidlertid vanskelig å unngå denne situasjonen.

Riksrevisjonen uttaler videre at det er kritikkverdig at Eksportfinansiering Norge (Eksfin) ikke fikk nødvendige føringer og rammer for regnskapsavleggelsen som kunne sikre en ren revisjonsberetning.

Departementet har forstått det slik at bakgrunnen for at Riksrevisjonen ikke kunne gi Eksfin en såkalt ren beretning, er at Riksrevisjonen er uenig i føringen fra Nærings- og fiskeridepartementet om at Eksfin skulle sammenstille regnskapet for administrasjon av Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) første halvår 2021 og regnskap for eksportkredittordningen for hele 2021, med regnskapet for administrasjon av Eksfin andre halvår 2021. Riksrevisjonen mener derfor at regnskapet ikke gir et dekkende bilde av Eksfin.

Jeg viser til at Nærings- og fiskeridepartementet, i arbeidet med å forberede sammenslåingen, var opptatt av å avklare krav til åpningsbalanse, regnskapsavleggelse og annen rapportering på et tidlig tidspunkt. Departementet etablerte derfor tidlig dialog med GIEK og Eksportkreditt Norge, og innhentet også råd fra relevante parter for å få belyst formelle krav, handlingsalternativ og konsekvenser av disse. På noen punkter, herunder krav til sammenstilling av regnskap, fikk departementet ulike faglige råd. Nærings- og fiskeridepartementet la vekt på å følge råd fra Finansdepartementet og Direktoratet for økonomiforvaltning (DFØ), da det er Finansdepartementet som fastsetter rammene og regelverk for økonomistyring i staten og DFØ som forvalter dette regelverket. Nærings- og fiskeridepartementets krav til Eksfin om sammenstilling av regnskap er i tråd med det som er besluttet av Stortinget om hvordan sammenslåingen skulle gjennomføres, jf. Prop. 195 S (2020-2021).

For fremtidige etableringer, opphør og sammenslåinger av statlige virksomheter, vil Nærings- og fiskeridepartementet søke å få omforent rammeverk på plass på et tidligere tidspunkt.

2. Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av pålegg og forurensningslovens krav

Riksrevisjonen konkluderer med at NFD ikke oppfyller pålegg fra forurensningsmyndighetene fra 1993, 2003 og 2008, knyttet til de hjemfalte gruveområdene Løkken, Folldal og Sulitjelma. Riksrevisjonen viser videre til at av de tre påleggene er det kun deler av pålegget for Løkkenområdet fra 2008 som er oppfylt.

I arbeidet for å redusere forurensing er det viktig å foreta helhetsvurderinger av de faktiske konsekvensene av forurensingen og fare for spredning. Løkken er prioritert fordi potensialet for økt alvorlig forurensing fra området ble vurdert til å være meget stor i tilhørende pålegg fra Statens Forurensningstilsyn fra 2008. På sikt ville dette kunne ført til økte tungmetallkonsentrasjoner i Orkla, som bl.a. er en viktig lakseelv. I den helhetlige tiltaksplanen for Løkken ble det anbefalt å gjennomføre en trinnvis tiltaksgjennomføring hvor formålet først var å få kontroll på kilder gjennom tildekking av forurenset masse og styring av vannstrømmer i grøftesystem, for deretter å rense vannet i et nøytraliseringsanlegg. To av tre miljømål for Løkken er i dag oppnådd. Summen av de gjennomførte tiltakene på Løkken utgjør et omfattende og helhetlig tiltakssystem. Effekten av de gjennomførte tiltakene er vurdert og danner grunnlag for utredning av nye tiltak for også å kunne oppnå det siste miljømålet på Løkken.

Det er etter mitt syn også viktig å ta hensyn til kulturminneinteresser i vurderingen av aktuelle tiltak. Dette gjør seg for eksempel gjeldende for Folldal, hvor Riksantikvaren sendte et varsel om fredning høsten 2018. Dette innebærer at det er to parallelle prosesser i Folldal; en fredningsprosess etter kulturminneloven og arbeid med oppfyllelse av pålegg om forurensningsbegrensede tiltak. Undersøkelser har vist at det særlig er bergveltene i de øvre gruveområdene som er kjernen i forurensingen. Dette området er imidlertid også omfattet av Riksantikvarens varsel om fredning. Den 10. januar 2022 leverte Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) en helhetlig tiltaksplan for

opprydding i Folldal. Det har vært en målsetning å finne fram til tiltak som er robuste og bærekraftige, som ivaretar kulturminnene i Folldal og som gir minst mulig ulemper for lokal-samfunnet. Slik jeg ser det, er den helhetlige planen et godt utgangspunkt for å få redusert forurensingen her.

Når det gjelder pålegget for Sulitjelma er den foreløpige anbefalingen fra DMF at det ikke skal iverksettes tiltak, i tråd med anbefaling fra fagekspertise (Norges geotekniske institutt) i en rapport utarbeidet i 2018. Anbefalingen er basert på en rekke undersøkelser rundt kilder til forurensing, og at det er stor usikkerhet knyttet til effekten av mulige tiltak. Situasjonen i Sulitjelma overvåkes for øvrig gjennom DMFs vannovervåkningsprogram, og det kan bli aktuelt med tiltak i fremtiden dersom situasjonen endrer seg.

Riksrevisjonen viser til at NFD, til tross for manglende måloppnåelse, i liten grad har endret styringssignalene til DMF eller gjennomført evalueringer av arbeidet med å redusere forurensing fra nedlagte gruver. Jeg er enig i at målene for og resultatene av DMFs arbeid kan kommuniseres tydeligere. Samtidig mener jeg at gjennomgangen til Riksrevisjonen underbygger at dette er et komplekst område, hvor ansvarsfordelingen ikke er entydig. Tiltak må vurderes opp mot eventuelle ulemper, og de vil i mange tilfeller være svært kostbare og komplekse å gjennomføre. Det vil ikke alltid være riktig ressursbruk å bruke store summer på opprydningsarbeid, hvis effektene av tiltakene ikke er tilstrekkelig utredet og dermed også svært usikre. Mål, resultater og oppfølging bør sees i lys av dette.

Riksrevisjonen konkluderer videre med at NFD ikke har kunnskap om forurensingslovens krav er oppfylt ved 10 av gruvene som NFD eier og har ansvar for. Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det er viktig å begrense forurensingen fra nedlagte gruver. Som nevnt, er opprydningsarbeid fra gammel gruvevirksomhet komplisert og kostbart å gjennomføre. DMF må, som alle virksomheter, prioritere sine ressurser. DMFs sikringsarbeid kan bidra til økt kunnskap om miljøstatus ved de ulike gruvene, blant annet ved at miljøstatus dokumenteres før gjennomføring av enkelte sikringstiltak for å unngå spredning av eventuell forurensing. Hvilken type gruvevirksomhet som har vært i et område, vil naturligvis også ha betydning for potensialet for forurensing. NFD og DMF har vært enige om at DMF skal prioritere de hjemfalte gruveeiendommene som har antatt størst potensial for forurensing, og hvor forurensningsmyndighetene har gitt pålegg. Dette er Folldal Verk, Løkken Gruber og Sulitjelma Gruber.

Bevilgninger til sikrings- og miljøtiltak

Riksrevisjonen konkluderer med at NFD bare har benyttet halvparten av Stortingets bevilgning til sikring og miljøtiltak og ikke har rapportert om manglende resultater. Riksrevisjonen skriver også at et gjentakende mindreforbruk på budsjettpostene som skal dekke arbeid med forurensing fra hjemfalte gruver, gir risiko for at formålet med bevilgningene ikke blir ivaretatt og kan føre til store negative miljøkonsekvenser.

Det å ikke bruke opp en bevilgning er, etter min mening, ikke nødvendigvis ensbetydende med ikke å følge opp forpliktelsene. Siden opprydningsarbeidet er komplisert, kan det i

enkelte tilfeller være hensiktsmessig å avvente videre arbeid inntil man ser effekter av det arbeid som allerede er utført. Dette kan også være hensiktsmessig for å sikre at ressursbruk og tiltak er effektive og bidrar til å oppnå forutsatte resultater.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det er et forbedringspotensial knyttet til realistisk budsjettering av bevilgninger til DMFs arbeid med sikrings- og miljøtiltak. Dette følges opp i etatsstyringsdialogen med DMF. DMF har ansvar for å gjennomføre komplekse opprydningstiltak etter tidligere gruvedrift hvor det finnes liten overførbart kompetanse i markedet og hvor alle muligheter må utredes før det tas en beslutning. I flere tilfeller har nærmere utredninger vist at foreslåtte tiltak ikke vil gi det ønskelige resultatet, og enkelte tiltak har derfor blitt stoppet i påvente av mer informasjon og for å sikre at det ikke benyttes midler til tiltak som ikke vil gi forventet effekt.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Nærings- og fiskeridepartementet:

- Følger opp at Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard blir i stand til å oppfylle påleggene fra forurensningsmyndighetene om å redusere forurensingen fra nedlagte gruver
- Sikrer at den selvstendige tiltakspålegg etter forurensingsloven blir ivaretatt, i første omgang ved å undersøke forurensingssituasjonen ved alle de hjemfalte gruvene.

Jeg er enig i at det blir viktig å oppfylle påleggene fra forurensningsmyndighetene om å redusere forurensingen fra nedlagte gruver som NFD har ansvar for. Jeg er også opptatt av å følge forurensingslovens krav. Jeg viser i den sammenheng til at DMFs driftsbevilgning er økt fra 34,44 mill. kroner i 2016 til 60,53 mill. kroner i 2022. DMFs nåværende ramme vil likevel ikke være tilstrekkelig til å dekke større opprydningstiltak, og eventuelle økninger i DMFs ramme eller enkeltbevilgninger til opprydningstiltak må avklares gjennom den ordinære budsjettprosessen.

Mange av de gamle gruvene har hatt gruvedrift i flere hundre år, og med eldre teknologi har heller ikke utnyttelsen av mineralene alltid vært like bra. Dette har medført at avgangsmasser fra eldre gruveanlegg kan ha et relativt høyt innhold av tungmetaller, som reagerer i kontakt med luft og vann og på denne måten forurenser omgivelsene. Samfunnet står ovenfor en stor omstilling i tiden fremover. I tillegg til å redusere forurensing fra nedlagte gruver, er det også viktig å legge til rette for fremtidens mineralnæring. For å gjennomføre det grønne skiftet vil det være behov for tilgang på metaller og andre mineralske råvarer. Målet til regjeringen er at Norge skal utvikle verdens mest bærekraftige mineralnæring og bidra til at Norge leder an globalt som leverandør av grønne byggesteiner. Mineraler er en forutsetning for det grønne skiftet, men de må utvinnes på bærekraftig vis.

3. Lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det er viktig å følge opp at krav som settes til lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene, etterleves. Departementet vil på egnet måte følge opp dette i den ordinære styringsdialogen med departementets underliggende virksomheter.

Med vennlig hilsen



Jan Christian Vestre



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Fiskeri- og havministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
Pilestredet 42
0130 OSLO

Unntatt offentlighet,
§ 5 andre ledd

Deres ref
2022/00935-4

Vår ref
22/3927-6

Dato
16. september 2022

Sak i Dokument 1 (2022-2023) - Sporbarhet i prioritering av prosjekter til Nasjonal transportplan (NTP)

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 24. august 2022 med oversendelse av resultatene fra undersøkelsen av sporbarhet i prioritering av prosjekter til Nasjonal transportplan.

Riksrevisjonen har etter min vurdering foretatt en grundig gjennomgang av Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kystverket sitt arbeid med det faglige grunnlaget til Nasjonal transportplan (NTP).

Jeg merker meg at Riksrevisjonen mener det faglige grunnlaget for prioriteringene av prosjekter til NTP er lite sporbart og etterprøvbart, og at det derfor anbefales å vurdere tiltak for å rette opp dette.

Jeg noterer meg samtidig at Riksrevisjonen vurderer det slik at Kystverket, gjennom en systematisk utrednings- og analyseprosess som er tilpasset etatens virksomhet, dokumenterer hvordan investeringstiltakene blir prioritert.

Det er av stor betydning at ressursene som settes av til bl.a. transportinfrastruktur gir størst mulig nytte for samfunnet. For å lykkes med dette er vi helt avhengig av gode, gjennomarbeidede faglige innspill.

Nasjonal transportplan blir utarbeidet i et samarbeid mellom Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, med faglig og tverretattlig innspill fra bl.a. Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kystverket.

Det arbeides løpende, både i etater og departement, med å forbedre prosesser og dokumentasjon, og Riksrevisjonens foreliggende undersøkelse gir viktig og nyttig informasjon som jeg vil ta med meg inn i den pågående prosessen med å rullere Nasjonal transportplan.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Bjørnar Selnes". The signature is fluid and cursive, written on a light-colored background.

Bjørnar Selnes Skjæran



DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

21/1886-

22. september 2022

Dokument 1 (2022-2023) - Lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser

Viser til brev av 26. august med resultatet av Riksrevisjonens etterlevelsrapport om Lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser og Riksrevisjonens konklusjoner og anbefaling.

Jeg har forelagt resultatene av Riksrevisjonens undersøkelse for Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). NVE har i sitt svar vist til at de i planleggingsfasen av en anskaffelse gjør vurderinger som skal bidra til å identifisere hvilke kontraktsbetingelser som bør stilles, blant annet om det er risiko knyttet til sosial dumping ved inngåelse av kontrakt. Ved høy risiko kan det være aktuelt å legge inn kvalifikasjonskrav for å sikre ut de som ikke oppfyller grunnleggende krav. NVE har imidlertid ikke noen skriftlig rutine eller sentral kontroll på at dette gjennomføres, og risikovurderingene blir ikke dokumentert.

NVE opplyser videre at det i kontrakter blir stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår slik at det er mulig å følge opp at leverandørene holder seg innenfor kravene gjennom avtaleperioden. Oppfølgingen er lagt til den som er avtaleeier. Egenrapportering fra leverandøren skal være kontraktsfestet og sendes inn en måned etter at kontrakt er inngått. Det er avtaleeier som har ansvaret for å følge opp at leverandørene etterlever dette kravet i kontrakten. NVE har imidlertid ikke noen skriftlig rutine eller sentral kontroll av at dette gjennomføres.

NVE vil nå sørge for å etablere skriftlige rutiner for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i direktoratets anskaffelser. Dette vil bli gjort gjennom krav til skriftlig dokumentasjon av risikovurderinger av kontrakter i planleggingsfasen, gjennom kvalifikasjonskrav i anskaffelsen og gjennom krav i kontraktene. I avtaleoppfølgingen vil NVE utarbeide rutiner og krav til dokumentasjon av gjennomførte kontroller av leverandørers lønns- og arbeidsvilkår. Det skal gjennomføres sentral kontroll på at dette.

Departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger i styringsdialogen med NVE, herunder at NVE etablerer systemer og rutiner for å kunne etterleve kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, gjennomfører kontrollplikten i forskriften, og dokumenterer arbeidet med å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Terje Aasland', written in a cursive style.

Terje Aasland



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
§ 5 andre ledd

Deres ref
2022/00935-10

Vår ref
21/2264-17

Dato
16. september 2022

Sak i Dokument 1 (2022–2023) – lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 26. august 2022.

I brevet ber Riksrevisjonen meg redegjøre for hvordan jeg vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger i undersøkelsen om hvordan statlige virksomheter etterlever kravet om å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester.

På Samferdselsdepartementets område omfattet undersøkelsen Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet.

Til sammen omfattet undersøkelsen 49 anskaffelser i 20 statlige virksomheter. Verdien på anskaffelsene var om lag 1,5 mrd. kr, mens staten anskaffet for om lag 293 mrd. kr i 2020. Dette innebærer at antallet anskaffelser under den enkelte virksomhet som inngikk i undersøkelsen ble lavt, og at verdien av de undersøkte anskaffelsene var forholdsvis lav sammenlignet med den totale verdien av statens anskaffelser. Selv om Riksrevisjonen har valgt ut anskaffelser innenfor bransjer der det er en risiko for dårlige lønns- og arbeidsvilkår, mener jeg likevel det er vanskelig å entydig slå fast at virksomhetene ikke gjennomfører nødvendig kontroll.

Funnene i undersøkelsen kan imidlertid gi en indikasjon på at de statlige virksomhetene som har vært omfattet av undersøkelsen, ikke gjennomfører nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester og bygg- og anleggsarbeider.

Staten har en viktig rolle i arbeidet mot sosial dumping. For å bidra til et ryddig og seriøst arbeidsliv er det viktig at staten som en stor oppdragsgiver følger reglene om offentlige

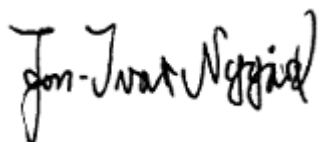
anskaffelser, bl.a. bestemmelsene i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. En viktig del av dette arbeidet med å følge opp sistnevnte regler vil være å foreta nødvendig kontroll av at kravene om lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester og bygg- og anleggsarbeid overholdes.

Riksrevisjonen anbefaler at departementene i sin styring og kontroll følger opp at underliggende virksomheter:

- har etablert systemer og rutinger for å kunne etterleve kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- gjennomfører kontrollplikten i forskriften
- dokumenterer sine vurderinger i arbeidet med å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene.

Samferdselsdepartementet vil i styringen av underliggende etater følge opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Med hilsen

A handwritten signature in black ink, reading "Jon-Ivar Nygård". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Jon-Ivar Nygård



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
§ 5 andre ledd

Deres ref
2022/00935-2

Vår ref
21/1086-14

Dato
13. september 2022

Sak i Dokument 1 (2022–2023) – sporbarhet i prioritering av prosjekter til Nasjonal transportplan (NTP)

Jeg viser til brev av 24. august 2022 *Sak i Dokument 1 (2022–2023) - sporbarhet i prioritering av prosjekter til Nasjonal transportplan (NTP)*.

Generelt

Mitt inntrykk er at Riksrevisjonen har gjennomført en grundig undersøkelse av det faglige grunnlaget for prioriteringene i Nasjonal transportplan (NTP).

Riksrevisjonens gjennomgang av grunnlaget for prioriteringene NTP 2022–2033 gir verdifulle signaler som departementet vil legge til grunn i det videre arbeidet med neste transportplan. Jeg har merket meg at undersøkelsen i all hovedsak har lagt vekt på arbeidet til Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kystverket siden disse har et særlig ansvar for transportplanlegging i sine respektive sektorer, og ettersom disse virksomhetene i stor grad definerer hvilke prosjekter politikerne kan velge mellom når de skal prioritere prosjekter i NTP.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i viktigheten av at beslutningsgrunnlaget er sporbart og etterprøvbart, der det er tydelig hvilke avveininger og vurderinger som er gjort. Jeg er opptatt av at ressursene i sektoren benyttes og forvaltes godt slik at vi tilnærmer oss målene for transportpolitikken på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Det er derfor avgjørende at vi som beslutningstakere blir forelagt solide faglige anbefalinger som kan legges til grunn for våre valg.

Riksrevisjonens konklusjon er at «(...) det faglige grunnlaget for prioriteringene av prosjekter til NTP er lite sporbart og etterprøvbart.» og videre at:

- «Transportetatene dokumenterer i liten grad valg og prioriteringer de gjør tidlig i transportplanleggingen.
- Det er lite sporbart hvilke vurderinger og avveieringer som ligger til grunn for flere av de faglige prioriteringene senere i NTP-prosessen.»

Riksrevisjonen anbefaler i avsnitt 1.1.5 at Samferdselsdepartementet «vurderer tiltak for å bedre sporbarheten og etterprøvsbarheten i det faglige grunnlaget til NTP-prosessen».

Nedenfor følger min redegjørelse for hvordan Riksrevisjonens konklusjoner og anbefaling er planlagt fulgt opp.

Om arbeidet med Nasjonal transportplan

Departementene er nå i oppstarten av arbeidet med Nasjonal transportplan 2025–2036, som etter planen skal legges fram våren 2024. Stortingsmeldingen om nasjonal transportplan er et sentralt dokument for samferdselssektoren. Det langsiktige planarbeidet som ligger til grunn for denne meldingen fungerer som en arena for samordning, utredning, styring og prioritering. Stortingsmeldingen rulleres jevnlig for å fange opp endringer i betingelsene for transportsektoren og endrede transportbehov, og gjennom denne rulleringen oppdateres grunnlaget for ressursbruken i sektoren. Til tross for betydelig økt ressursbruk de senere årene er det fortsatt forventninger til mange nye samferdselsprosjekter og -tiltak.

Departementene og transportvirksomhetene må i tiden framover gjøre grundige vurderinger og avveieringer i arbeidet med Nasjonal transportplan 2025–2036, vurdere nøye hvilke tiltak som vil bidra til å løse utfordringene på samferdselsområdet og legge vekt på sporbarheten i det prioriteringsarbeidet som gjøres. Jeg har merket meg at Riksrevisjonen vurderer at det er positivt at Samferdselsdepartementet har bidratt til å gjøre NTP-prosessen mer transparent ved at oppdrag og svar i prosessen er tilgjengelig for offentligheten.

Valg og prioriteringer hos transportvirksomhetene tidlig i transportplanleggingen

Jeg vil understreke, som det framgår av Riksrevisjonens rapport, at transportplanlegging er en kontinuerlig aktivitet for transportvirksomhetene, og at formålet med planleggingen er å sikre at transportnettet utvikles i retning av og i tråd med gjeldende standarder og behov i samfunnet. I dette løpende plan- og utredningsarbeidet er det et stort spekter av ideer og hensyn som vurderes i dialog med eller etter initiativ fra omverdenen og ulike myndigheter. Som det framgår av undersøkelsen kartlegges transportbehov som dokumenteres i Riksveiutredningen og Kystinfo, for hhv. Statens vegvesen og Kystverket. Videre framgår det at Jernbanedirektoratet har lagt opp til en ny prosess fra 2022 der ledelsen beslutter om det skal gis mandat til å igangsette utredning i en tidlig fase av transportbehov/prosjekter.

Riksrevisjonen har også beskrevet at både Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen dokumenterer og begrunner sine innspill og behov for nye KVVU-er, og at innspillene til nye KVVU-er til kommende NTP har blitt bedre dokumentert enn innspillene til den gjeldende NTP 2022–2033. Riksrevisjonen peker på at det foreligger flere transportbehov som er aktuelle for KVVU enn det som spilles inn til departementet, og at prioriteringen av innspillene er lite dokumentert.

Jeg mener at Riksrevisjonens rapport trekker fram flere positive utviklingstrekk og tiltak når det gjelder sporbarheten i utredningsarbeidet i sektoren. Det framgår at det i stor grad er dokumentert hvorfor en har valgt de utredningene som er gjennomført, og det planarbeidet som ble foretatt. At dokumentasjonen er svakere når det gjelder hvorfor noen behov ble lagt til side, mener jeg er en naturlig konsekvens av utredningsarbeid som pågår kontinuerlig. Det er et stort antall behov, og det legges vekt på å prioritere og utrede tiltak som vil bidra til størst mulig forbedring. Jeg mener videre at det i mindre grad er relevant eller mulig å dokumentere alle behov og ideer som blir spilt inn, forkastet og som følgelig ikke har vært gjenstand for videre tids- og kostnadskrevende planarbeid. Utredningsarbeidet til transportvirksomhetene er etter mitt skjønn godt rigget til å gjøre slike kontinuerlige vurderinger av ressursbruken. Senere planlegging etter plan- og bygningsloven gir klare krav til prosessen knyttet til aktuelle prosjekter.

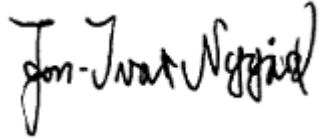
Vurderinger og avveiiinger som ligger til grunn for flere av de faglige prioriteringene senere i NTP-prosessen

Det er påpekt i rapporten at det er lite sporbart hvilke avveiiinger som ligger til grunn for noen av de faglige prioriteringene fra virksomhetene. Jeg har merket meg dette. Hensikten med omleggingen av NTP-prosessen i forrige runde var blant annet å tydeliggjøre skillet mellom faglige anbefalinger og politiske prioriteringer. Som del av dette ble det gitt i oppdrag til virksomhetene å prioritere ressursbruken på bakgrunn av samfunnsøkonomiske analyser. Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet vil etter planen i løpet av høsten gi et oppdrag til virksomhetene om å foreslå prioriteringer av ressursbruken innenfor økonomiske planrammer for neste transportplan. Jeg vil legge vekt på å bestille et solid faglig grunnlag hvor det er systematisk dokumentert hvilke hensyn som er vektlagt i anbefalingene fra virksomhetene, og vil være oppmerksom på disse forholdene i hele prosessen fram mot framlegging av neste nasjonal transportplan. Dette vil være sentrale tiltak for å øke sporbarheten i prioriteringen av prosjektene i tråd med anbefalingene fra Riksrevisjonen.

I tillegg vil jeg påpeke at systemet med porteføljestyring som ble innført i NTP 2022–2033 legger til rette for sporbarhet i virksomhetenes anbefaling om omfang og gjennomføringsrekkefølge for de store investeringene som er prioritert i første seksårsperiode av planen. Transportvirksomhetene skal iht. dette systemet fremover årlig legge frem en oppdatert porteføljeprioritering, hvor anbefalingene skal baseres på kriterier om samfunnsøkonomisk prissatt og ikke-prissatt lønnsomhet, samt en vurdering av prosjektenes/effektpakkenes usikkerhet. Virksomhetenes porteføljeprioritering vil ligge til grunn for regjeringens arbeid med påfølgende års statsbudsjett. Systemet ble første gang prøvd ut våren 2022, som et underlag til arbeidet med 2023-budsjettet. Systemet skal gi en

transparent og systematisk oversikt over virksomhetenes faglige vurderinger av hvordan prosjektporteføljene i NTP bør følges opp.

Med hilsen

A handwritten signature in black ink, reading "Jon-Ivar Nygård". The signature is written in a cursive, flowing style.

Jon-Ivar Nygård