



STORTINGET

Innst. 125 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 1 (2018–2019)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2017

Til Stortinget

1. Oppsummering av den årlige revisjonen og kontrollen – budsjettåret 2017

1.1 Innledning

Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan og reviderer statlige virksomheter og departementer. Gjennom revisjonene undersøker Riksrevisjonen hvordan statlige midler anvendes, rapporterer om eventuelle brudd på Stortingets vedtak og forutsetninger for anvendelsen og anbefaler endringer som bør iverksettes.

Riksrevisjonens årlige rapport – Dokument 1 – oversendes Stortinget hver høst.

Dokument 1 presenterer både resultatet av regnskapsrevisjonen og av forvaltningsrevisjoner som ikke avleveres i Dokument 3-serien. Riksrevisjonen gjennomfører sine revisjoner i tråd med lov om Riksrevisjonen og tilhørende instruks og internasjonale revisjonsstandarder for riksrevisjoner (International Standards for Supreme Audit Institutions (ISSAIs)).

Riksrevisjonen har ikke ansvar for finansiell revisjon av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN), men behandler disse i samarbeid med Stortingets forutsetninger. Dette innebærer at Riksrevisjonen har kontrollert postene SPU og SPN i statsregnskapet. SPU og SPN revideres av Norges Banks og Folketrygdfondets eksterne revisorer.

1.1.1 Regnskapsrevisjon

Riksrevisjonen kontrollerer årlig at regnskapene for alle virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, ikke inneholder vesentlige feil eller mangler (finansiell revisjon).

Kontrollen av statsregnskapet bygger på den finansielle revisjonen av departementene og de underliggende virksomhetene. Revisjonen er innrettet etter departementenes ansvarsområder og vurderes opp mot bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget (bevilgningsreglementet).

I den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen om årsregnskapet gir et dekkende bilde i tråd med det finansielle rammeverket for regnskapet. I statsforvaltningen består rammeverket av bevilgningsreglementet, regelverk for økonomistyring i staten (økonomiregelverket) med tilhørende rundskriv og de statlige regnskapsstandardene (SRS) for de som har valgt å avlegge et periodisert regnskap.

Riksrevisjonen rapporterer om resultatet av den finansielle revisjonen i én revisjonsberetning per virksomhet. Denne gjøres tilgjengelig sammen med regnskapet på hjemmesidene til de enkelte departementene og virksomhetene. Revisjonsberetningen kan være i form av en umodifisert uttalelse når regnskapet ikke inneholder vesentlige feil eller mangler, eller i form av en modifisert uttalelse når regnskapet inneholder vesentlige feil (med forbehold, negativ eller ikke uttalelse).

Riksrevisjonen kontrollerer også om disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet, er gjennomført i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Dette kan blant annet gjøres som en årlig kontroll av etterlevelsen av bevilgningsreglementet og økonomiregelverket med tilhørende rundskriv, samt gjennom prioriterte

kontroller av etterlevelsen av andre lover og regler som regulerer virksomhetene og departementene.

1.1.2 Forvaltningsrevisjon

I forvaltningsrevisjoner gjør Riksrevisjonen systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger.

Det gjøres en årlig prioritering av revisjoner som rapporteres til Stortinget, enten som en del av Dokument 1 eller som egne rapporter i Dokument 3-serien.

1.1.3 Riksrevisjonens kritikkformer

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

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

1.2 Riksrevisjonens hovedfunn

1.2.1 Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen reviderer statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, jf. lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd. Regnskapene er i hovedsak korrekt avlagt i tråd med de valgte regnskapsprinsippene. Riksrevisjonen har kun avdekket vesentlige feil i 5 av 217 regnskaper i 2017. Resultatet av den finansielle revisjonen er oppsummert i del III i Riksrevisjonens dokument.

1.2.2 Svakheter ved informasjonssikkerhet i statlige virksomheter

Det er i 2017 gjennomført flere revisjoner med fokus på informasjonssikkerhet. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at mange virksomheter har vesentlige mangler i styringen av informasjonssikkerhet og sikringen av IT-systemer. Ulike aktører tar i bruk stadig mer avanserte metoder ved dataangrep mot statlige virksomheter. Digitalisering øker i tillegg risikoen for vellykkede angrep når flere kritiske samfunnsfunksjoner gjøres

tilgjengelig på internett. Et styringssystem for informasjonssikkerhet skal sikre at virksomhetene oppnår ønsket sikkerhetsnivå og er rustet til å tilpasse seg endringer i trusselbildet. Til tross for at mange virksomheter har dokumentasjon som viser velutviklede styringssystemer for informasjonssikkerhet, viser revisjonen at det er vesentlige utfordringer med å få styringssystemene til å fungere. Det er ofte vanskelig å se sammenheng mellom identifiserte risikoer og risikoreduserende tiltak. Videre gjennomføres det sjelden evalueringer av om sikkerhetstiltakene og styringen er god nok.

Mange statlige virksomheter har vesentlige svakheter i informasjonssikkerheten, ofte med mangler i grunnleggende sikkerhetstiltak som tilgangsstyring og overvåkning av egne systemer. Selv arbeids- og velferdsetaten, som har etablert flere sterke sikkerhetstiltak, har vesentlige svakheter i IKT-systemene. Revisjonen viser hvordan disse kan utnyttes av interne og eksterne aktører for å få tilgang til personopplysninger. Funngående informasjonssikkerhet i arbeids- og velferdsetaten, Arbeidstilsynet, Direktoratet for økonomistyring, fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, Statens kartverk, samt innen universitets- og høyskolesektoren, er utdypet i Riksrevisjonens dokument under de aktuelle departementene.

Riksrevisjonen har i flere år foretatt undersøkelser av informasjonssikkerhet i statlige virksomheter, senest i 2016. I behandlingen av Riksrevisjonens rapport understreket kontroll- og konstitusjonskomiteen at mangelfull styring og oppfølging av informasjonssikkerhet er svært alvorlig, jf. Innst. 115 S (2017–2018).

Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) trådte i kraft 20. juli 2018. Loven innlemmer personvernforordningen fra EU (GDPR). Regelverket medfører nye plikter for alle virksomheter som behandler personopplysninger. Det er høy risiko for at statlige virksomheter som har hatt vesentlige svakheter i informasjonssikkerheten, ikke vil etterleve kravene i den nye loven.

1.2.3 Sikring mot dataangrep i arbeids- og velferdsetaten (Arbeids- og sosialdepartementet)

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at IKT-systemene i arbeids- og velferdsetaten (Nav) har vesentlige svakheter som kan utnyttes i dataangrep. Nav har ikke dokumentert oversikt over risikobildet for dataangrep. Det er etablert flere sterke sikkerhetstiltak, men etatens IKT-systemer har likevel vesentlige svakheter som kan utnyttes av interne og eksterne aktører. Tester av IKT-systemene, blant annet bruk av hackerverktøy for å angripe databaser på en server, har påvist mangler og vist hvordan disse kan utnyttes i et dataangrep for å få tilgang til personopplysninger.

Statsråden ser alvorlig på de funn som er omtalt når det gjelder sikring mot dataangrep i Nav, og vil se hen til Riksrevisjonens funn i framtidig styring av etaten. Statsråden orienterer om at etaten allerede har lukket eller er i ferd med å lukke flere av avvikene som Riksrevisjonen har avdekket i revisjonen. Noen av avvikene kan imidlertid bare delvis lukkes, eller vil ta tid å lukke, på grunn av systemenes alder og beskaffenhet. På disse områdene vil departementet be Arbeids- og velferdsdirektoratet sørge for at det er nødvendige kompensierende tiltak inntil nye systemer er på plass.

1.2.4 Anskaffelser av hjelpemidler i arbeids- og velferdsetaten (Arbeids- og sosialdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at arbeids- og velferdsetaten (Nav) ikke har god nok oppfølging av grunnleggende prinsipper i anskaffelsesregelverket om blant annet konkurranse ved anskaffelse av hjelpemidler. Nav har gjennomført flere direkteanskaffelser av hjelpemidler for beløp vesentlig over terskelverdien uten at anskaffelsene er kunngjort eller konkurranseutsatt. Nav har i 2017 forlenget 7 av 13 rammeavtaler for anskaffelse av hjelpemidler ut over avtalt opsjonstid. Dette bryter med lov om offentlige anskaffelser (anskaffelseslovens) grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet. Det er svakheter i IKT-støtten som skal sikre god internkontroll. Etaten har ikke egnede IKT-verktøy for å ta ut rapporter som gir en fullstendig oversikt over hvor mye som anskaffes gjennom rammeavtaler, og hva som anskaffes som direktekjøp.

Statsråden uttaler at det er viktig at anskaffelsesregelverket følges. Statsråden er derfor ikke tilfreds med at Riksrevisjonen finner at det i 2017 er anskaffet hjelpemidler for store summer uten konkurranse. Statsråden viser til at Arbeids- og velferdsdirektoratet har som mål at ny anskaffelse skal være gjennomført og kontrakt signert før utløpet av den gjeldende rammeavtalen. Statsråden opplyser videre at Arbeids- og velferdsdirektoratet på bakgrunn av revisjonen har forsterket den manuelle kontrollen av at leverandørene fakturerer i henhold til kontraktbetingelsene.

Statsråden opplyser for øvrig at direktoratet har startet et utviklingsarbeid for digitalisering av hjelpemiddelområdet.

1.2.5 Uførerereformen 2015 (Arbeids- og sosialdepartementet)

Et sentralt mål i uførerereformen er at flere uføre skal kombinere arbeidsinntekt med trygd. Videre er det et mål å øke bruken av gradert uføretrygd, slik at flest mulig kan opprettholde en tilknytning til arbeidslivet. Undersøkelsen viser at det ikke har blitt flere uføretrygdede i arbeid, og at arbeids- og velferdsetaten treffer færre

vedtak om gradert uføretrygd etter innføringen av uførerereformen 1. januar 2015.

I sin styring og oppfølging av etaten har Arbeids- og sosialdepartementet hatt lite oppmerksomhet på at målene i uførerereformen nås, og departementet har i liten grad konkretisert eller videreformidlet målene for uførerereformen i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Nav-kontorene gir i varierende grad bistand til uføretrygdede som oppsøker etaten med ønske om å kombinere trygd med arbeid. Undersøkelsen viser videre at flertallet av de uføretrygdede får lav økonomisk uttelling ved å utnytte restarbeidsevnen sin, slik at de i praksis vil kunne komme dårligere ut økonomisk ved å øke arbeidsinnsatsen sin. Direktoratet har ikke konkretisert eller videreformidlet kravet om økt andel uføretrygdede i arbeid som Arbeids- og sosialdepartementet satte i tildelingsbrevet for 2016. Videre har direktoratet ikke etterspurt rapportering om måloppnåelse, og det har i liten grad innhentet informasjon om hvordan det arbeides i etaten for å nå målene med uførerereformen. Riksrevisjonen mener det er alvorlig at arbeids- og velferdsetaten (Nav) ikke har lagt godt nok til rette for at flest mulig kan opprettholde en tilknytning til arbeidslivet ved overgang til uføretrygd, og dermed få utnyttet restarbeidsevnen sin.

Statsråden uttaler at Riksrevisjonens undersøkelse gir nyttig kunnskap i det videre arbeidet med arbeids- og velferdsforvaltningens gjennomføring av den arbeidsrettede bistanden. Samtidig mener statsråden at Riksrevisjonen bør være varsom med å tolke funnene dithen at uførerereformen ikke har hatt noen effekt, og understreker at det vil kunne ta tid før de uføretrygdede tilpasser seg de nye reglene.

Statsråden er videre av den oppfatning at Riksrevisjonen har lagt til grunn en for bred fortolkning av målene med reformen, og mener at hovedhensikten med de sentrale føringene i uførerereformen er endringer i regelverket. Riksrevisjonen deler ikke denne oppfatningen og fastholder at Stortingets mål i Innst. 80 L (2011–2012) om økt yrkesdeltakelse blant uføretrygdede ikke er nådd, og at Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke har fulgt opp Stortingets mål godt nok.

1.2.6 Styringssystem for informasjonssikkerhet i Arbeidstilsynet (Arbeids- og sosialdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Arbeidstilsynet ikke har et styringssystem for informasjonssikkerhet som fullt ut er i samsvar med forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften) § 15 og lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). Arbeidstilsynet har ikke gjennomført risikovurderinger, og styringssystemet for informasjonssikkerhet definerer ikke hvordan arbeidet skal evalueres og forbedres. Ar-

beidstilsynet har ikke stilt krav om eller beskrevet hvordan viktige sikkerhetstiltak skal gjennomføres og følges opp, og har heller ikke gjennomført og fulgt opp tiltak i henhold til beste praksis. Manglende sikring av informasjon kan føre til uheldige konsekvenser for enkeltpersoner, samfunnet og/eller skade omdømmet til virksomheten.

Statsråden uttaler at departementet, i styringsdialogen med Arbeidstilsynet, vil legge forsterket vekt på å følge opp arbeidet med informasjonssikkerheten i etaten.

Oppfølging og utbedring av de svakhetene som er avdekket gjennom revisjonen, vil inngå som en del av dette.

1.2.7 Kvalitetssikring av omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år (Barne- og likestillingsdepartementet)

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Helsetilsynet ikke har sikret at det gjennomføres kvalitetskontroller og tilsyn med omsorgssentrene for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år i samsvar med kravene i lov og forskrifter. Det gjennomføres ikke et tilstrekkelig antall kvalitetskontroller og meldte og uanmeldte tilsyn med omsorgssentrene. Det gjennomføres ikke i tilstrekkelig grad enkeltsamtaler med barn for å ivareta deres interesser. Manglende metodikk, mangelfull dokumentasjon og manglende oppfølging av kvalitetskontroller og tilsyn sikrer ikke tilstrekkelig informasjon om kvaliteten i tilbudet til barn som bor på omsorgssentrene.

Statsråden uttaler at Riksrevisjonens konklusjoner er basert på en undersøkelse av Barne-, ungdoms- og familieetatens (Bufetat) etterfølgende kontroll. Statsråden påpeker at Bufetat ivaretar kvalitet i omsorgssentre på andre måter. Barne- og likestillingsdepartementet skisserer flere tiltak som vil bli iverksatt og fulgt opp i den videre styringsdialogen med Bufdir og Helsetilsynet.

Riksrevisjonen er kjent med at Bufetat har flere virkemidler for å ivareta kvaliteten i omsorgssentrene. Riksrevisjonen vil allikevel understreke viktigheten av at det gjennomføres en årlig etterfølgende kontroll for å sikre at disse virkemidlene virker etter hensikten, og at barn i en sårbar situasjon får den kvalitet i omsorgen som de har krav på.

1.2.8 Styringssystem for informasjonssikkerhet i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (Barne- og likestillingsdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdigg at fylkesnemndene ikke har et styringssystem for informasjonssikkerhet som oppfyller kravene i forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften), og som ivaretar kravene i lov om be-

handling av personopplysninger (personopplysningsloven). Fylkesnemndene har ikke stilt krav til, fulgt opp eller evaluert informasjonssikkerheten i tjenester som er satt ut til eksterne. Viktige sikkerhetstiltak som blant annet skal forhindre uautorisert bruk av informasjonssystemet, er ikke gjennomført av tjenesteleverandøren i henhold til beste praksis. Fylkesnemndene følger ikke opp at sikkerhetstiltak gir tilfredsstillende informasjonssikkerhet.

Statsråden opplyser at departementet vil sørge for at Riksrevisjonens funn blir fulgt opp i fylkesnemndenes videre arbeid, og vil sikre at rutiner og systemer er på plass slik at informasjonssikkerheten blir ivaretatt på en god måte.

1.2.9 Sikring av personopplysninger i Direktoratet for økonomistyring (Finansdepartementet)

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdigg at Direktoratet for økonomistyring (DFØ) på flere områder ikke etterlever sentrale krav i lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og forskrift om behandling av personopplysninger om sikring av personopplysninger i lønns- og personalsystemet SAP, som brukes i tjenesteleveransene. DFØ utfører månedlige lønnsutbetalinger for 79 000 ansatte i 171 statlige virksomheter. Dette øker risikoen for at personopplysninger kan komme på avveie eller misbrukes.

DFØ har ikke dokumentert oversikt over det samlede risikobildet for behandlingen av personopplysninger, og har dermed ikke et nødvendig grunnlag for å prioritere og sette i verk tiltak for å oppnå akseptabel informasjonssikkerhet. DFØs sikkerhetstiltak gir ikke tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger i lønssystemet.

Flere av sikkerhetstiltakene som er etablert for å sikre konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet, er ikke i tråd med kravene i lov, forskrift eller anbefalinger i anerkjente standarder.

DFØs oppfølging av iverksatte tiltak og oppfølgingen av ekstern leverandør er også mangelfull. Revisjonen viser at DFØ mellom 2012 og 2018 ikke har gjennomført sikkerhetsrevisjoner eller etablert formalisert og systematisk rapportering fra leverandør for å forsikre seg om at sikkerhetskravene i personopplysningsloven etterleves.

Statsråden uttaler at departementet ser alvorlig på de svakhetene både denne og tidligere revisjoner av samme område i DFØ viser. Statsråden forventer, og vil følge opp, at direktoratet utvikler og vedlikeholder styringssystemer som gir en god og riktig avveining mellom effektiv drift og personopplysningslovens bestemmelser om forvaltning av personopplysninger.

Riksrevisjonen merker seg at statsråden er uenig i Riksrevisjonens forståelse av prinsippet om å begrense tilganger til tjenstlig behov. DFØ har ifølge statsråden

tatt bevisste valg om hvem og hvor mange som ved en effektiv prosessorganisering skal ha tilgang til alle kundedata på alle klienter i SAP. Riksrevisjonens vurdering bygger imidlertid også på at det er flere miljøer enn ansatte i lønnsavdelingen som har omfattende tilganger til lønnsystemet SAP. Mange og omfattende tilganger er ikke i samsvar med beste praksis om å begrense tilganger til tjenstlige behov. Dette øker risikoen for uautorisert spredning av personopplysninger om statens ansatte og svekker informasjonssikkerheten.

1.2.10 Om skatteoppkreverfunksjonen – Finansdepartementet og Skattedirektoratets faglige styring og oppfølging (Finansdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Finansdepartementet ikke har avklart hva som ligger i hjemmelen i lov om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav (skattebetalingsloven) § 2-3 andre ledd om instruksjonsmyndighet.

Skattedirektoratet rapporterer i kontrollrapportene til Finansdepartementet for 2015 og 2016 om gjentatte pålegg til skatteoppkrevere som ikke følger retningslinjene for innkrevingsarbeidet eller ikke gjennomfører arbeidsgiverkontroll. Denne rapporteringen viser også at det kan være aktuelt å vurdere bruk av instruksjonsmyndigheten i slike tilfeller. Selv om Finansdepartementet og Skatteetaten ikke har direkte sanksjonsmuligheter overfor kommunene, kan det vurderes om det bør rapporteres om manglende resultater i skatteoppkreverfunksjonen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Departementet har ansvaret for økonomiske og juridiske rammebetingelser for kommunesektoren, og skal bidra til at statens styring av kommunesektoren er samordnet, helhetlig og konsistent. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har mulighet til sanksjonering med hjemmel i lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) ved manglende etterfølgelse av instruks.

Statsråden uttaler at årsaken til avvik i resultatoppnåelsen er organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen, med delt ansvar mellom stat og kommune.

Finansdepartementet har tidligere lagt fram forslag om å overføre den kommunale skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten, senest i Meld. St. 2 (2014–2015) Revidert nasjonalbudsjett 2015 og Prop. 1 LS (2015–2016). Forslaget ble ikke vedtatt av Stortinget.

Statsråden vil sørge for at Finansdepartementet vurderer om instruksjonsmyndigheten kan ha blitt tolket for snevert, og ha dialog med Kommunal- og moderniseringsdepartementet om kommuner som unnlater å utføre sine oppgaver etter skattebetalingsloven. Statsråden vil også følge opp Riksrevisjonens merknader i styringsdialogen med Skattedirektoratet og i det løpen-

de arbeidet med å vurdere styringsparameterne for etaten.

1.2.11 Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning (Helse- og omsorgsdepartementet)

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Helsedirektoratet i om lag halvparten av de tilskuddstildelingene som er undersøkt, ikke har dokumentert en vurdering av om målet med det enkelte tilskuddet er nådd. Videre mener Riksrevisjonen det er kritikkverdig at Helsedirektoratet ikke har innhentet regnskapsutskrifter fra de fleste av de undersøkte tilskuddsmottakerne. Dette medfører at Helsedirektoratet ikke har hatt nødvendig dokumentasjon til å vurdere om tilskuddsmidlene er brukt i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Revisjonen viser at det er gjennomført flere evalueringer av helse- og omsorgssektoren på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet, men at disse sjelden undersøker om tilskudd bidrar til å nå målene. Etter Riksrevisjonens vurdering burde rapporteringen til Stortinget i større grad omtale oppnådde resultater, og departementet kunne ha fulgt bedre opp at direktoratet utfører tilskuddsforvaltningen i tråd med regelverket.

Statsråden uttaler at departementet deler Riksrevisjonens vurderinger, og at det i styringsdialogen med Helsedirektoratet vil presisere at etaten må forbedre sine kontrollrutiner.

1.2.12 Politiets behandling av våpensaker (Justis- og beredskapsdepartementet)

Riksrevisjonen ser alvorlig på at politiet ikke har oversikt over et stort antall våpen. Politidistriktene gjennomfører for få kontroller av sivil oppbevaring hos våpeninnehavere og forhandlere til å ha grunnlag for å vurdere tilbakekall av våpenkort og bevillinger. Det ble i 2013/2014 innført et system for å fange opp bekymringsmeldinger fra etatens ansatte som gir grunn til å tro at våpeneier/-forhandler ikke lenger er egnet til å inneha skytevåpen/bevilling. Dette systemet fungerer ikke godt nok. Politidistriktene har videre ikke arbeidet systematisk for å sikre personopplysninger i nasjonalt våpenregister, og registeret har ikke en kvalitet som sikrer oppdatert og korrekt informasjon. Politidirektoratets styring og kontroll av politidistriktenes arbeid med våpensaker er mangelfull, og Justis- og beredskapsdepartementet har i etatsstyringen ikke fulgt opp at direktoratet har tilstrekkelig styring og kontroll på dette området.

Statsråden uttaler at departementet ser alvorlig på det som framkommer i Riksrevisjonens rapport, og peker på at revisjonsfunnene gir et meget godt grunnlag for forbedring av politiets våpenforvaltning.

1.2.13 Styringssystem for informasjonssikkerhet i Statens kartverk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Statens kartverk (Kartverket) ikke har et styringssystem for informasjonssikkerhet som fullt ut er i samsvar med forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften) § 15 og lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). Kartverket har utarbeidet mål og prinsipper som definerer prosessene for arbeidet med informasjonssikkerhet og planleggingen av sikkerhetstiltak. Det er imidlertid ikke utarbeidet retningslinjer eller rutiner for klassifisering av informasjon. Kartverket har klassifisert informasjonssystemene de vurderer som kritiske, men vurderingene som ligger til grunn for klassifiseringen, er ikke dokumentert. Risikoanalysene for de kritiske systemene er ikke oppdatert slik styringssystemet krever.

Revisjonen av et utvalg viktige sikkerhetstiltak viser at Kartverket i varierende grad dokumenterer rutiner, prosedyrer eller lignende som beskriver hvordan sikkerhetstiltakene skal gjennomføres. Videre er det ikke dokumentert når og hvordan etterkontroll og evaluering av de enkelte sikkerhetstiltakene skal gjennomføres. En del av de tekniske tiltakene som skal være innført, er ikke gjennomført, eller er svakere enn beste praksis. Svakheter i sikkerhetstiltakene indikerer at Kartverkets styring ikke er tilstrekkelig, enten ved at svakheter ikke er identifisert, eller ved at det ikke er iverksatt korrigerende tiltak.

Statsråden uttaler at selv om mye av Kartverkets sikkerhetsarbeid holder en høy standard, vil det legges vekt på en mer helhetlig oppfølging av at eksisterende styringssystemer er i tråd med god praksis. Dette vil bli gjort ved å følge opp at Kartverket foretar jevnlig evaluering og oppdateringer av sikkerhetstiltak og styringssystemet for øvrig, slik at de fungerer som forutsatt og er i tråd med regelverket for informasjonssikkerhet.

Departementet vil i styringsdialogen med Kartverket i 2018 og 2019 ha et særskilt fokus på at Kartverket ikke bare videreutvikler sine sikkerhetssystemer, men også gjennomgående følger opp disse og dokumenterer sitt arbeid.

1.2.14 Etats- og virksomhetsstyringen av Norsk filminstitutt (Kulturdepartementet)

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Norsk filminstitutt (NFI) virksomhetsstyring fortsatt har store mangler. NFI mangler tydelige prioriteringer og mål for virksomheten, et system for å måle resultater og ressursbruk, et velfungerende risikostyringssystem, tilstrekkelig styringsinformasjon og god internkontroll. Tilskuddsforvaltningen i NFI er lite effektiv og har svakheter når det gjelder innretning, sporbarhet og habili-

tet. Kulturdepartementet legger i sin oppfølging for lite vekt på at NFI skal ha god intern styring og effektiv ressursbruk.

Statsråden uttaler at departementet på bakgrunn av Riksrevisjonens foreløpige rapport straks tok kontakt med NFI og ba dem om å rette opp i de mangler og svakheter som Riksrevisjonen bemerket i rapporten. Svakheterne er rettet opp, og departementet skal følge opp virksomhetsstyringen ved NFI videre i styringsdialogen med særlig fokus på intern kontroll og effektiv ressursbruk. Statsråden vil foreta en gjennomgang av tilskuddsordningene på filmområdet for å se om departementet når de filmpolitiske målsettingene som Stortinget har satt.

Riksrevisjonen har merket seg at statsråden opplyser at departementet har iverksatt flere tiltak for å rette opp de svakheterne som Riksrevisjonen har påpekt. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at Kulturdepartementet forsikrer seg om at de iverksatte tiltakene retter opp disse manglene, og at departementet sørger for at det får tilstrekkelig informasjon om NFIs måloppnåelse og ressursbruk.

Riksrevisjonen har videre merket seg at statsråden vil foreta en gjennomgang av tilskuddsordningene på dette området. Etter Riksrevisjonens vurdering må departementet påse at tilskuddene bidrar til å nå målet om å styrke talentutviklingen, og sørge for at tilskuddsmidlene ikke lenger bindes opp i særordninger knyttet til de ulike formatene.

1.2.15 Kulturdepartementets oppfølging av Norges idrettsforbunds bruk av spillemidler (Kulturdepartementet)

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at departementet ikke har 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 har ikke lagt godt nok til rette for målrettet og effektiv bruk av spillemidlene, og en større andel av spillemidlene kunne ha blitt brukt til idrettslig aktivitet og til å ivareta medlemsorganisasjonene. Det er uklart om NIF når målene for prioriterte grupper.

Statsråden uttaler at Kulturdepartementet er godt i gang med oppfølgingen av NIF og har ingen merknader til Riksrevisjonens anbefalinger for det videre arbeidet.

Riksrevisjonen har merket seg at statsråden opplyser at departementet er godt i gang med oppfølgingen av NIF når det gjelder ressursutnyttelse, effektivisering og informasjon om måloppnåelse. Riksrevisjonen vil likevel understreke viktigheten av at Kulturdepartementet sørger for å få et bedre grunnlag for å vurdere hvordan tilskudd til NIF bidrar til å nå vesentlige idrettspolitiske mål.

1.2.16 Driftsleveranser av økonomisystemer til universitets- og høyskolesektoren (Kunnskapsdepartementet)

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet ikke har ivarettatt sitt overordnede ansvar for å sikre at økonomisystemene i universitets- og høyskolesektoren tilfredsstillende kravene til informasjonssikkerhet i gjeldende regelverk og anbefalte standarder – til tross for at flere av forholdene også ble påpekt i Dokument 1 (2016–2017).

Kunnskapsdepartementets heleide aksjeselskap Uninett AS og Universitetets senter for informasjonsteknologi (USIT), som er en sentral IT-enhet direkte underlagt Universitetet i Oslo (UiO), driftet i 2017 økonomisystemer for statlige universiteter og høyskoler. Departementet har ikke sikret oppdaterte driftsavtaler der oppgave- og ansvarsforhold, avtalt tjenestekvalitet og datasikkerhet er tilstrekkelig definert.

Leverandørene har i varierende grad gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser, og departementet har ikke gjennomført tilsyn for å sikre at leveransene er i henhold til behov og gjeldende regelverk. Departementet har videre ikke sikret at Uninett AS og USIT har tilfredsstillende sikkerhet i økonomisystemene.

Statsråden ser alvorlig på påpekte svakheter og mangler ved det generelle sikkerhetsnivået i universitets- og høyskolesektorens økonomisystemer. Statsråden forventer at tiltak med å fornye og videreutvikle avtaleverket mellom kunnskapssektoren og det nyopprettede Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning – skal løse de utfordringer Riksrevisjonen har tatt opp.

Riksrevisjonen understreker viktigheten av at påpekte mangler hos USIT også blir korrigert.

1.2.17 Utdanningsdirektoratets forvaltning av tilskudd til friskoler (Kunnskapsdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at nær 80 pst. av alle skoler der Utdanningsdirektoratet har identifisert høy risiko for at statstilskudd og skolepenger disponeres i strid med lov om frittstående skolar (friskoleloven), ikke har blitt fulgt opp av Utdanningsdirektoratet verken gjennom den etablerte tilsynsordningen eller på annen måte. Dette øker risikoen for at statstilskudd og skolepenger nyttes til andre formål enn skoledrift, og at elevene dermed ikke sikres et skoletilbud i henhold til friskoleloven.

Statsråden uttaler at Riksrevisjonen i sine vurderinger ikke har tatt hensyn til viktige forutsetninger i Utdanningsdirektoratets risikomodell. Statsråden mener derfor at Riksrevisjonen har lagt til grunn en for høy prosentandel av skoler med høy risiko som ikke følges opp. Statsråden mener at den løsningen som Riksrevisjonen anbefaler, vil kunne innebære en u hensiktsmes-

sig bruk av tilsynsressursene og gå på bekostning av mer omfattende og detaljerte tilsyn med de aktørene som i årsregnskapskontrollen har høyest total risiko. Riksrevisjonen påpeker at selv om presiseringen av Utdanningsdirektoratets risikomodell legges til grunn for beregning av skoler med høy risiko, er det fortsatt nær 80 pst. av skolene som ikke følges opp.

1.2.18 Informasjonssikkerhet i forskningssystemer (Kunnskapsdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det i tre kontrollerte universiteter/høyskoler er mangler ved dokumentasjonen av sentrale elementer i styringssystemet for informasjonssikkerhet. Manglene viser at de tre virksomhetene ikke etterlever flere av kravene som følger av lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 13 og forskrift om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften). Revisjonen viser at virksomhetene følger lite opp at styringssystemene gir tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger i forskningsprosjekter.

Statsråden uttaler at departementet er oppmerksom på at universitets- og høyskolesektoren fremdeles har utfordringer med å ferdigstille fyllestgjørende internkontroll og styring av informasjonssikkerhet. Departementet har iverksatt tiltak for å styrke kontrollen og styringen av informasjonssikkerhetsarbeidet i universitets- og høyskolesektoren. Dette vil gi departementet bedre grunnlag for å etatsstyre den enkelte virksomheten innen informasjonssikkerhet og personvern.

1.2.19 Etats- og virksomhetsstyringen av Kystverket (Samferdselsdepartementet)

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Samferdselsdepartementet ikke har fulgt opp at Kystverket har etablert et godt nok system for å måle og følge opp resultater av virksomheten. Kystverket har, med unntak for lostjenesten, i liten grad utviklet styringsinformasjon som kan belyse om driften er effektiv. Staten har heller ikke etablert en samordnet og effektiv styring på områder der flere enheter deler ansvaret.

Statsråden uttaler at det er flere momenter i Riksrevisjonens rapport som Samferdselsdepartementet vil dra nytte av i arbeidet med å videreutvikle etats- og virksomhetsstyringen av Kystverket. Samferdselsdepartementet vil i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger følge opp at Kystverket retter opp påviste feil og mangler, og at etaten har et oppdatert og velfungerende styringssystem. Videre vil departementet følge opp at styringsinformasjonen om Kystverkets resultater, måloppnåelse og effektivitet forbedres. Når det gjelder gjennomføringen av utbyggingsprosjektene, mener statsråden at Kystverkets vektlegging av pris og kvalitet i konkurranseutsettingen sikrer effektivitet.

Riksrevisjonen påpeker at undersøkelsen viser at det ikke er en systematisk oppfølging av effektiviteten i utbyggingsprosjektene, og at planunderlaget er svakt. Riksrevisjonen mener at et godt planunderlag er en forutsetning for at utbyggingsprosjektene kan gjennomføres effektivt og med god kvalitet. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det behov for å bedre kvaliteten på planunderlagene, utvikle systematikken i oppfølgingen av utbyggingsprosjektene og utarbeide god styringsinformasjon.

1.3 Orientering om Riksrevisjonens revisjon av Sametingets tilskuddsforvaltning

Riksrevisjonen har revidert Sametingsrådets tilskuddsforvaltning for budsjettåret 2017. Revisjonen var en videreføring av en tilskuddsrevisjon i 2016 og omfattet alle Sametingets tilskuddsordninger. Målet med revisjonen var å kontrollere om Sametingsrådet etterlever kravene i økonomiregelverket i staten for å sikre at forvaltning og rapportering av tilskuddsmidler er i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger.

Revisjonens funn er rapportert til Sametingsrådet og presentert for Sametingets kontrollkomité. Riksrevisjonen finner det hensiktsmessig at også Stortinget orienteres om revisjonen og Riksrevisjonens funn.

Sametinget er ikke et underordnet organ av departementene, og er ikke underlagt instruksjons- og kontrollmyndighet fra regjeringen. Sametinget er delegert myndighet til å forvalte midlene som stilles til disposisjon for Sametinget over det årlige statsbudsjettet, jf. lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) § 2-1 tredje ledd.

Sametinget mottar bevilgninger over ti ulike departementers budsjetter, og midlene fordeles av Sametinget i plenum og forvaltes ut fra Sametingets vedtak og forutsetninger. Sametingsrådet forvalter Sametingets budsjett og har blant annet ansvar for å fastsette regelverk og forvalte tilskudd i henhold til reglene i kapittel 6 i bestemmelser om økonomistyring i staten. Bevilningene til Sametinget utgjorde i 2017 litt over 458 mill. kroner, hvorav bevilgede tilskuddsmidler utgjorde ca. 304 mill. kroner. Tilskuddsmidlene er viktige for at den samiske folkegruppen i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv, slik formålet er etter sameloven § 1-1.

Riksrevisjonens kontroll viser at det er svakheter ved Sametingsrådets utforming og forvaltning av tilskuddsordningene. Utformingen av regelverkene gjør at de fleste tilskuddsordningene ikke sikrer at resultatene er forankret i Sametingets mål med bevilningene. Det er i få tilfeller en tydelig sammenheng mellom mål, kriterier for måloppnåelse og rapporteringskrav i regelverkene for ordningene. Det stilles i liten grad rapporteringskrav til tilskuddsmottaker som gir relevant resultatinformasjon.

Svakheterne i utformingen av tilskuddsregelverkene fører til at Sametingsrådet i mange tilfeller ikke etter spør informasjon om oppfyllelse av Sametingets mål med ordningen. For en del av ordningene blir det hentet inn resultatinformasjon gjennom rapporteringsskjemaer og/eller andre kilder. Informasjonen blir i liten grad sammenstilt som grunnlag for rapportering til Sametinget for å belyse måloppnåelsen for den enkelte tilskuddsordningen. Det blir rapportert til Sametinget om måloppnåelse og resultater for kun en tredjedel av ordningene.

Riksrevisjonens konklusjon er at ordningene ikke er innrettet på en slik måte at Sametingets mål tas hensyn til gjennom hele tilskuddsforvaltningen.

1.4 Komiteens generelle merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og Ulf Leirstein, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, og fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, viser til at Riksrevisjonen har revidert statsregnskap, herunder regnskapet for administrasjonen av Svalbard, alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, samt gitt en orientering om revisjon av Sametingets tilskuddsforvaltning for regnskapsåret 2017.

Komiteen registrerer at resultatet av den finansielle revisjonen viser at regnskapene i hovedsak er korrekt avlagt, og er tilfreds med at Riksrevisjonen kun har avdekket vesentlige feil i 5 av 217 regnskaper i 2017.

Komiteen viser til sine merknader under de enkelte kapitler, men vil innledningsvis fremheve noen forhold som krever særlig oppmerksomhet.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen også under revisjonen, jf. Dokument 1 (2018–2019), har avdekket en rekke svakheter ved informasjonssikkerheten. Dette er påtalt gjennom flere år, og revisjonen for 2017 viser at dette fortsatt er et område med utfordringer, selv for store og dataintensive statlige virksomheter. Det pekes spesielt på svakheter ved informasjonssikkerheten i Arbeids- og velferdsetaten, Arbeidstilsynet, i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, ved sikringen av personopplysninger i Direktoratet for økonomistyring, i Statens kartverk og i forskningssystemene. Komiteen vil understreke at mangelfull styring og oppfølging av informasjonssikkerhet er sterkt kritikkverdige. Sensitiv informasjon, også personopplysninger, kan komme på avveie. Viktige tjenester for samfunnet kan settes ut av funksjon. Komiteen viser til at forholdet også ble kommentert under behandlingen av Doku-

ment 1 for regnskapsåret 2016 og forutsetter at regjeringen nå får fortgang i arbeidet for å sikre informasjons- og datasikkerheten. Komiteen ber om å bli holdt orientert om fremdriften gjennom Dokument 1 for regnskapsåret 2018.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen finner grunn til å kritisere Navs oppfølging av prinsippene i anskaffelsesregelverket ved anskaffelse av hjelpemidler, og at målet i uføreforhøret om at flere uføre skal kunne kombinere arbeidsinntekt og trygd, ikke nås. Komiteen har også merket seg Riksrevisjonens påpeking av manglende kvalitetssikring av omsorgssentrene for mindreårige asylsøkere. Dette er en særlig sårbar gruppe. Komiteen deler Riksrevisjonens bekymring og vil understreke viktigheten av jevnlig kontroll med tilbudet. Komiteen ber om å bli holdt orientert om oppfølgingen.

Komiteen finner det alvorlig at politiet ikke har oversikt over et stort antall våpen, og at kvaliteten på det nasjonale våpenregisteret er beheftet med betydelige svakheter. Komiteen forventer at Justis- og beredskapsdepartementet iverksetter nødvendige tiltak og ber om å bli holdt orientert om utviklingen.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i revisjonen for budsjettåret 2016 påpekte vesentlige svakheter i politiets behandling og oppfølging av beslag i straffesaker. Komiteen imøteser Riksrevisjonens vurdering av status for arbeidet med å sikre gode rutiner for registrering, behandling og oppfølging.

Komiteen viser også til at Riksrevisjonen under behandlingen av den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2016 ikke kunne uttale seg om regnskapene til Forsvaret og Forsvarsmateriell. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen for 2017 har gitt modifiserte beretninger for Forsvaret og Forsvarsmateriell. Komiteen konstaterer at opprettelsen av Forsvarsmateriell fremstår som svært dårlig forberedt, og forutsetter å bli holdt orientert om utviklingen.

Komiteen noterer at det er avdekket betydelige feil og mangler i økonomisystemene i universitets- og høyskolesektoren, og forutsetter at departementet umiddelbart setter i verk tiltak for å bøte på dette. Videre viser komiteen til at Riksrevisjonens undersøkelse av Utdanningsdirektoratets forvaltning av tilskuddsordningen til friskoler har avdekket at statstilskudd og skolepenger disponeres i strid med friskoleloven. Komiteen registrerer at statsråden ikke finner det hensiktsmessig å endre rutineene for kontroll- og tilsynsvirksomhet, men komiteen forutsetter imidlertid at departementet vil følge opp Riksrevisjonens kritikk og imøteser tilbakemelding både fra statsråden til Stortinget og fra Riksrevisjonen i Dokument 1.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen har kritiske merknader til forhold under Samferdselsdepartementet. Departementet har blant annet mottatt revi-

sjonsberetning med forbehold, relatert til kapitalforhøyelse med en milliard kroner i Nye Veier AS. Videre er det påpekt at Kystverket ikke har et godt nok system til å måle og følge resultatene av virksomheten.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har revidert Sametingsrådets tilskuddsforvaltning for 2017, i tråd med Sametingets vedtak og avtalt prosedyre. Revisjonen er rapportert til Sametinget, og Riksrevisjonen har funnet det hensiktsmessig at også Stortinget orienteres om revisjonen og funn. Sametingsrådet forvalter Sametingets budsjett og har blant annet ansvar for å fastsette regelverk og tilskudd i henhold til reglene i kapittel 6 i bestemmelser om økonomistyring i staten.

Komiteen har merket seg at revisjonen viser at det er svakheter ved Sametingsrådets utforming og forvaltning av tilskuddsordningene.

Utformingen av regelverkene gjør at de fleste tilskuddsordningene ikke er forankret i Sametingets mål med bevilgningene. Komiteen viser til at Riksrevisjonen påpekte samme svakheter ved tilskuddsordningene ved behandlingen av årsregnskapet for budsjettåret 2016, men uten at Sametingsrådet har truffet tiltak for å rette opp manglene. Komiteen forutsetter at Riksrevisjonen følger opp saken.

2. Resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter

2.1 Statsministerens kontor

2.1.1 *Finansiell revisjon – hovedfunn*

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Statsministerens kontor og den underliggende virksomheten og består av ledelseskommentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering, inklusiv noter. Den underliggende virksomheten har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i regelverk for økonomistyring i staten (økonomiregelverket). Statsministerens kontor utarbeider ikke årsrapport.

2.1.1.1 RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Riksrevisjonen har avgitt én revisjonsberetning til Statsministerens kontor og én underliggende virksomhet.

Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene under Statsministerens kontor.

Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

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

2.1.2 Saksforhold

Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere iverksettingen av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

Riksrevisjonen rapporterer ingen slik revisjoner i Dokument 1 i 2018–2019 under Statsministerens kontor.

2.1.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen ikke har merknader til regnskapet for Statsministerens kontor i 2017.

Komiteen har ingen øvrige merknader.

2.2 Arbeids- og sosialdepartementet

2.2.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Arbeids- og sosialdepartementet og de underliggende virksomhetene, og for fondet, og består av ledelseskommentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontrapporering, inklusiv noter. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet årsrapport i tråd med kravene i regelverk for økonomistyring i staten (økonomiregelverket). Departementet og fondet utarbeider ikke årsrapport.

2.2.1.1 RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Riksrevisjonen har avgitt elleve revisjonsberetninger: én til departement, ni til underliggende virksomheter og én til fondet.

Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

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

Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

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

2.2.1.2 SIKRING MOT DATAANGREP I ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN

Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om arbeids- og velferdsetaten har etablert tiltak for å sikre sensitive opplysninger mot dataangrep i henhold til

kravene i lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og forskrift om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften) og anbefalinger i anerkjente standarder. Revisjonen har undersøkt etatens sikkerhetstiltak som skal forebygge og oppdage dataangrep.

Hovedfunn

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

Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at IKT-systemene i arbeids- og velferdsetaten har vesentlige svakheter som kan utnyttes i dataangrep.

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

Risikovurderinger danner grunnlaget for arbeidet med å beskytte personopplysninger og skal gjøre det mulig å ta informerte valg om hvilke sikkerhetstiltak som må etableres for å oppnå tilfredsstillende sikkerhet. Ved behandling av personopplysninger skal det ifølge personopplysningsforskriften gjennomføres risikovurderinger for å klarlegge sannsynligheten for og konsekvenser av sikkerhetsbrudd.

Arbeids- og velferdsetaten har etablert retningslinjer, metoder og rutiner for risikostyring. Etatens risikovurderinger dokumenterer ikke hvilke vesentlige sårbarheter og trusler den står ovenfor. Etaten har heller ikke fastsatt kriterier for hva som er akseptabel risiko ved behandling av personopplysninger.

Riksrevisjonen konstaterer at etaten ikke har gjennomført gode nok risikovurderinger. Det kan føre til at etaten ikke prioriterer de tiltakene som er nødvendige for å sikre sensitive personopplysninger mot dataangrep.

Etaten har etablert flere sterke sikkerhetstiltak, men etatens IKT-systemer har likevel vesentlige svakheter som kan utnyttes av interne og eksterne aktører

Av personopplysningsloven går det fram at det ved behandling av personopplysninger skal etableres tiltak for å sikre opplysningenes konfidensialitet.

Arbeids- og velferdsetaten har etablert sikkerhetstiltak mot dataangrep. Det er blant annet utarbeidet retningslinjer og rutiner for risikostyring, informasjonssikkerhet og sikker drift av IKT-systemer. Etaten har implementert flere forebyggende tiltak mot dataangrep, for eksempel segmentering av nettverk og beskyttelse mot

skadelig programvare. Videre har etaten etablert forebyggende tiltak for å oppdage uønskede aktiviteter på PC-er og i deler av nettverket.

Flere viktige tiltak er likevel ikke implementert i tråd med anbefalingene i anerkjente standarder. Dette har ført til svakheter i IKT-systemene som det er mulig å utnytte for å gjennomføre dataangrep mot etaten.

Tester av IKT-systemene, blant annet bruk av hackerverktøy for å angripe databaser på en server, har påvist svakheter, og de har vist hvordan svakhetene kan utnyttes i et dataangrep av eksterne og interne aktører for å få tilgang til personopplysninger.

Politiets sikkerhetstjeneste har i sin sikkerhetsvurdering uttalt at interne aktører i mange tilfeller vil være den beste inngangen til sensitiv informasjon. Arbeids- og velferdsetaten har over 19 000 medarbeidere som har tilgang til IKT-systemene. Det er etablert flere sterke sikkerhetstiltak ytterst i IKT-miljøet, men manglende etterlevelse av anerkjente standarder ved implementeringen har ført til svakheter som kan utnyttes dersom en angriper bryter gjennom de ytterste sikkerhetslagene.

Et av de viktigste prinsippene innen informasjonssikkerhet er prinsippet om tjenstlig behov, det vil si at ansatte ikke skal ha tilgang til mer informasjon eller flere funksjoner enn det som er nødvendig for å kunne utføre oppgavene. Arbeids- og velferdsetaten bryter dette prinsippet på flere områder. Dette utgjør en stor sikkerhetsrisiko.

Revisjonen viser blant annet at alle medarbeidere hadde tilgang til sikkerhetskopier av servere som er kritiske for etatens sikkerhet. Tilgangen ble umiddelbart fjernet da forholdet ble påvist av revisjonen. Revisjonen viser videre at verktøy som burde vært forbeholdt IKT-personell, har vært tilgjengelig for alle ansatte. Denne tilgangen er det nå kun IKT-personell som har.

Et viktig tiltak for å sikre personopplysninger er å dele inn IKT-systemer i ulike soner med forskjellige sikkerhetsnivåer. Dette gjør det mulig å beskytte de forskjellige systemene ut fra hvilket sikkerhetsbehov det enkelte systemet har. Arbeids- og velferdsetaten har utarbeidet en plan for inndeling av IKT-systemer i soner, men etaten har ikke fulgt denne planen fullt ut. Dette har ført til svakheter i sikkerhetstiltakene som kan utnyttes i dataangrep. Blant annet har alle ansatte hatt tilgang til drift av IKT-systemene. Etaten har endret IKT-systemene slik at denne svakheten nå er lukket.

Et annet viktig sikkerhetstiltak er å beskytte brukerkontoer i IKT-systemene med sterke passord. Det er spesielt viktig å beskytte brukerkontoer med utvidede rettigheter.

Gjennomført testing viste at etaten ikke stilte krav om tilstrekkelig sterke passord for brukerkontoer med utvidede rettigheter. Det var mulig å få tilgang til passord og ta over slike brukerkontoer.

Det er viktig at eventuelle dataangrep oppdages gjennom logging og overvåkning. Arbeids- og velferdsetaten har fastsatt overordnede retningslinjer for logging og overvåkning, men det er opp til de enkelte systemansvarlige i etaten å tolke disse retningslinjene og etablere logging og overvåkning i deres systemer. Innsamling av loggdata og oppfølging blir dermed ulik og dekker ikke helheten av etatens komplekse IKT-miljø.

Det er etablert sterke tiltak for overvåkning av bærbare PC-er som benyttes av ansatte og i deler av nettverket. Det er imidlertid andre deler av etatens nettverk hvor det i liten grad er etablert overvåkning som kan oppdage sikkerhetsbrudd. Overvåkning av logger behandles i stor grad isolert, noe som gjør loggene vanskeligere å analysere og øker risikoen for at et angrep ikke blir oppdaget.

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

Arbeids- og velferdsetaten har et stort og komplekst IKT-miljø med over 300 ulike datasystemer. Det er stor variasjon i alder og type teknologier mellom de ulike systemene. Fra et sikkerhetsperspektiv gir denne kompleksiteten risiko for at utilsiktede svakheter ikke blir oppdaget og utbedret. I noen tilfeller kan det også være vanskelig å gjennomføre nødvendig vedlikehold og sikkerhetsoppdateringer. Det er utfordrende at kompleksiteten og alderen i etatens IKT-systemer gjør det vanskelig å etterleve regelverk og anerkjente standarder.

Revisjonen er basert på regelverk gjeldene i 2017. Ny personvernforordning i EU, som innføres i 2018, medfører nye plikter for alle virksomheter som behandler personopplysninger.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet

- påser at arbeids- og velferdsetaten iverksetter nødvendige tiltak for å etterleve kravene i personopplysningsloven og EUs personvernforordning (GDPR)
- følger opp at arbeids- og velferdsetaten utarbeider konkrete risikovurderinger som dekker sårbarheter og trusler for personopplysninger i etatens ulike systemer.

2.2.1.3 ANSKAFFELSER AV HJELPEMIDLER I ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN

Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å undersøke om arbeids- og velferdsetaten anskaffer hjelpemidler i tråd med anskaffelsesregelverket og lov om folketrygd (folketrygdloven).

Hovedfunn

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

Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at arbeids- og velferdsetaten ikke i tilstrekkelig grad følger de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesregelverket om blant annet konkurranse ved anskaffelser av hjelpemidler.

Revisjonen konstaterer at arbeids- og velferdsetaten har fulgt kravene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser for rammeavtaler etaten har inngått på hjelpemiddelområdet i 2017. Det er imidlertid flere brudd på regelverket ved direkte kjøp av hjelpemidler.

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

Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført flere direkte anskaffelser av hjelpemidler for beløp vesentlig over terskelverdien, uten at anskaffelsene er kunngjort eller konkurranseutsatt

Ifølge anskaffelsesloven skal oppdragsgiver opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Dette innebærer blant annet at oppdragsgiver skal sikre at alle leverandører behandles likt gjennom hele anskaffelsesprosessen, og at anskaffelsen så langt som mulig er basert på konkurranse.

Anskaffelser som har en anslått verdi over den nasjonale terskelverdien, skal kunngjøres. I 2017 var terskelverdien 1,1 mill. kroner. Potensielle leverandører skal gjennom kunngjøringen få mulighet til å vurdere om de vil delta i konkurransen.

Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført flere direkte anskaffelser av hjelpemidler for beløp som er vesentlig over terskelverdien, uten at anskaffelsene er kunngjort eller konkurranseutsatt. Etaten identifiserte i 2015 behov for rammeavtaler på flere hjelpemiddelområder, men mangler fortsatt avtaler på en rekke områder hvor verdien av innkjøpene overstiger terskelverdien i anskaffelsesregelverket.

Et eksempel på dette i 2017 er at etaten kjøpte kalendere og planleggingssystemer for 52,6 mill. kroner uten at anskaffelsen ble kunngjort. Dette er hjelpemid-

ler som lagrer og organiserer data om planlagte aktiviteter, og omfatter for eksempel elektroniske kalendere, klokker og tidsmålere. Arbeids- og velferdsetaten har kjøpt inn kalendere og planleggingssystemer fra åtte ulike leverandører i 2017. Ca. 51 mill. kroner, 98 pst. av utbetalingene, har blitt utbetalt til én av disse leverandørene.

Rammeavtale skal etter planen være inngått i 2019. Et annet eksempel er kjøp av optikertjenester, briller og kontaktlinser. I to produktgrupper innenfor denne kategorien har etaten gjort direkte anskaffelser for henholdsvis 23,7 mill. kroner og 24,8 mill. kroner i 2017 uten at disse ble kunngjort.

Ifølge anskaffelsesforskriften skal vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelser over 100 000 kroner nedtegnes eller samles i en protokoll. Dokumentasjonsplikten og plikten til å føre anskaffelsesprotokoll bidrar til at potensielle leverandører og offentligheten, kan føre kontroll med at oppdragsgivers beslutninger er fattet i samsvar med regelverket. Revisjonen viser at etaten i liten grad skriver protokoll ved kjøp av hjelpemidler over 100 000 kroner utenom rammeavtale. Manglende føring av anskaffelsesprotokoll er i strid med dokumentasjonsplikten i anskaffelsesregelverket og svekker etterprøvnbarhet i anskaffelsesprosessen.

Arbeids- og velferdsetaten har i 2017 forlenget 7 av 13 rammeavtaler på hjelpemiddelområdet ut over avtalt opsjonstid og bryter med anskaffelseslovens grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet

Hovedregelen i anskaffelsesforskriften er at rammeavtaler kan inngås for inntil fire år. De etatsdekkende rammeavtalene arbeids- og velferdsetaten har inngått på hjelpemiddelområdet, har en avtaletid på to år pluss opsjon på inntil to nye år. Dette innebærer at rammeavtalene må erstattes av nye hvert fjerde år. Av 13 rammeavtaler som utløp i 2017, har 7 blitt forlenget ut over avtalt opsjonstid. Per 31. desember 2017 varierte forlengelsene fra 76 til 214 dager.

Anskaffelsesloven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Dette innebærer at etaten gjennom sine anskaffelsesprosesser skal bidra til utviklingen av en sunn konkurranse for leverandører av hjelpemidler i Norge. Det er spesielt viktig at etaten overholder kunngjøringsplikten og inviterer markedet til konkurranse for å sikre en samfunnsøkonomisk god ressursutnyttelse og tilstrekkelig utvalg av kvalitativt gode produkter for brukerne.

Det er stor variasjon i antallet leverandører som deltar i konkurransene om rammeavtaler på hjelpemiddelområdet, og på mange områder er det få tilbydere. Av delkonkurransene etaten gjennomførte i 2017, har vel 18 pst. kun én tilbyder.

Rammeavtalene for anskaffelser av bil har en samlet verdi på 1,8 mrd. kroner. Det var henholdsvis bare to og én tilbyder(e) i disse to anskaffelsene.

Det er svakheter i IKT-støtten som skal sikre god internkontroll på hjelpemiddelområdet

En etablert internkontroll er en forutsetning for at en virksomhet skal kunne sikre at anskaffelser av varer og tjenester skjer på en effektiv og forsvarlig måte.

Hjelpemiddelrådets kompleksitet, både når det gjelder omfanget av hjelpemidler og med mange enheter i etaten som er involvert i arbeidet, tilsier at det er viktig med gode rutiner og hensiktsmessige IKT-systemer.

Arbeids- og velferdsetaten har svakheter i internkontrollen som skal sikre at etaten overholder anskaffelsesregelverket. Etaten har ikke egnede IKT-verktøy for å ta ut rapporter som viser hvor mye og hva som er kjøpt gjennom rammeavtale eller som direktekjøp. Hjelpemiddelsentralene utarbeider ikke oversikter over direktekjøp og får ikke tilsendt rapporter med denne styringsinformasjonen fra sentralt hold. En konsekvens av dette er at hjelpemidler til beløp over terskelverdien blir anskaffet uten konkurranseutsetting.

Som del av kontraktsoppfølgingen skal arbeids- og velferdsetaten sørge for at leverandørene oppfyller sine forpliktelser og blant annet leverer i samsvar med avtalen og til rett tid. Dagbøter er et virkemiddel som skal sikre at levering skjer i henhold til avtalen. De fleste rammeavtalene etaten har inngått på hjelpemiddelområdet, inneholder bestemmelser om at leverandøren på eget initiativ skal beregne og betale dagbøter ved forsinket levering.

I 2017 er det innbetalt dagbøter fra 12 leverandører. Etaten mener at omfanget av dagbøter ikke gjenspeiler antallet forsinkede leveranser. Den har imidlertid ikke rutiner som sikrer en systematisk oppfølging av at dagbøter blir betalt. Manglende oppfølging av kontraktsvilkårene øker risikoen for at varer og tjenester leveres etter avtalt leveringstid, og at leverandørene ikke betaler dagbøter.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet

- følger opp at arbeids- og velferdsetaten følger anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper for å bidra til utvikling av en sunn konkurranse for leverandører av hjelpemidler.

2.2.1.4 UFØREREFORMEN FRA 2015

Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å vurdere om Stortingets mål for uførereformen om økt yrkesdeltakelse blant uføretrygdene er nådd, og i hvilken grad Arbeids-

og sosialdepartementets og arbeids- og velferdsetatens oppfølging av reformen har bidratt til måloppnåelse.

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 uføretrygdene som ønsker å kombinere trygd med arbeid.
- Arbeids- og sosialdepartementet 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.

Riksrevisjonens merknader

Andelen uføre som kombinerer trygd med arbeid har ikke økt etter innføringen av uførereformen 1. januar 2015

Et sentralt mål i uførereformen er at flere uføre skal kombinere arbeidsinntekt med trygd. Ny uføretrygd skal motivere uføre som har mulighet til å forsøke seg i arbeid eller øke stillingsandelene sine.

Undersøkelsen viser at andelen uføre som kombinerer trygd med arbeid, ikke har økt etter innføringen av reformen i januar 2015. Andelen uføre som er i et arbeidsforhold, ligger relativt stabilt på mellom 18 og 19 pst. i perioden januar 2015 til desember 2017. De uføre som er i arbeid, har imidlertid økt stillingsandelene sine noe etter at reformen ble innført. Ved inngangen av reformen var gjennomsnittlig arbeidstid for uføretrygdene i arbeid 21 timer i uken, mens den ved utgangen av 2017 var i overkant av 24 timer i uken.

Utgangspunktet for uførereformen var at flere uføre skulle forsøke seg i arbeid eller øke stillingsandelene sine. Riksrevisjonen mener det er positivt at de uføre som er i arbeid, har økt stillingsandelene sine noe etter innføringen av uførereformen. Det har imidlertid ikke blitt flere uføretrygdene i arbeid, og dette innebærer at et viktig mål med uførereformen ikke er nådd. Dette har uheldige konsekvenser både for samfunnet og for uføre som ikke får benyttet sin restarbeidsevne. Å forbli utenfor arbeidslivet kan ha store sosiale og økonomiske konsekvenser for den enkelte.

Målet om økt bruk av gradert uføretrygd er ikke nådd

Stortingets mål om økt bruk av gradert uføretrygd er ikke nådd. Svakheter i arbeids- og velferdsetatens

saksbehandling og oppfølging viser at det er et potensial for at flere kan få innvilget gradert uføretrygd. Riksrevisjonen mener det er alvorlig at arbeids- og velferdsetaten ikke har lagt godt nok til rette for at flest mulig kan opprettholde en tilknytning til arbeidslivet og dermed utnytte restarbeidsevnen sin.

Da den nye uføretrygden ble innført, ble det i folketrygdloven presisert at det i alle saker skal vurderes om uføregraden skal settes lavere enn 100 pst. Personer som ikke har mistet hele inntektsevnen, skal få innvilget gradert uføretrygd tilsvarende den delen av inntektsevnen som er tapt. Undersøkelsen viser at arbeids- og velferdsetaten treffer færre vedtak om gradert uføretrygd etter innføringen av uførereformen enn før. I 2013 fikk 26 pst. av nye uføre innvilget gradert uføreytelse, mens andelen var på 24,5 pst. i 2017.

De lokale Nav-kontorene skal følge opp og påse at brukerens helsetilstand, arbeidsevne og arbeidsmuligheter blir avklart, og hente inn dokumentasjon før det settes fram krav om uføretrygd. Saksbehandlerne hos Nav Arbeid og ytelse skal deretter med utgangspunkt i dokumentasjonen i saken vurdere om vilkårene for uføretrygd er oppfylt, og fastsette uføregrad.

Undersøkelsen viser at det ofte foreligger mangelfull dokumentasjon og mangelfulle vurderinger av brukerens arbeidsevne og arbeidsmuligheter når vedtaket om uføretrygd skal treffes. Dette gjør det vanskelig for arbeids- og velferdsetaten å fastsette riktig uføregrad. Lignende funn er også vist tidligere, av Sintef i 2012 og i Dokument 3:10 (2013–2014) Riksrevisjonens undersøkelse av Navs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne.

En viktig årsak til at dokumentasjonen er mangelfull er at etaten ikke har egnede tiltak for å utrede personer med lav restarbeidsevne. I tillegg har ikke etaten kapasitet til å gi tilstrekkelig oppfølging i avklaringsløpet før søknaden om uføretrygd settes fram.

73 pst. av saksbehandlerne i Nav Arbeid og ytelse som behandler krav om uføretrygd, mener at en bedre utredning av brukerens arbeidsevne og arbeidsmuligheter ville gitt flere vedtak om gradert uføretrygd. 68 pst. av saksbehandlerne mener videre at flere burde hatt gradert uføretrygd. Økt bruk av gradert uføretrygd kan bidra til en økt andel uføretrygdede i arbeid og at flere kan beholde en arbeidstilknytning.

Undersøkelsen viser videre at det er manglende kapasitet hos rådgivende overleger i Nav. Dette har ført til at saksbehandlere unnlater å be om medisinske uttalelser fra de rådgivende overlegene i saker der de er i tvil om dokumentasjonen er tilstrekkelig for å vise at brukeren oppfylder vilkårene i § 12-5 i folketrygdloven. At rådgivende overleger ikke trekkes inn ofte nok, har også blitt påpekt av Nav Klageinstans i både 2015, 2016 og 2017. Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdigg at en slik praksis har vedvart over tid, fordi det gir ri-

siko for at etaten fatter vedtak om uføretrygd uten at det er gjort nødvendige faglige medisinske vurderinger.

Flertallet av de uføretrygdede får lav økonomisk uttelling ved å utnytte restarbeidsevnen sin

Ny uføretrygd skal gi nye og mer forutsigbare muligheter for å kombinere uføretrygd og arbeid og motivere til arbeid for uføre som har mulighet til å forsøke seg i arbeid eller øke stillingsandelen sin. Regelverket skal gi bedre økonomiske insentiver for uføre til å utnytte restarbeidsevnen sin. Flertallet i arbeids- og sosialkomiteen har vist til at inntektssikringsordningene bør være innrettet slik at det alltid lønner seg å jobbe, eventuelt å øke arbeidsinnsatsen dersom man kombinerer arbeid og ytelse.

Det nye regelverket har gjort det enklere og mer oversiktlig for uføretrygdede å kombinere trygd med arbeidsinntekt. Blant annet risikerer uføretrygdede ikke lenger å få revurdert retten til ytelse dersom arbeidsinntekten overstiger en gitt inntektsgrense. Samtidig viser undersøkelsen at det nye regelverket gir få nye økonomiske insentiver for uføre til å tre inn i arbeid, og at flertallet av de uføretrygdede vil få en lav økonomisk uttelling ved å utnytte restarbeidsevnen med det nye regelverket.

Undersøkelsen viser at i overkant av 60 pst. av de uføretrygdede vil sitte igjen med 27 kroner eller mindre av en lønnsinntekt på 100 kroner i det nye regelverket, dersom arbeidsinntekten overstiger en fastsatt beløpsgrense. Uføretrygdede peker på at dette er et nivå som gjør at de i praksis kan komme dårligere økonomisk ut ved å øke arbeidsinnsatsen sin, dersom man tar høyde for jobberelaterte kostnader til for eksempel transport.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om de økonomiske insentivene i det nye regelverket er tilstrekkelige til å motivere flere uføretrygdede til å kombinere trygd med arbeid.

Nav-kontor gir i varierende grad bistand til uføretrygdede som ønsker å kombinere trygd med arbeid

Flertallet i arbeids- og sosialkomiteen har uttalt at arbeids- og velferdsetaten er en viktig deltaker i å hjelpe uføre med å benytte restarbeidsevnen sin. Arbeids- og velferdsetaten har ingen form for oppfølging av brukere som har fått innvilget uføretrygd. Dette gjelder uavhengig av brukerens alder, og heller ikke de som får innvilget uføretrygd i ung alder får oppfølging. Det er derfor opp til brukeren selv å oppsøke Nav dersom vedkommende mener å ha behov for bistand for å kombinere uføretrygd med arbeid.

Det følger av Nav-loven § 4 at arbeids- og velferdsetaten skal bistå arbeidssøkere med å få jobb og stimulere den enkelte stønadsmottaker til arbeidsaktivitet der dette er mulig. Nav-loven § 14 a gir videre alle som henvender seg til Nav-kontoret, og som ønsker eller

trenger bistand for å komme i arbeid, rett til å få vurdert bistandsbehovet sitt. Verken Arbeids- og sosialdepartementet eller Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt noen særskilte føringer for hvordan uføretrygdde arbeidssøkere skal følges opp ved det lokale Nav-kontoret, ut over det som kommer fram i Nav-loven § 14 a.

Undersøkelsen viser at Nav-loven § 14 a tolkes ulikt av Nav-kontorene. En kartlegging av praksis ved tre Nav-kontor viser at det varierer om uføretrygdde arbeidssøkere får vurdert sitt behov for bistand. Videre varierte det mellom de tre Nav-kontorene hvilke tiltak som blir gjort tilgjengelig for uføretrygdde arbeidssøkere. Ved ett av Nav-kontorene gis uføretrygdde arbeidssøkere ikke tilgang på noen tiltak for å komme i arbeid, mens de ved et annet Nav-kontor har tilgang på hele Navs tiltaksportefølje.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Nav-kontor tolker Nav-loven § 14 a ulikt, fordi dette fører til at uføretrygdde ikke er sikret lik behandling. Manglende bistand til å komme i arbeid vil også kunne føre til at uføre ikke får mulighet til å utnytte restarbeidsevnen sin.

Undersøkelsen viser også at informasjon om at uføre kan få bistand fra Nav til å komme i arbeid, ikke blir formidlet spesifikt på etatens nettsider eller i vedtaksbrev til nye uføre. Informasjon om retten til bistand blir dermed ikke formidlet systematisk, og den er heller ikke lett tilgjengelig for brukerne. Riksrevisjonen mener at manglende informasjon til uføre om muligheten for å få bistand fra Nav kan gjøre det vanskelig å oppnå Stortingets mål om å øke andelen uføretrygdde i arbeid.

Arbeids- og sosialdepartementet har i sin styring og oppfølging av etaten hatt lite oppmerksomhet på at målene i uførereformen nås

Arbeids- og sosialdepartementet har ansvaret for at arbeids- og velferdspolitikken er i samsvar med målene som går fram av Stortingets vedtak og forutsetninger.

Departementet har videre det overordnede ansvaret for at arbeids- og velferdsetaten følger opp Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets mål og prioriteringer.

Undersøkelsen viser at Arbeids- og sosialdepartementet i liten grad har operasjonalisert eller viderefremidlet målene for uførereformen i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Departementet satte i tildelingsbrevet for 2016 et krav om at andelen uføretrygdde med lønnsinntekt skal øke. Ut over dette er målet om at flere uføre skal kombinere trygd med arbeid, ikke omtalt i den skriftlige styringsdialogen i perioden 2015–2017. Arbeids- og sosialdepartementet har imidlertid hentet inn kunnskap om virkningene av uførereformen gjennom en evaluering i 2016.

Departementet har også i 2017 gitt Arbeids- og velferdsdirektoratet i oppdrag å sette i gang et nytt evalueringssprosjekt om effekter av uførereformen.

Arbeids- og sosialdepartementet har videre ikke gitt noen føringer for arbeids- og velferdsetatens arbeid med innvilgelse av uføretrygd eller om uførereformens mål om at flere skal få innvilget gradert uføretrygd. Departementet påpeker at det er regelstyrt hvorvidt en person skal ha gradert uføretrygd. Departementet mener derfor at det ikke bør stilles konkrete krav til omfanget av graderinger. Departementet har imidlertid i tildelingsbrev gjort etaten oppmerksom på viktigheten av å fastsette riktig gradering når uføretrygden innvilges. Undersøkelsen viser at departementet har satt krav og etterspurt rapportering på ulike kvalitetsparametere på flere andre ytelsesområder.

Departementet har imidlertid ikke etterspurt eller mottatt rapportering om kvaliteten på Navs arbeid med uførevedtak.

Riksrevisjonen konstaterer at Arbeids- og sosialdepartementet i sin styring og oppfølging av arbeids- og velferdsetaten har hatt lite oppmerksomhet på at målene i uførereformen nås.

En viktig forutsetning for å nå målene i uførereformen er at det finnes arbeidsmuligheter for de uføretrygdde som ønsker arbeid, for eksempel ved at det finnes en deltidsjobb til personer som får fastsatt gradert uføretrygd. Undersøkelsen viser at veiledere ved Nav-kontor og saksbehandlere som fatter vedtak om uføretrygd, opplever at det ikke er tilstrekkelig tilgang på stillinger for personer med redusert arbeidsevne. Dette blir videre framhevet som en begrensende faktor for uføretrygdedes arbeidsdeltakelse og etatens muligheter til å innvilge gradert uføretrygd. Arbeids- og velferdsdirektoratet har, på bakgrunn av oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet, satt i verk et arbeid for å styrke etatens innsats overfor arbeidsgivere. Dette omfatter en økt rekrutteringsinnsats overfor arbeidsgivere og en styrket formidling av arbeidskraft. For å sikre en effektiv utnyttelse av tilgjengelig arbeidskraft blant uføretrygdde vurderer Riksrevisjonen det som avgjørende at Arbeids- og sosialdepartementet følger opp arbeids- og velferdsetatens innsats overfor arbeidsgivere.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke fulgt opp at målene i uførereformen nås

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at arbeids- og velferdsdirektoratet ikke har gitt styringssignaler eller hentet inn styringsinformasjon om målene i uførereformen. Direktoratet skal i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten fastsette mål for arbeids- og velferdsetaten og sikre at resultatkravene nås innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger som den overordnede myndigheten har gitt.

Virksomhetens ledelse har videre ansvaret for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer.

Undersøkelsen viser at Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke har operasjonalisert eller videreformidlet kravet om økt andel uføretrygdede i arbeid, som Arbeids- og sosialdepartementet satte i tildelingsbrevet for 2016. Direktoratet har heller ikke stilt noen krav eller gitt styringssignaler til etaten om økt bruk av gradert uføretrygd.

Direktoratet har videre ikke etterspurt rapportering om måloppnåelse eller informasjon om hvordan det arbeides i etaten for å nå målene med uførereformen.

Manglende styringssignaler og styringsinformasjon innebærer at direktoratet har et svakt grunnlag for å vurdere om målene med reformen nås, og om innsatsen for å nå målene er hensiktsmessig innrettet. Lite oppfølging fra direktoratet gir videre risiko for at arbeidet for å nå Stortingets mål om økt yrkesdeltakelse blant uføretrygdede blir prioritert i ulik grad i Nav Arbeid og ytelser og ved de lokale Nav-kontorene.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet følger opp at arbeids- og velferdsetaten styrker arbeidet for å nå uførereformens mål om økt yrkesdeltakelse blant uføretrygdede. Departementet bør følge opp 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.

Riksrevisjonens sluttmerknad

Statsråden er av den oppfatning at Riksrevisjonen har lagt til grunn en for bred fortolkning av målene med reformen, og mener at hovedhensikten med de sentrale føringene i uførereformen er endringer i regelverket. Riksrevisjonen deler ikke denne oppfatningen og fastholder at Stortingets mål som framgår av Innst. 80 L (2011–2012) om økt yrkesdeltakelse blant uføretrygdede ikke er nådd, og at Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp Stortingets mål.

2.2.1.5 STYRINGSSYSTEM FOR INFORMASJONSSIKKERHET I ARBEIDSTILSYNET

Hovedfunn

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

Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Arbeidstilsynet har et styringssystem for informasjonssikkerhet som ikke fullt ut er i samsvar med eForvaltningsforskriften § 15 og personvernopplysningsloven.

Arbeidstilsynet har utarbeidet mål og prinsipper som definerer prosessene for arbeidet med informasjonssikkerhet og planlegging av sikkerhetstiltak. Dette inkluderer føringer for klassifisering av informasjonssystemer, risikoanalyser og avvikshåndtering. Det er imidlertid ikke stilt krav om interne revisjoner eller gjennomgang av om sikkerhetsstrategien og sikkerhetstiltakene fungerer etter hensikten. Videre er det ikke stilt krav om evaluering og kontinuerlig forbedring av styringssystemet.

Arbeidstilsynet har klassifisert informasjonssystemene. Risikoarbeidet på informasjonssikkerhetsområdet har imidlertid ikke vært en del av den ordinære virksomhetsstyringen ved Arbeidstilsynet, og den helhetlige risikoen på området er ikke blitt vurdert siden 2014. Videre er ikke risikovurderingene på systemnivå fullstendige for alle systemene som er omfattet av revisjonen. Tiltak for å håndtere risiko går ikke alltid fram av risikoanalysene, og det er ikke dokumentert om identifiserte tiltak er gjennomført eller evaluert. Tilsynet har ikke utarbeidet en samlet oversikt over sikkerhetstiltak for hvert system, slik det er gitt føringer om i styringssystemet.

Revisjonen har omfattet et utvalg sikkerhetstiltak som er ansett som viktigst for å redusere risiko. For disse sikkerhetstiltakene har Arbeidstilsynet i liten grad utarbeidet rutiner, prosedyrer eller lignende som benyttes i driften av etatens systemer. Videre er det ikke dokumentert når og hvordan etterkontroll og evaluering av de enkelte sikkerhetstiltakene skal gjennomføres. Dette kan være en medvirkende årsak til at flere av tiltakene som er omfattet av revisjonen, ikke er implementert i henhold til beste praksis og anbefalinger i anerkjente

standarder. Svakheter i sikkerhetstiltak kan indikere at styringssystemet ikke fungerer på alle områder, enten ved at svakheterne ikke er identifisert, eller at korrigerende tiltak ikke er iverksatt.

Arbeidstilsynet har ikke kontrollert eller evaluert om arbeidet med informasjonssikkerhet og sikkerhetstiltak fungerer som forutsatt. Ledelsens gjennomgang av informasjonssikkerhetsarbeidet har ikke blitt gjennomført de siste årene. Det foreligger videre ikke et helhetlig system for registrering, håndtering og oppfølging av informasjonssikkerhetshendelser.

Manglende sikring av informasjon kan føre til uheldige konsekvenser for enkeltpersoner, samfunnet og/eller skade omdømmet til virksomheten. Svakheterne i sikkerhetstiltakene indikerer at Arbeidstilsynets styring ikke er tilstrekkelig, enten ved at svakheterne ikke er identifisert, eller at korrigerende tiltak ikke er iverksatt.

Arbeidstilsynet har igangsatt en gjennomgang av sikkerhetsarbeidet. Dette inkluderer å etablere et felles overordnet styringssystem for informasjonssikkerhet, fysisk sikkerhet, personellsikkerhet, samt helse-, miljø- og sikkerhet knyttet til arbeidsmiljø. Den nye personopplysningsloven vil ha betydning for dette arbeidet.

Revisjonen er basert på regelverk gjeldende i 2017. Den nye personopplysningsloven som er vedtatt i 2018, medfører nye plikter for alle virksomheter som behandler personopplysninger. Det stilles også krav til databehandler, som får flere selvstendige plikter, herunder å sørge for informasjonssikkerhet.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet

- påser at Arbeidstilsynet etterlever gjeldende regelverk for informasjonssikkerhet.

2.2.2 Komiteens merknader

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

Komiteen viser til at Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2015 påpekte vesentlige mangler i arbeids- og velferdsetatens styringssystem for informasjonssikkerhet. Riksrevisjonens oppfølging av saken i 2016 viste at etaten hadde gjennomført flere tiltak, og at ytterligere tiltak var planlagt gjennomført i 2017. Komiteen merker seg imidlertid at revisjonen for budsjettåret 2017 viser at det fortsatt er store mangler i arbeids- og velferdsetatens arbeid med informasjonssikkerheten. Komiteen mener

Riksrevisjonen gjør et viktig oppfølgingsarbeid ved å følge denne saken tett, all den tid det viser seg at tiltakene som er iverksatt hittil ikke har hatt tilstrekkelig effekt.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at IKT-systemene i arbeids- og velferdsetaten har vesentlige svakheter som kan utnyttes i dataangrep. Komiteen merker seg at det er etablert flere sterke sikkerhetstiltak, men at etatens IKT-systemer likevel har vesentlige svakheter som kan utnyttes av interne og eksterne aktører. Komiteen viser til at Riksrevisjonen gjennom tester av IKT-systemene har dokumentert hvordan påviste mangler kan utnyttes i et dataangrep for å få tilgang til personopplysninger.

Komiteen merker seg at statsråden ser alvorlig på de funn som er omtalt, og at Riksrevisjonens funn vil bli sett hen til i framtidig styring av etaten. Komiteen mener det er positivt at etaten allerede har lukket eller er i ferd med å lukke flere av avvikene som Riksrevisjonen har avdekket i revisjonen, men komiteen viser samtidig til Riksrevisjonens funn som viser at det gjenstår et betydelig arbeid på dette området.

Komiteen mener det er sterkt kritikkverdig at informasjonssikkerheten i arbeids- og velferdsetaten fortsatt har vesentlige svakheter som kan utnyttes av interne og eksterne aktører.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen mener Stortingets mål som framgår av Innst. 80 L (2011–2012) om økt yrkesdeltakelse blant uføretrygdete ikke er nådd, og at Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke har fulgt opp Stortingets mål godt nok. Komiteen viser til at et sentralt mål i uførereformen er at flere uføre skal kunne kombinere arbeidsinntekt med trygd. Videre er det et mål å øke bruken av gradert uføretrygd, slik at flest mulig kan opprettholde en tilknytning til arbeidslivet. Komiteen merker seg at Riksrevisjonens undersøkelse viser at det ikke har blitt flere uføretrygdete i arbeid, og at arbeids- og velferdsetaten treffer færre vedtak om gradert uføretrygd etter innføringen av uførereformen 1. januar 2015. Komiteen merker seg at statsråden mener man bør være varsom med å tolke funnene dit hen at uførereformen ikke har hatt noen effekt, og at det vil kunne ta tid før de uføretrygdete tilpasser seg de nye reglene. Komiteen er opptatt av at Riksrevisjonens undersøkelse tas med som nyttig kunnskap i det videre arbeidet med arbeids- og velferdsforvaltningens gjennomføring av den arbeidsrettede bistanden. Komiteen ser verdien av at denne saken følges nøye fra Riksrevisjonens side i tiden fremover, slik at man kan se effektene av reformen i et lengre tidsperspektiv.

Komiteen viser ellers til Riksrevisjonens anbefalinger til Arbeids- og sosialdepartementet og støtter disse.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at det er et annet vesentlig poeng ved gjennomføringen av uførereformen som ikke er tydelig

berørt i Riksrevisjonens rapport, men som har påvirket mange mennesker på uføretrygd. Det gjelder de økonomiske konsekvensene av uførereformen for de uføre. Dette medlem viser til at det under behandlingen i Stortinget av reformen i 2011 var en tydelig forutsetning, uttalt i flere merknader, at folk etter reformen skulle få tilnærmet den samme ytelsen som tidligere. Tallene arbeids- og sosialkomiteen har fått fra departementet i etterkant, har dokumentert at reformen ikke ble gjennomført i tråd med disse forutsetningene. Noen har tapt store beløp på omleggingen. Et brev fra tidligere arbeidsminister Robert Eriksson til tidligere stortingsrepresentant Kirsti Bergstø 3. juli 2015 dokumenterte for eksempel at 14 260 mennesker tapte mer enn 6 000 kroner i året etter skatt som følge av omleggingen. 197 personer med årlig inntekt før skatt under 300 000 kroner tapte over 24 000 kroner i året etter skatt. Dette medlem mener at dette var i strid med forutsetningene for reformen, og viser til at medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti i Dokument 8:103 S (2014–2015) foreslo en varig kompensasjonsordning for uføre som hadde tapt inntekter som følge av reformen.

2.3 Barne- og likestillingsdepartementet

2.3.1 *Finansiell revisjon – hovedfunn*

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Barne- og likestillingsdepartementet og underliggende virksomheter og består av ledelseskommenter og oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering, inklusiv noter. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i regelverk for økonomistyring i staten (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

Forbrukerrådet og Likestillings- og diskrimineringsombudet avlegger regnskap etter periodiseringsprinsippet i henhold til de statlige regnskapsstandardene (SRS).

2.3.1.1 RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Riksrevisjonen har avgitt ni revisjonsberetninger hvorav én til departementet og åtte til underliggende virksomheter.

Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

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

Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

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

2.3.1.2 BARNE-, UNGDOMS- OG FAMILIEETATENS OG FYLKESMANNENS KVALITETSSIKRING AV OMSORGSSENTRER FOR ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE UNDER 15 ÅR

Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) etterlever krav til kvalitetssikring av omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, og om Fylkesmannen gjennomfører tilsyn med kvaliteten i omsorgssentrene i henhold til gjeldende lov og regelverk.

Hovedfunn

- Det gjennomføres ikke et tilstrekkelig antall kvalitetskontroller og meldte og uanmeldte tilsyn med omsorgssentrene.
- Det gjennomføres ikke i tilstrekkelig grad enkelt-samtaler med barn for å ivareta deres interesser.
- Manglende metodikk, mangelfull dokumentasjon og manglende oppfølging av kvalitetskontroller og tilsyn sikrer ikke tilstrekkelig informasjon om kvaliteten i tilbudet til barn som bor på omsorgssentrene.

Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Bufdir og Helsetilsynet ikke har sikret at det gjennomføres kvalitetskontroller og tilsyn med omsorgssentrene for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år i samsvar med kravene i lov og forskrifter.

Det gjennomføres ikke et tilstrekkelig antall kvalitetskontroller og meldte og uanmeldte tilsyn med omsorgssentrene

Fylkesmannen skal gjennomføre minst to årlige tilsyn på omsorgssentrene, og ett av dem skal være uanmeldt, jf. forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner.

Bufetat skal gjennomføre en årlig kvalitetskontroll. Det er ikke gitt unntak fra kravene.

Bufetat gjennomførte i 2017 ikke årlig kvalitetskontroll ved sju av de ti utvalgte omsorgssentrene. I 2016 ble det gjennomført én årlig kontroll på hvert av de ti sentrene. Fylkesmannen gjennomførte i 2017 de to pålagte tilsynene på seks av de ti utvalgte omsorgssentrene. To sentre var ikke gjenstand for tilsyn i det hele tatt, og på to av sentrene ble det gjennomført bare ett tilsyn. I 2016 ble det gjennomført to lovpålagte tilsyn på ni av ti omsorgssentre og ett på det siste. I 2017 ble det verken gjennomført kvalitetskontroll eller tilsyn ved to av de ti omsorgssentrene.

Etatene opplyser at hovedårsaken til manglende kvalitetskontroller og tilsyn var at flere av de private omsorgssentrene var under avvikling. Barne- og likestil-

lingsdepartementet uttaler at det ikke nødvendigvis er riktig bruk av ressurser å føre en relativt omfattende kvalitetskontroll med omsorgssentre som er under avvikling.

Bufetats og Fylkesmannens manglende gjennomføring av pålagte kvalitetskontroller og tilsyn kan føre til at kontrollinstansene ikke får tilstrekkelig informasjon om kvaliteten i omsorgstilbudet til barna og om sentrene etterlever kravene i regelverkene. Revisjonen viser at alle sentrene som skulle avvikles, var i drift og hadde barn bosatt i hele 2017.

Ved avvikling er det risiko for at omsorgstilbudet til barna ikke blir opprettholdt på et forsvarlig nivå, blant annet fordi økonomiske rammevilkår endres og ansatte kan slutte.

Det er et krav at halvparten av Fylkesmannens tilsyn skal være uanmeldte. Av totalt 61 gjennomførte tilsyn for hele landet i 2017 var 13 tilsyn (21 pst.) uanmeldt. I 2016 var 16 av 152 tilsyn (11 pst.) uanmeldt. Når det ikke gjennomføres uanmeldte tilsyn, er det risiko for at Fylkesmannen ikke får kjennskap til hverdagsituasjonen på sentrene slik den er når ledelsen og de ansatte ikke er forberedt og ikke har hatt anledning til å tilrettelegge forholdene før tilsynet.

Det gjennomføres ikke i tilstrekkelig grad enkeltsamtaler med barn for å ivareta deres interesser

Fylkesmannen skal ifølge forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner ta kontakt med hvert enkelt barn for å få frem barnets syn på kvaliteten i tilbudet på omsorgssenteret. Revisjonen viser at to av sju kontrollerte embeter ikke har gjennomført enkeltsamtaler med barna, men bare har hatt samtaler med barn i grupper. Fylkesmannen oppgir at årsaken til dette er at det kan være utfordrende å få gjennomført enkeltsamtaler med barna. Dette er uheldig fordi det i gruppesamtaler kan være vanskelig for barna å fortelle om de får dekket behovene sine for eksempel medisinsk behandling, fritidsaktiviteter og et godt skoletilbud. Informasjonen fra barna er viktig for at Fylkesmannen skal kunne vurdere om omsorgssenteret drives forsvarlig, og om hvert enkelt barn får forsvarlig omsorg og behandling.

I Helsetilsynets registrerings- og styringssystem NESTOR skal Fylkesmannen registrere hvor mange enkeltsamtaler som er gjennomført. Systemet har ikke funksjonalitet for å skille mellom enkeltsamtaler og gruppesamtaler, og flere fylkesmenn registrerer derfor gruppesamtaler med barn som om det er gjennomført samtaler med hvert enkelt barn. Av systemet går det fram at de sju kontrollerte fylkesmennene i 2017 snakket med 57 pst. av barna. Tilsvarende registrering i 2016 viste at det ble gjennomført samtale med 90 pst. av barna.

Informasjonen fra barna er viktig for at Fylkesmannen skal kunne bedømme om hvert enkelt barn får forsvarlig omsorg og behandling. I gruppesamtaler er det ikke naturlig at barna gir uttrykk for sine personlige utfordringer. Fylkesmannen kan heller ikke la barna utlevere personlige opplysninger eller drøfte private forhold mens andre er til stede, fordi barn og unge ikke har taushetsplikt. Fylkesmannen kan derfor gå glipp av viktig informasjon, for eksempel om at barna har vært utsatt for krenkelser, ulovlig bruk av tvang eller andre forhold som indikerer at de ikke får forsvarlig omsorg og behandling. Når registreringssystemet ikke skiller mellom enkeltsamtaler med barn og gruppesamtaler, gir statistikken til Helsetilsynet misvisende styringsinformasjon, og den kan ikke brukes til å avgjøre om det må iverksettes tiltak.

Manglende metodikk, mangelfull dokumentasjon og manglende oppfølging av kvalitetskontroller og tilsyn sikrer ikke tilstrekkelig informasjon om kvaliteten i tilbudet til barn som bor på omsorgssentrene

Buudir har utarbeidet rutiner og retningslinjer for regionenes planlegging, gjennomføring og oppfølging av kvalitetskontroll, sist revidert i 2010, men har ikke utviklet en risikobasert kontrollmetodikk som skal styrke internkontrollen og bidra til felles praksis i regionene. Direktoratet startet i 2015 et arbeid med å utvikle en metodikk, men har ikke fastsatt en plan for når kontrollmetodikken skal implementeres. Bufdirs manglende kontrollmetodikk gir risiko for at kontrollene ikke gjennomføres på en helhetlig og samordnet måte med god kvalitet.

Helsetilsynet har det overordnede faglige tilsynet med omsorgssentrene. Det er utviklet en veileder i tilsyn med barneverninstitusjoner som kan brukes ved tilsyn på omsorgssentre så langt den passer. I 2017 startet Helsetilsynet et arbeid for å vurdere kvaliteten på Fylkesmannens rapporter om tilsyn med omsorgssentre.

Ifølge god forvaltningsskikk skal saksbehandlingen i offentlig forvaltning dokumenteres for blant annet å sikre etterprøvhetsbarhet. Verken Bufetat eller Fylkesmannen dokumenterer kvalitetskontrollene og tilsynene på en slik måte at det går tydelig fram hvilke dokumenter og hvilken informasjon som ligger til grunn for kontrollene, hva som er kontrollert, og hva som er resultatet av kontrollene. Blant annet har mange av Bufetats rapporter fra kvalitetskontroller og Fylkesmannens tilsynsrapporter mangelfulle beskrivelser og vurderinger av gjennomførte kontroller på viktige områder, som barns skole- og opplæringstilbud, medisinsk tilsyn og behandling og bruk av tolk. Det er derfor vanskelig å etterprøve hva som faktisk er kontrollert.

Buudir følger opp at regionene gjennomfører pålagte årlige kvalitetskontroller gjennom mål og resultatstyringen. Videre har Buudir satt krav til at regionene skal

utarbeide en årlig sammenstilling av rapportene fra gjennomførte kvalitetskontroller og peke på områder med utfordringer. Revisjonen viser at ingen av regionene utarbeider en årlig sammenstilling. Det er også krav i forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner om at Fylkesmannen skal sende årsrapport til Bufetat og rapportere om saker som tilsynet har tatt opp i løpet av året. Revisjonen viser at én av de sju kontrollerte fylkesmennene ikke har rapportert. Bufdir har i de siste årene heller ikke etterspurt rapporteringen verken fra regionene eller fra Fylkesmannen.

Bufdirs manglende oppfølging av regionenes og fylkesmennenes rapportering om kvalitetskontroller og tilsyn gir risiko for at kontrollene ikke gjennomføres på en helhetlig og samordnet måte og med god kvalitet.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Barne- og likestillingsdepartementet

- påser at Bufdir og Helsetilsynet gjennomfører kvalitetskontroll og tilsyn på omsorgssentrene i samsvar med krav i barnevernloven og forskrifter for å sikre at mindreårige asylsøkere får forsvarlig omsorg og behandling.

Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen er kjent med at Bufetat har flere virkemidler for å ivareta kvaliteten i omsorgssentrene. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at det gjennomføres en årlig etterfølgende kontroll for å sikre at disse virkemidlene virker etter hensikten, og at barn i en sårbar situasjon får den kvalitet i omsorgen som de har krav på.

2.3.1.3 STYRINGSSYSTEM FOR INFORMASJONSSIKKERHET I FYLKESNEMNDENE FOR BARNEVERN OG SOSIALE SAKER

Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om fylkesnemndene har et styringssystem for informasjonssikkerhet som oppfyller kravene i forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften) og lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).

Hovedfunn

- Fylkesnemndene har ikke et styringssystem for informasjonssikkerhet som oppfyller kravene i eForvaltningsforskriften, og som ivaretar kravene i personopplysningsloven.
- Fylkesnemndene har ikke stilt krav til, fulgt opp eller evaluert informasjonssikkerheten i tjenester som er satt ut.
- Viktige sikkerhetstiltak som blant annet skal forhindre uautorisert bruk av informasjonssystemet,

er ikke gjennomført av tjenesteleverandøren i henhold til beste praksis.

- Fylkesnemndene følger ikke opp at sikkerhetstiltak gir tilfredsstillende informasjonssikkerhet.

Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at fylkesnemndene ikke har et styringssystem for informasjonssikkerhet i samsvar med eForvaltningsforskriften § 15 og anerkjente standarder.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har tidligere understreket betydningen av gode rutiner for sikring av personvern i barnevernet, og den ser alvorlig på at merknader om blant annet informasjonssikkerhet er forhold som har gått igjen i Dokument 1 de siste årene.

Styring og ledelsesinvolvering skal bidra til at virksomheten gjennomfører nødvendige analyser av sikkingsbehov før tiltak iverksettes. Revisjonen viser at fylkesnemndene ikke har sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategier som sikrer ledelsen et tilstrekkelig grunnlag for å planlegge sikkerhetstiltak. Fylkesnemndene har identifisert at de har skjermingsverdige personopplysninger i saks- og ansettelsesforhold, men har ikke oversikt over informasjonsaktiva/-verdier eller klassifisering av slike. Virksomheten har heller ikke en helhetlig prosess for risikovurdering som vil gi grunnlag for å vurdere omfang og innretning på internkontrollen. Det er gjennomført risikovurderinger med hovedvekt på fysisk sikkerhet og ved utvikling av saksbehandlingssystemet ProSak, men det er ikke gjennomført risikovurderinger rettet mot fylkesnemndenes IKT-infrastruktur, som er tjenesteutsett til Bufetat.

Fylkesnemndene har, med bakgrunn i en tjenesteavtale og vedlikeholdsavtale, satt ut driften av IKT-infrastrukturen og saksbehandlingssystemet ProSak til Bufetat. Ved tjenesteutsetting skal fylkesnemndene som behandlingsansvarlig påse at kravene knyttet til sikkerhet følges hos tjenesteleverandøren. Databehandleravtalen med Bufetat inneholder flere av elementene som Datatilsynet anbefaler for slike avtaler, men den stiller ikke krav til hva databehandler skal ha av sikringstiltak for behandling av personopplysninger, eller krav om oppfølging av sikkerhetstiltak.

Fylkesnemndene har delvis utarbeidet policyer og retningslinjer som skal danne grunnlaget for internkontroll (styring og kontroll) på informasjonssikkerhetsområdet. For sikkerhetstiltak som gjennomføres hos Bufetat, har fylkesnemndene i liten grad stilt krav til dokumenterte policyer, retningslinjer og rutiner. Gjennom avtalene med Bufetat er det i liten grad dokumentert hvordan prosessene og kommunikasjonen om sikkerhetstiltak skal foregå. Fylkesnemndene har basert seg på Bufetats styringssystem, uten at dette er tilpasset, fulgt opp eller evaluert.

Internkontrollen skal ivareta og stille nødvendige krav til prosedyrer for sikring av personopplysninger og oppfølging av at iverksatte sikkerhetstiltak fungerer etter hensikten. Svakheter i gjennomføring av sikkerhetstiltak kan indikere at det ikke er etablert et godt nok grunnlag for å vurdere omfang og innretning på internkontrollen, enten ved at tiltak ikke er iverksatt, eller at svakheter i etablerte tiltak ikke er identifisert.

Revisjonen har omfattet et utvalg sikkerhetstiltak i systemer som driftes hos Bufetat, og som er ansett som viktigst for å redusere risiko. Revisjonen viser at fylkesnemndene ikke har fulgt godt nok opp at Bufetat har systematiske sikkerhetstiltak som bidrar til å sikre tilfredsstillende informasjonssikkerhet. Blant annet er det funnet svakheter i tiltak som skal sikre autorisert bruk av informasjonssystemet, og det mangler tilstrekkelig logging og systematisert gjennomgang av logger for å oppdage eventuell uautorisert bruk av systemer. Tiltak mot ødeleggende programvare ved hjelp av sikkerhetsoppdateringer eller tiltak for å hindre kjøring av uautorisert programvare på PC-er og kontroll av enheter i nettverket er ikke gjennomført i tråd med anbefalinger.

De valgte løsningene skal evalueres og forbedres om nødvendig, og det skal følges opp at sikkerhetstiltak som er besluttet, faktisk er iverksatt og fungerer etter hensikten. Dette inkluderer også oppfølging av avtalte sikkerhetstiltak hos tjenesteleverandør.

Fylkesnemndenes avvikhåndteringssystem har ikke fungert godt nok, og det er ikke et enhetlig system for rapportering, håndtering og analyse av hendelser og avvik. De prosedyrer som er etablert, gjelder primært håndtering av fysiske dokumenter med taushetsbelagt informasjon, mens prosedyrer for håndtering av avvik hos tjenesteleverandøren Bufetat primært har vært rettet mot avvik i tilgjengelighet og responstid. Avvik i den tekniske informasjonssikkerheten skal varsles, men det er ikke prosedyrer for systematisk dokumentasjon av dette.

Revisjonen viser at fylkesnemndene i liten grad har gjennomført jevnlig sikkerhetsrevisjoner av organisering, sikkerhetstiltak og bruk av leverandør. De har foretatt enkelte risikoanalyser som grunnlag for å kunne vurdere tiltak for informasjonssikkerhet, men disse har primært vært rettet mot ikke-tekniske tiltak. Oppfølging av tjenesteavtalen og databehandleravtalen med Bufetat har primært vært rettet mot tilgjengelighet og funksjonalitet i ProSak. Fylkesnemndene har ikke en formalisert og systematisk rapportering fra Bufetat på oppfølging av den tekniske informasjonssikkerheten.

Svakheter i fylkesnemndenes styring av og kontroll med informasjonssikkerheten medfører risiko for at sensitive opplysninger ikke blir godt nok beskyttet mot uautorisert innsyn og endring. Mangelfulle sikkerhetstiltak kan føre til uheldige konsekvenser for barn og barnas nærmeste. Sett i lys av det økte trusselnivået med

flere cyberhendelser de siste årene gir de avdekkede svakheter i styringen av sikkerhetstiltak økt risiko for uønskede hendelser. Allmennhetens tillit til at offentlige virksomheter sikrer den informasjon de forvalter i elektroniske systemer, er også vesentlig for at digitale løsninger skal bli brukt som forutsatt i dialogen med brukerne.

Revisjonen er basert på regelverk gjeldende i 2017. Den nye personopplysningsloven som er vedtatt i 2018, medfører nye plikter for alle virksomheter som behandler personopplysninger. Det stilles også krav til databehandler, som får flere selvstendige plikter, herunder å sørge for informasjonssikkerhet.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Barne- og likestillingsdepartementet

- påser at fylkesnemndene iverksetter tiltak som sikrer et styringssystem for informasjonssikkerhet i samsvar med eForvaltningsforskriften § 15 og anerkjente standarder
- påser at avtaleforholdene mellom fylkesnemndene og Bufetat blir avklart og innarbeidet etter fylkesnemndenes behov, og avtalefestet i tråd med krav i personopplysningsloven og anerkjente standarder.

2.3.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Barne- og likestillingsdepartementet har ansvaret for åtte regnskaper, og at ingen av disse har fått vesentlige merknader av Riksrevisjonen for 2017. Komiteen er tilfreds med dette.

Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen har foretatt en revisjon av kvalitetssikring av omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Revisjonen er basert på en analyse av statistikk, dokumenter og intervjuer.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen anbefaler at Barne- og likestillingsdepartementet påser at Bufdir og Helsetilsynet gjennomfører kvalitetskontroll og tilsyn på omsorgssentrene i samsvar med krav i barnevernloven og forskrifter for å sikre at mindreårige asylsøkere får forsvarlig omsorg og behandling. Komiteen er tilfreds med at statsråden understreker viktigheten av dette arbeidet, og at Barne- og likestillingsdepartementet vil følge opp dette.

Komiteen viser også til at departementet i arbeidet med fylkesnemndene vil sikre at et styringssystem for informasjonssikkerhet i samsvar med eForvaltningsforskriften § 15 og anerkjente standarder kommer på plass. Komiteen er fornøyd med at dette arbeidet prioriteres og blir fulgt opp av departementet slik at informasjonssikkerheten, rutiner og systemer ivaretas på en god måte.

2.4 Finansdepartementet

2.4.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Finansdepartementet og de underliggende virksomhetene, samt for Tollvesenets velferdsfond. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i regelverk for økonomistyring i staten (økonomiregelverket). Fondet inngår i tolletatens årsrapport. Departementet utarbeider ikke årsrapport.

På Finansdepartementets område avlegger Direktoratet for økonomistyring og Statistisk sentralbyrå regnskap etter periodiseringsprinsippet i henhold til de statlige regnskapsstandardene (SRS).

2.4.1.1 RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Riksrevisjonen har avgitt sju revisjonsberetninger hvorav én til departementet, fem til underliggende virksomheter og én til fond.

Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

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

Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

Skatteetaten

Basert på revisjonen av årsregnskapet og kontrollhandlinger funnet nødvendige i henhold til ISSAI 4000-serien, er det avdekket brudd på følgende regelverk:

- Reglement for økonomistyring i staten § 14 Intern kontroll og bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.5.1 Generelt om transaksjonskontroller og punkt 2.5.3 Transaksjonskontroll av inntekter. Revisjonen viser over 200 000 uidentifiserte a-meldinger som berører over 40 000 inntektsmottakere. Over 13 000 a-meldinger med innbetalt forskuddstrekk er ikke identifisert på riktig skatteyter og har dermed ikke blitt godskrevet ved skatteoppgjøret. I tillegg foreligger det inntektsgrunnlag på over 2,6 mrd. kroner uten at det er foretatt skattetrekk for 26 000 uidentifiserte inntektsmottakere hvor Skatteetaten ikke har tilstrekkelige kontroller for å kunne vurdere skatteplikt. Videre viser revisjonen at en tredjedel av utenlandske oppdragstakere som har oppdrag på land eller kontinentalsokkelen, ikke har oppfylt sin opplysningsplikt i henhold til lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (a-opplysningsloven) – uten at skattemyndighetene har satt i verk tilstrekkelige tiltak for å sikre skatteinntektene. Disse forholdene medfører tapt skatteproveny.

- Reglement for økonomistyring i staten § 14 f, som stiller krav om at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler jf. bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 4.3.6 tredje ledd, som stiller krav til intern kontroll knyttet til endring av lagrede data uten bruk av applikasjonenes normale funksjoner.

Det er påvist svakheter knyttet til fellesbrukere, logging og manglende oppfølging av logger ved direkte pålogging i merverdiavgiftsapplikasjonens database.

Riksrevisjonen har ingen øvrige kommentarer til etterlevelsen av administrativt regelverk.

2.4.1.2 OM SKATTEOPPKREVERFUNKSJONEN — FINANSDEPARTEMENTETS OG SKATTEDIREKTORATETS FAGLIGE STYRING OG OPPFØLGING

Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen er å undersøke om de virkemidler Finansdepartementet og Skattedirektoratet (SKD) har til rådighet for faglig styring og oppfølging av de kommunale skatteoppkreverne (SKO), utnyttes, og hva som eventuelt er årsakene til at virkemidler ikke brukes.

Hovedfunn

- Bruken av organisatoriske og pedagogiske virkemidler i styringen og oppfølgingen av skatteoppkreverfunksjonen fungerer i hovedsak.
- Finansdepartementet og Skattedirektoratet benytter ikke instruksjonsmyndigheten i skattebetalingsloven § 2-3 andre ledd.

Riksrevisjonens merknader

Bruk av organisatoriske og pedagogiske virkemidler

Revisjonen viser at organisatoriske virkemidler som benyttes i styringen og oppfølgingen av skatteoppkreverfunksjonen, i hovedsak fungerer, men at det i oppfølgingen av mål og krav kan være en iboende konflikt mellom resultatkravet for arbeidsgiverkontrollen om en årlig kontrolldekning på fem pst. og kravet om at kontrollene skal være risikobasert. Skatteetaten tilbyr også kurs og andre kompetansehevende tiltak for skatteoppkreverkontorene som pedagogiske virkemidler. Det er imidlertid ikke fastsatt konkrete kompetansekrav eller krav om obligatorisk deltakelse på kompetansetilbudene til skatteoppkreverne. Konsekvensen er at disse kan velges bort.

Bruk av instruksjonsmyndigheten i skattebetalingsloven § 2-3 andre ledd

Skattebetalingsloven § 2-3 annet ledd lyder:

«Departementet kan gi kommunene instruks om nødvendig utbygging av skatteoppkreverkontorene. Departementet kan også gi instruks om teknisk og arbeidsmessig samordning av skatteoppkrevernes og skattekontorenes oppgaver.»

Denne myndigheten er delegert til Skattedirektoratet, jf. F21.12.2007 nr. 1766 § 2-3. Med denne bestemmelsen kan departementet gripe inn i kommunenes selvbestemmelsesrett, et prinsipp som gjenspeiles i kommuneloven § 6.

Skattedirektoratet gir i intervju uttrykk for en forståelse av at Skattebetalingshåndboken angir bestemmelsens innhold, hvor det vises til at meningen er «å sikre den nødvendige samordning av arbeidsoppgavene i forbindelse med skriving av skattelister, skatteberegning og avregning». Riksrevisjonen viser til at Skattebetalingshåndboken første gang ble utgitt i 2010 av Skatteetaten. Det er uklart hvor denne forståelsen kommer fra, og hvorfor bestemmelsen er tolket så snevert. Departementet viser i tilbakemeldingene til at de har fått opplyst fra Skattedirektoratet at tolkningen bygger på uttalelser gitt til tidligere skattebetalingslov, uten at det er nærmere angitt hva disse tolkningene bygger på.

Forståelsen av ordlyden i «nødvendig utbygging av skatteoppkreverkontorene» i bestemmelsen tilsier en myndighet til å instruere kommunene om ressursbruket på skatteoppkreverfunksjonen. Videre i andre punktum er det gitt myndighet til å instruere kommunene om «[...] teknisk og arbeidsmessig samordning [...]». Ordlyden tilsier etter revisjonens mening en instruksjonsmyndighet som omfatter mer enn «skriving av skattelister, skatteberegning og avregning», og at departementet har myndighet til å instruere skatteoppkreverne om å organisere seg slik at de ivaretar samfunnets behov for en effektiv skatteinnkreving. Dette støttes etter revisjonens mening også av forarbeidene til skattebetalingsloven av 2005 og tidligere lov av 1952.

Riksrevisjonen har i intervjuene med Skattedirektoratet og Finansdepartementet stilt flere spørsmål om begrepene «sanksjonsmulighet» og «instruksjonsmyndighet», og oppfatter at både direktoratet og departementet er enige i at det er lenge siden bestemmelsene i skattebetalingsloven ble fortolket, og at de kan ha tolket bestemmelsen for snevert.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Finansdepartementet ikke har avklart hva som ligger i hjemmelen i skattebetalingsloven § 2-3 andre ledd. Skattedirektoratet rapporterer til Finansdepartementet om gjentatte pålegg til skatteoppkreverne som ikke følger retningslinjene for innkrevingsarbeidet, og om kommuner som ikke gjennomfører arbeidsgiverkontroll, i de årlige kontrollrapportene for skatteoppkreverfunksjonen for 2015 og 2016. Denne rapporteringen viser også at det er aktuelt å vurdere bruk av instruksjonsmyndigheten i slike tilfeller.

Selv om Finansdepartementet og Skatteetaten ikke har direkte sanksjonsmuligheter overfor kommunene, kan det vurderes om det bør rapporteres om manglende resultater i skatteoppkreverfunksjonen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Departementet har ansvaret for økonomiske og juridiske rammebetingelser for kommunesektoren og skal bidra til at statens styring av kommunesektoren er samordnet, helhetlig og konsistent. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har muligheter til sanksjonering med hjemmel i kommuneloven ved manglende etterfølgelse av instruksene. Finansdepartementet uttaler at de vurderer dette som en sanksjonsmulighet.

Riksrevisjonens anbefalinger

- Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet
- avklarer bruk av instruksjonsmyndigheten i skattebetalingsloven § 2-3 andre ledd for å sikre en effektiv og målrettet skatteoppkreverfunksjon i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, jf. Stortingets behandling av Prop. 1 S (2016–2017) for Finansdepartementet
 - vurderer om det kan rapporteres til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som har sanksjonsmuligheter, hvis enkelte kommuner ikke retter seg etter gjentatte pålegg fra Skatteetaten.

2.4.1.3 SIKRING AV PERSONOPPLYSNINGER I DIREKTORATET FOR ØKONOMISTYRING

Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

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

Hovedfunn

- Revisjonen viser at det er svakheter ved flere sider av DFØs arbeid med å sikre personopplysningene:
 - DFØ har ikke dokumentert oversikt over det samlede risikobildet for behandlingen av personopplysninger.
 - DFØs sikkerhetstiltak gir ikke tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger i lønnsystemet SAP.
 - DFØs oppfølging av iverksatte tiltak og oppfølgingen av den eksterne leverandøren er mangelfull.

Riksrevisjonens merknader

Tidligere revisjoner av informasjonssikkerhet i DFØ og andre statlige virksomheter har avdekket vesentlige svakheter. I 2012 gjennomførte Riksrevisjonen en revisjon av informasjonssikkerheten i lønns- og personalsystemet SAP i DFØ, som blant annet viste svakheter ved

sikkerhetsrevisjoner, risikovurderinger og brukertilganger.

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at DFØ på flere områder ikke etterlever sentrale krav i personopplysningsloven og personopplysningsforskriften om sikring av personopplysninger i lønns- og personal-systemet. Dette øker risikoen for at personopplysninger kan komme på avveie eller misbrukes. Flere av svakhetene har blitt tatt opp av Riksrevisjonen i tidligere revisjoner.

DFØ har ikke dokumentert oversikt over det samlede risikobildet for behandlingen av personopplysninger

Virksomheter som behandler personopplysninger, skal gjennomføre risikovurderinger for å klarlegge sannsynligheten for og konsekvensene av sikkerhetsbrudd.

Risikovurderingene danner grunnlaget for arbeidet med å beskytte personopplysninger og skal gjøre det mulig å ta informerte valg om hvilke sikkerhetstiltak som må etableres for å oppnå tilfredsstillende sikkerhet.

DFØ gjennomfører ikke risikovurderinger av sikringen av personopplysninger i SAP, og har bare i begrenset grad utført risikovurderinger av informasjonssikkerheten i systemene. Revisjonen viser også at DFØ ikke har noen dokumentert oversikt over den samlede risikoen for behandlingen av personopplysninger. Direktoratet har heller ikke fastsatt kriterier for hva som er akseptabel risiko. Dette medfører at DFØ ikke har nødvendig grunnlag for å prioritere og sette i verk tiltak for å oppnå tilstrekkelig informasjonssikkerhet.

DFØs sikkerhetstiltak gir ikke tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger i lønnsystemet SAP

Virksomheter som behandler personopplysninger, skal etablere tiltak for å sikre konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. DFØ har etablert sikkerhetstiltak med dette formålet, men flere av tiltakene er ikke i tråd med kravene i lov, forskrift eller anbefalinger i anerkjente standarder.

Et av de viktigste prinsippene innen informasjonssikkerhet er at tilganger bør begrenses til tjenstlig behov. Dette innebærer at ingen bør ha tilgang til mer informasjon eller flere funksjoner enn det som er nødvendig for at vedkommende skal kunne utføre arbeidsoppgavene sine. DFØ bryter dette prinsippet på flere områder.

Revisjonen viser manglende sammenheng mellom DFØs risikovurderinger og sikkerhetstiltak, samt gjennomgående svakheter ved sikkerhetstiltakene.

DFØs oppfølging av iverksatte tiltak og oppfølgingen av den eksterne leverandøren er mangelfull

Sikkerhetstiltak som er satt i verk må jevnlig følges opp for å sikre at de fungerer etter hensikten, og at de bidrar til å nå virksomhetens sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi.

En sentral metode for oppfølging er å gjennomføre sikkerhetsrevisjoner av informasjonssystemene jevnlig. Revisjonen viser at DFØ ikke rutinemessig gjennomfører interne sikkerhetsrevisjoner. Videre er det i perioden 2012–2018 heller ikke gjennomført sikkerhetsrevisjoner av leverandøren som er ansvarlig for driften av SAP.

DFØ har heller ikke etablert et system for kontinuerlig måling og evaluering av hvordan sikringstiltakene fungerer. Dermed har DFØ et svakt grunnlag for å vite om sikkerhetstiltakene har ønsket virkning, og det er risiko for at svakheter ved sikkerheten i informasjonssystemene ikke blir oppdaget og fulgt opp.

En virksomhet som lar en annen virksomhet behandle personopplysninger på sine vegne, har ansvar for å følge opp at opplysningene behandles i tråd med lov og forskrift.

DFØ har ansvaret for at SAP og IKT-infrastrukturen som dette systemet benytter, er tilfredsstillende sikret selv om driften av systemene er satt ut til en ekstern leverandør. Når det gjelder sikker konfigurasjon av systemene, har DFØ bare stilt krav om at konfigurasjonen skal følge beste praksis, uten å beskrive hva dette betyr. Det er ikke etablert et system for å følge opp at kravene til konfigurasjon blir fulgt. DFØ har heller ikke stilt krav som skal sikre et tilfredsstillende sikkerhetsnivå hos underleverandører.

Revisjonen viser at DFØ ikke følger krav om å ha kunnskap om sikkerhetsstrategien hos kommunikasjonspartnere og leverandører og jevnlig forsikre seg om at strategien gir tilfredsstillende informasjonssikkerhet. DFØ mottar rapporter fra den eksterne leverandøren om enkelte sider ved leverandørens sikkerhetstiltak, men det er ikke etablert en formalisert og systematisk rapportering om viktige elementer i den tekniske informasjonssikkerheten. Svakheter ved rapporteringen gjør det vanskelig for DFØ å vurdere om leverandørens sikkerhetsarbeid er tilfredsstillende. Det er derfor risiko for at informasjon ikke er beskyttet slik DFØ forutsetter.

Etter Riksrevisjonens vurdering er DFØs oppfølging av leverandørens arbeid med informasjonssikkerhet ikke tilfredsstillende.

Den nye personopplysningsloven som er vedtatt i 2018 på bakgrunn av personvernforordningen i EU, fastsetter nye plikter for alle virksomheter som behandler personopplysninger. DFØ etterlever ikke dagens regelverk fullt ut. Ifølge Datatilsynet vil virksomheter som ikke etterlever dagens regelverk, finne det krevende å etterleve de nye kravene.

Riksrevisjonens anbefalinger

- Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet
- påser at DFØ iverksetter nødvendige tiltak for å etterleve kravene i personopplysningsloven og EUs personvernforordning (GDPR)
 - påser at DFØ etablerer et system som sikrer tilfredsstillende oppfølging av informasjonssikkerheten hos eksterne driftsoperatører.

Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at statsråden er uenig i Riksrevisjonens forståelse av prinsippet om å begrense tilganger til tjenstlig behov. DFØ har ifølge statsråden tatt bevisste valg om hvem og hvor mange som ved en effektiv prosessorganisering skal ha tilgang til alle kundedata på alle klienter i SAP. Riksrevisjonens vurdering bygger også på at det er flere miljøer enn ansatte i lønnsavdelingen som har omfattende tilganger til lønnsystemet SAP. Mange og omfattende tilganger er ikke i samsvar med beste praksis om å begrense tilganger til tjenstlige behov. Dette øker risikoen for uautorisert spredning av personopplysninger om statens ansatte og svekker informasjonssikkerheten.

2.4.2 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen ikke har modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Finansdepartementets ansvarsområde.

Riksrevisjonens gjennomgang av Skatteetatens administrative regelverk viser at mange a-meldinger ikke er korrekt utfylt. Korrekt utfylte a-meldinger som identifiserer skattyterne, er en forutsetning for at innbetalt forskuddstrekk og manglende forskuddstrekk kan brukes til å fastsette at riktig skatt blir betalt. Manglende identifisering av innbetalt forskuddstrekk kan medføre at skattytere betaler dobbelt skatt, mens manglende forskuddstrekk kan medføre tapt skatteproveny, fordi skyldig restskatt ikke kan innkreves. Dette kan for eksempel gjelde utenlandske skattytere som har avsluttet sitt arbeidsforhold i Norge. Komiteen ber om at det tas grep for å sikre at a-meldinger blir riktig utfylt slik at skattytere blir identifisert.

Riksrevisjonens revisjon av skatteoppkreverfunksjonen viser at mange kommuner ikke følger retningslinjene for innkrevingsarbeidet, for eksempel ved at det ikke gjennomføres arbeidsgiverkontroller. Finansdepartementet har myndighet til å instruere skatteoppkreverne om å organisere seg slik at de ivaretar samfunnets behov for en effektiv skatteinnkreving, men denne instruksjonsmyndigheten har ikke blitt brukt. En årsak til dette er at Finansdepartementet ikke har sanksjonsmuligheter overfor kommunene.

En mulighet for oppfølging som i liten eller ingen grad benyttes i dag, er å rapportere manglende oppføl-

ning til kommunal- og moderniseringsdepartementet, da de har muligheter til sanksjonering med hjemmel i kommuneloven.

Komiteen forventer at manglende resultater i skatteoppkreverfunksjonen rapporteres til kommunal- og moderniseringsdepartementet, og at kommunal- og moderniseringsdepartementet følger dette opp dersom kommuner ikke retter seg etter gjentatte pålegg fra Skatteetaten.

Riksrevisjonen har i revisjonen for 2017 vurdert informasjonssikkerheten av personopplysninger i lønns- og personalsystemet SAP i Direktoratet for økonomistyring. Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at DFØ på flere områder ikke etterlever sentrale krav i personopplysningsloven og personopplysningsforskriften. Dette øker risikoen for at personopplysninger kan komme på avveie eller misbrukes.

Svakhetene har blitt påtalt av Riksrevisjonen i tidligere revisjoner. I 2012 gjennomførte Riksrevisjonen en revisjon av informasjonssikkerheten i lønns- og personalsystemet SAP i DFØ som blant annet viste svakheter ved sikkerhetsrevisjoner, risikovurderinger og bruker-tilganger.

Et av de viktigste prinsippene innen informasjonssikkerhet er at tilganger bør begrenses til tjenstlig behov. Dette innebærer at ingen bør ha tilgang til mer informasjon eller flere funksjoner enn det som er nødvendig for at vedkommende skal kunne utføre arbeidsoppgavene sine. DFØ bryter etter Riksrevisjonens vurdering dette prinsippet på flere områder.

Komiteen har merket seg at statsråden er uenig med Riksrevisjonen om forståelsen av prinsippet. DFØ har ifølge statsråden tatt bevisste valg om hvem og hvor mange som ved en effektiv prosessorganisering skal ha tilgang til SAP.

Komiteen er enig i at prinsippet om tjenstlig behov skal legges til grunn, men forutsetter at tilgangene ikke begrenses på en slik måte at det går ut over en effektiv oppgaveløsning.

Komiteen forventer at DFØ etterlever kravene i personopplysningsloven og EUs personvernforordning (GDPR), og at kun de som har tjenstlig behov for å sikre en effektiv oppgaveløsning, får de nødvendige tilgangene.

Komiteen viser for øvrig til Riksrevisjonens anbefalinger til Finansdepartementet og støtter disse.

2.5 Forsvarsdepartementet

2.5.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Forsvarsdepartementet og de underliggende virksomhetene. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i regelverk for økonomistyring i staten (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

2.5.1.1 RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Riksrevisjonen har avgitt seks revisjonsberetninger hvorav én til departementet og fem til underliggende virksomheter.

Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

Riksrevisjonen har i 2017 gitt modifiserte beretninger til både Forsvaret og Forsvarsmateriell.

Det er fortsatt utfordringer med å skille Forsvarets og Forsvarsmateriells regnskaper fra hverandre på grunn av felles regnskapsføring.

Forsvarsmateriell og Forsvaret har i stor grad samlokaliserte beholdninger av varer og driftsmateriell. Forsvarets lagre er ikke fullstendige i 2017, da det eksisterer varer og driftsmateriell som ikke er registrert. Dette gjør at regnskapslinjen beholdninger av varer og driftsmateriell ikke er fullstendig for verken Forsvaret eller Forsvarsmateriell.

Denne utfordringen blir forsterket ved at deler av Forsvarets og Forsvarsmateriells beholdninger ikke blir telt årlig. Forsvaret har i 2017 innregnet materiell i regnskapet som skulle ha vært innregnet i tidligere år. Dette materiellet er verdt 357 mill. kroner.

Forsvarsmateriell har som følge av feil i regnskapet for 2016 korrigert verdsettelsen av kampflyene i åpningsbalansen og overleveringer med om lag 706 mill. kroner.

I tillegg er det foretatt korrigeringer som gjelder F-35 på andre fordringer og andre driftskostnader med til sammen 304 mill. kroner. Forsvaret har korrigert feil i verdsettelsen av kampflyene i åpningsbalansen og overleveringer for 2016 på til sammen 430 mill. kroner.

Forsvarsmateriell og Forsvaret har felles hovedbok. Per 31. desember 2017 er det postert om lag 213 mill. kroner mellom Forsvaret og Forsvarsmateriell på regnskapslinjen avregnet med statskassen. Grunnlaget for denne posteringen kan imidlertid ikke dokumenteres. Riksrevisjonen kan derfor ikke bekrefte regnskapslinjen avregnet med statskassen for Forsvaret og Forsvarsmateriell.

På grunn av felles hovedbok også i 2016 er det utfordringer med å skille regnskapslinjen skyldig skattetrekk i både Forsvarets og Forsvarsmateriells regnskaper for 2017. Verken for Forsvaret eller for Forsvarsmateriell er skyldig skattetrekk per 31. desember 2016 sammenlignbart med tilsvarende regnskapstall for 2017. Det er dermed ikke mulig å bekrefte om skyldig skattetrekk er korrekt for de to virksomhetene for den inngående balanseverdien. I tillegg er det for Forsvaret ikke sammenlignbare tall på regnskapslinjen leverandørgjeld mellom 2016 og 2017. Det har derfor ikke vært mulig å bekrefte regnskapslinjen leverandørgjeld for den inngående balanseverdien i Forsvarets regnskap i 2017.

Riksrevisjonen kan verken for Forsvaret eller for Forsvarsmateriell bekrefte regnskapslinjen andre fordringer. Grunnen til dette er at forskuddsbetalinger ved

anskaffelser fra internasjonale organisasjoner og fra andre lands myndigheter ikke er holdt à jour.

For Forsvaret forekommer det feil i behandlingen av inngående merverdiavgift ved innkjøp av tjenester for redningshelikoptrene, fellesanskaffelser og intern samhandel. Inngående merverdiavgift har derfor ikke kommet med på omsetningsoppgaven til Skatteetaten. Videre har Forsvaret ikke kunnet legge fram dokumentasjon på hvor mye fradrag for inngående merverdiavgift som mangler på Forsvarets omsetningsoppgave. Riksrevisjonen har derfor ikke vært i stand til å innhente tilstrekkelig og hensiktsmessig revisjonsbevis for det regnskapsførte beløpet.

Forsvaret har også brutt statens regnskapsstandard ved å inntektsføre 40 mill. kroner mer enn det som faktisk er bevilget, som inntekt fra bevilgning. Forsvaret har heller ikke vært i stand til å spesifisere fordelingen mellom forbruk av egne innkjøpte varer og varer som er overført fra Forsvarsmateriell. Det har derfor ikke vært mulig å bekrefte dette i Forsvarets regnskap for 2017.

Riksrevisjonen har ikke kommentarer til de andre årsregnskapene under departementets ansvarsområde.

Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

Forsvaret har brutt Rundskriv 116 Nettoføringsordning for budsjettering og regnskapsføring av merverdiavgift i statsforvaltningen. Dette er lagt til grunn i Riksrevisjonens konklusjon om at det ikke er mulig å bekrefte regnskapslinjen skyldige offentlige avgifter.

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

2.5.2 Saksforhold

Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådens iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

Riksrevisjonen rapporterer ingen slike revisjoner i Dokument 1 i 2018–2019 på dette departementsområdet.

2.5.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen for regnskapsåret 2016 ikke kunne ta stilling til om Forsvarets og Forsvarsmateriells regnskaper ga et rettviseende bilde av virksomhetenes aktiviteter. Komiteen merker seg at det fortsatt er utfordringer med å skille Forsvarets og Forsvarsmateriells regnskaper fra hverandre på grunn av felles regnskapsføring. Komiteen viser til at både Forsvaret og Forsvarsmateriell er virksomheter av stor økonomisk vesentlighet, og at departementet ved etablering av ny virksomhet har et ansvar for å sikre at virksomheten kan avlegge regnskap i henhold til økonomi-

regelverket i staten. Komiteen merker seg at Riksrevisjonen i 2017 har gitt modifiserte beretninger til både Forsvaret og Forsvarsmateriell. Ved opprettelsen av Forsvarsmateriell besluttet Forsvarsdepartementet at Forsvarsmateriells regnskap skulle føres som en del av Forsvarets regnskap i 2016 og 2017. Komiteen vil bemerke at opprettelsen av Forsvarsmateriell fremstår som svært dårlig forberedt og preget av midlertidige unntaksløsninger som over tid verken er bærekraftige eller akseptable.

Komiteen forventer at grunnleggende forutsetninger ved å være en egen virksomhet i henhold til bevilgningsreglementet og økonomiregelverket i staten kommer på plass for Forsvarsmateriell. Komiteen vil anmode Riksrevisjonen om å følge utviklingen i Forsvarsmateriell nøye.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen ikke har kommentarer til de andre årsregnskapene under departementets ansvarsområde.

Komiteen merker seg at det i Dokument 1 i 2018–2019 ikke rapporteres revisjoner på Forsvarsdepartementets område knyttet til statsrådets iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

2.6 Helse- og omsorgsdepartementet

2.6.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Helse- og omsorgsdepartementet og de underliggende virksomhetene, samt for fondene, og består av ledeskommentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering, inklusiv noter. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i regelverk for økonomistyring i staten (økonomiregelverket). Departementet og fondene utarbeider ikke årsrapport.

Stortinget har gitt Helse- og omsorgsdepartementet bestillingsfullmakter for å kunne inngå langsiktige avtaler med blant annet leverandører av vaksiner. Fullmakten, som utøves av Folkehelseinstituttet, ble i 2017 justert opp fra opprinnelig 180 mill. kroner til 260 mill. kroner. Rapporteringen fra Helse- og omsorgsdepartementet viser at det er inngått avtaler for 301 mill. kroner. Det vil si at det er inngått avtaler for 41 mill. kroner uten fullmakt fra Stortinget. Dette rapporteres ikke som et merforbruk i statsregnskapet, og Folkehelseinstituttet rapporterer ikke om bruk av bestillingsfullmakter i regnskapet sitt.

2.6.1.1 RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Riksrevisjonen har avgitt tolv revisjonsberetninger hvorav én til departementet, ni til underliggende virksomheter og to til fond.

Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskap

Riksrevisjonen har avgitt modifisert beretning for regnskapet til Norsk Pasientskadeerstatning Reguleringsfond fordi fondets beholdning er vesentlig under rapportert. Norsk Pasientskadeerstatning har etablert en praksis hvor utbetalingene knyttet til kap. 722 post 71 skjer fra fondets bankkonto, ikke Norsk Pasientskadeerstatnings egen bankkonto. I etterkant overføres midler fra Norsk Pasientskadeerstatning til fondet, slik at fondets beholdning svarer til det som angår fondet, og riktig kapittel og post blir belastet. I 2017 ble den siste overføringen på 4,7 mill. kroner ikke gjennomført. Fondets beholdning ble dermed vesentlig feil. Videre medførte feilen at det ble rapportert et mindreforbruk på 0,8 mill. kroner på kap. 722 post 71. I realiteten var det et uhjemlet merforbruk på om lag 4 mill. kroner.

Ut over virksomheten omtalt over, har ikke Riksrevisjonen kommentarer til de øvrige årsregnskapene under departementets ansvarsområde.

Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

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

2.6.1.2 HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTETS OG HELSE-DIREKTORATETS TILSKUDDSFORVALTNING

Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Tilskudd er et viktig virkemiddel for å nå vedtatte mål på helseområdet, og de skal gis ut fra målsettingene som Stortinget har bestemt. Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet etterlever kravene til forvaltning av tilskudd.

Hovedfunn

- Helsedirektoratet har ikke dokumentert kontrollen av at tilskuddsmidler er brukt i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.
- Rapporteringen om tilskuddsordningene som er undersøkt, omhandler i begrenset grad oppnådde resultater.
- Helse- og omsorgsdepartementet har fastsatt regelverk for hver av tilskuddsordningene og gitt styringssignaler for tilskuddsforvaltningen.

Riksrevisjonens merknader

Helsedirektoratet har ikke dokumentert kontrollen av at tilskuddsmidler er brukt i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger

Økonomibestemmelsene stiller krav om at kontrolltiltakene som er gjennomført, skal være dokumentert på en tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen mener

derfor at det er kritikkverdig at Helsedirektoratet for om lag halvparten av de kontrollerte mottakerne ikke har dokumentert en vurdering av om målet med de enkelte tilskuddene er nådd. Der det er gjort en vurdering av måloppnåelsen, viser revisjonen at den faglige begrunnelsen for denne vurderingen i liten grad er dokumentert i Helsedirektoratets elektroniske saksbehandlingssystem. Ettersom det elektroniske saksbehandlingssystemet skal ivareta kravene i økonomibestemmelsene, og systemet ikke er brukt som forutsatt, svekker dette direktoratets tilskuddsforvaltning.

Videre mener Riksrevisjonen at det er kritikkverdig at Helsedirektoratet ikke har innhentet utskrifter fra regnskapssystemet til de fleste undersøkte tilskuddsmottakerne. Etter revisjonens vurdering er dette dokumentasjon som er nødvendig for å kunne vurdere om målet for tilskuddsordningene er nådd og om midlene er brukt i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Rapporteringen om tilskuddsordningene som er undersøkt, omhandler i begrenset grad oppnådde resultater

Helse- og omsorgsdepartementet skal i den årlige budsjettproposisjonen rapportere til Stortinget om oppnådde resultater sett opp mot vedtatte mål. Departementets omtale i budsjettproposisjonen er basert på rapporteringen fra Helsedirektoratet om de kontrollerte tilskuddsordningene. Departementet uttaler at evalueringer ofte er den beste måten å undersøke effekten av tilskuddsordninger på. Revisjonen viser at det er gjennomført flere evalueringer av helse- og omsorgssektoren på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet, men at disse sjelden omhandler om tilskudd bidrar til å nå målene på området. Etter Riksrevisjonens vurdering burde rapporteringen til Stortinget i større grad omtale oppnådde resultater.

Helse- og omsorgsdepartementet har fastsatt regelverk for hver av tilskuddsordningene og gitt styringssignaler for tilskuddsforvaltningen

Tilskudsregelverket blir utarbeidet av Helsedirektoratet og godkjent av Helse- og omsorgsdepartementet. Hensikten med regelverket er å sikre informasjon til tilskuddsmottakere om blant annet behandling av søknader, tildeling av tilskudd, kontroll av bruken av midlene og evalueringer. Revisjonen viser at regelverket for de seks tilskuddsordningene revisjonen omfatter, i all hovedsak er utarbeidet i tråd med kravene i økonomireglementet og økonomibestemmelsene. Ettersom departementet har delegert tilskuddsforvaltningen til Helsedirektoratet, følger det av økonomibestemmelsene at departementet skal føre kontroll med at direktoratet forvalter tilskuddene på en forsvarlig måte. Revisjonen viser at Helse- og omsorgsdepartementet har gitt styringssignaler for tilskuddsforvaltningen til Helsedirek-

toratet blant annet gjennom instruks, tildelingsbrev og etatsstyringsmøter. Etter Riksrevisjonens vurdering kunne departementet likevel ha fulgt bedre opp at direktoratet utfører tilskuddsforvaltningen i tråd med regelverket.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at:

- Helsedirektoratet etterlever interne rutiner for tilskuddsforvaltningen og følger opp at tilskuddsmidler blir brukt i tråd med forutsetningene.
- Helsedirektoratet sørger for at saksbehandlingssystemet for tilskuddsforvaltning benyttes på en måte som gjør at kravene i økonomibestemmelsene etterleves.
- Helse- og omsorgsdepartementet påser at Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning utføres i tråd med kravene i økonomibestemmelsene.
- Helse- og omsorgsdepartementet vurderer om det bør gjennomføres evalueringer av tilskuddsordninger, slik at departementet bedre kan rapportere til Stortinget om tilskuddene fremmer målet med ordningene.

2.6.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Helsedirektoratet ikke har innhentet dokumentasjon fra regnskapssystemet til de fleste undersøkte tilskuddsmottakerne. Komiteen viser til at dette er dokumentasjon som er nødvendig for å kunne vurdere om målet for tilskuddsordningene er nådd, og om midlene er brukt i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Komiteen er tilfreds med at statsråden tar funnene på alvor. Komiteen viser til at statsråden vil påse at Helse- og omsorgsdepartementet i sin styringsdialog med Helsedirektoratet vil følge opp at direktoratet utfører tilskuddsforvaltningen i tråd med regelverket.

2.7 Justis- og beredskapsdepartementet

2.7.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Justis- og beredskapsdepartementet, de underliggende virksomhetene og for Nasjonalt sikkerhetsfond (Vergemålsfondet), som forvaltes av Statens sivilrettsforvaltning.

Fondet mottar ikke årlig bevilgning over statsbudsjettet, men det utstedes en revisjonsberetning. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i regelverk for økonomistyring i staten (økonomiregelverket). Departementet og fondet utarbeider ikke årsrapport.

På Justis- og beredskapsdepartementets område avlegger domstolene i Norge og spesialenheten for politisaker regnskap etter periodiseringsprinsippet i de statli-

ge regnskapsstandardene (SRS). Hovedredningsssentrene har fra 2017 avlagt ett felles regnskap.

Riksrevisjonen har gjennom flere år tatt opp Politidirektoratets styring og kontroll av økonomiforvaltningen i virksomheten. Det har særlig vært vanskelig å få på plass en helhetlig internkontroll på økonomisiden som omfatter direktoratet, politidistriktene og særorganene.

Direktoratet startet i 2016 opp et prosjekt for å få på plass et helhetlig intern- kontrollsystem for politiet. Revisjonen viser at iverksatte forbedringsprosesser i 2017 er kommet lenger enn i 2016, blant annet gjennom etableringen av felles sentral lønns- og regnskapsentral i Kristiansund fra våren 2017. Prosjektet er et langsiktig arbeid som vil fortsette i 2018.

Det har ikke vært etablert et felles internkontrollsystem for politiet som har omfattet hele regnskapsåret 2017. Gjeldende instruksjer, retningslinjer og veiledninger for økonomiforvaltningen har ikke vært oppdatert, og de har ikke fanget opp de organisatoriske endringene som har skjedd i virksomheten i de to siste årene. Det er varslet at dette vil komme på plass i løpet av 2018. Virksomheten vil fra 1. januar 2019 bli fullservicekunde for lønn og regnskap hos Direktoratet for økonomistyring (DFØ).

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) ble slått sammen med Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) fra 1. mars 2017. DNK ble videreført i DSB som avdeling for nød- og beredskapskommunikasjon (NBK). DSB er en bruttobudsjettet virksomhet som avlegger regnskapet etter kontantprinsippet, mens DNK var en bruttobudsjettet virksomhet som avla virksomhetsregnskap etter de statlige regnskapsstandardene (SRS).

Finansdepartementet ved DFØ har gitt unntak fra bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene) punkt 3.3.2, slik at DSB i 2017 har benyttet to ulike regnskapsprinsipper i den løpende bokføringen. Det samlede årsregnskapet for 2017 er avlagt etter kontantprinsippet. Det periodiserte avdelingsregnskapet (SRS) for NBK er tatt inn som vedlegg til virksomhetens årsrapport. Fra og med regnskapsåret 2018 skal virksomheten avlegge et felles bruttobudsjettet SRS-regnskap.

2.7.1.1 RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Riksrevisjonen har avgitt 19 revisjonsberetninger hvorav 17 til underliggende virksomheter, 1 til Nasjonalt sikkerhetsfond (vergemålsfondet) og 1 til departementet.

Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

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

Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

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

2.7.1.2 POLITIETS BEHANDLING AV VÅPENSAKER

Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å undersøke om politiet i behandlingen av våpensaker etterlever kravene i våpenloven med forskrift og andre sentrale bestemmelser på området. Undersøkelsesperioden er 2017, men det er også hentet inn data for 2014 til 2016 for å se helhet og sammenhenger.

Hovedfunn

- Politiet har ikke oversikt over et stort antall våpen. Politidistriktene gjennomfører for få kontroller av sivil oppbevaring hos våpeninnehavere og forhandlere til å ha grunnlag for å vurdere tilbakekall av våpenkort og bevillinger.
- Systemet med bekymringsmeldinger, som ble innført i 2013/2014 for å fange opp meldinger fra etatsansatte hvor det er grunn til å tro at våpeneier/forhandler ikke lenger er egnet til å inneha skytevåpen/bevilling, fungerer ikke godt nok.
- Politidistriktene har ikke arbeidet systematisk for å sikre personopplysninger i nasjonalt våpenregister, og registeret har ikke en kvalitet som sikrer oppdatert og korrekt informasjon.
- Politidirektoratets styring og kontroll av politidistriktenes arbeid på våpenområdet er mangelfull, og Justis- og beredskapsdepartementet har ikke i etatsstyringen fulgt opp at direktoratet har tilstrekkelig styring og kontroll på området.

Riksrevisjonens merknader

Politiet har ikke oversikt over et stort antall våpen. Politidistriktene gjennomfører for få kontroller av sivil oppbevaring hos våpeninnehavere og -forhandlere til å ha grunnlag for å vurdere tilbakekall av våpenkort og bevillinger

Riksrevisjonen ser alvorlig på at politiet ikke har oversikt over et stort antall våpen.

Dette gjelder blant annet våpen i dødsbo og utvandrede som fortsatt er registrert med våpen, våpeneiere uten fast bopel og enkelte våpen i foreninger og klubber. I tillegg finnes det et høyt antall hagler anskaffet før 1990 som ikke er registreringspliktige, og våpen som er meldt tapt eller stjålet. Revisjonen viser at politidistriktene ikke fullt ut benytter seg av de tilgjengelige virkemidlene for å sikre kontroll med registreringspliktige skytevåpen i sivilt eie. Det gjennomføres få kontroller og

vurderinger i politidistriktene av om våpeninnehaver og -forhandlere fortsatt oppfylder vilkårene for å ha skytevåpen, eller av at våpenkort og bevillinger blir tilbakekalt hvis det er påkrevet. Manglende oversikt over skytevåpen og manglende tilbakekall av våpen kan utgjøre en sikkerhetsrisiko for politipatruljer og allmennheten med tanke på hendelser og ulykker.

Systemet med bekymringsmeldinger, som ble innført i 2013/2014 for å fange opp meldinger fra etatens ansatte hvor det er grunn til å tro at våpeneier/forhandler ikke lenger er egnet til å fylle vilkårene for å inneha skytevåpen/bevilling, fungerer ikke godt nok

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Politidirektoratet ikke har sikret at det etablerte systemet for bekymringsmeldinger fungerer som forutsatt. Kun 16,9 pst. av bekymringsmeldingene om personer som bør få vurdert sin skikkethet til å inneha våpen eller førerkort som forvaltningstjenesten i politiet mottok i 2017, ble vurdert som grunnlag for tilbakekall av våpentillatelser. Dette innebærer at flere politidistrikter ikke har etablert rutiner for å sikre oppfølging av at alle bekymringsmeldinger om våpen og førerkort blir vurdert mot våpentillatelser. Revisjonen viser også at bare halvparten av politidistriktene gjennomfører kontroller ut over det å følge opp mottatte bekymringsmeldinger. Dette kan føre til at våpenkort ikke blir tilbakekalt, og det gir økt risiko for uønskede ulykker og hendelser med skytevåpen.

Politidistriktene har ikke arbeidet systematisk for å sikre personopplysninger i nasjonalt våpenregister, og registeret har ikke en kvalitet som sikrer oppdatert og korrekt informasjon

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at politiet ti år etter at Datatilsynet i 2008 påpekte en rekke mangler ved våpenregisteret, ikke har arbeidet systematisk med datakvalitet, sikkerhetstiltak og interne kontroller i registeret for å sikre at personopplysningene er tilstrekkelig beskyttet. Revisjonen viser også at registeret fortsatt inneholder mange feilføringer, dobbeltføringer og våpen som er lagt inn på en slik måte at det er vanskelig å finne dem igjen. Disse feilene påvirker kvaliteten og reduserer mulighetene til å bruke nasjonalt våpenregister som et godt verktøy i våpenforvaltningen. Lav datakvalitet fører også til at statistikk og rapportdata som blir hentet ut av registeret, har mange feilkilder og dermed gir feil styringsinformasjon.

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

For å kunne eie eller inneha skytevåpen, våpendeler eller ammunisjon må søkeren i henhold til våpenloven

§§ 7 og 8 ha tillatelse fra politiet. Politiet skal gjennom sin kontroll sikre at søkeren oppfylder våpenlovens krav til edruelighet, pålitelighet, skikkethet, alder og behov eller annen rimelig grunn for å ha skytevåpen. Revisjonen viser at politidistriktene i hovedsak følger forvaltningslovens bestemmelser og god forvaltningsskikk i saksbehandlingen. Ulike rutiner og ulik oppfølging i distriktene fører imidlertid til at våpensøkere blir behandlet forskjellig avhengig av hvilket politidistrikt som har mottatt søknaden. Det er også ulike rutiner for dokumentasjon av gjennomførte kontroller og oppbevaring av dokumentasjon. Mangelfulle rutiner for oppbevaring av blant annet skjønnsmessige vurderinger av søkerne fører til at det ikke kan etterprøves om vilkårene for vedtak er oppfylt.

Politidirektoratet har ansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og særorganene. Dette innebærer at direktoratet som virksomhetsleder skal etablere en integrert internkontroll som blant annet skal sikre etterlevelse av gjeldende lover og regler.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Politidirektoratet gjennom sin styring og kontroll ikke har sikret likhet i politidistriktenes rutiner for søknadsbehandling, dokumentasjon og oppfølging og kontroll av våpeninnehavere. Dette kan føre til at våpensøkere blir behandlet forskjellig avhengig av hvilket politidistrikt som behandler søknaden. Det øker også risikoen for ubevisste og bevisste feil. Ulike rutiner i distriktene øker også risikoen for manglende prioriteringer og likebehandling av våpensaker.

Det er heller ikke gjennomført noen systematisk rapportering og kontroll mot våpenområdet de siste årene, noe som fører til at direktoratet ikke har hatt tilstrekkelig styringsinformasjon til å kunne planlegge og vurdere risiko som grunnlag for oppfølging og kontroll.

Justis- og beredskapsdepartementet har ikke i etatsstyringen fulgt opp Politidirektoratets styring og kontroll på området. Våpenområdet har ikke blitt tatt særskilt opp i den løpende styringsdialogen mellom departementet og direktoratet. Manglende dialog, føringer og krav fra departementets side øker risikoen for at området ikke i tilstrekkelig grad blir prioritert, og at våpensaker blir behandlet ulikt i politiet.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet

- påser at Politidirektoratets styring og kontroll av våpensaker sikrer tilstrekkelig oversikt over våpen
- påser at det etableres tilfredsstillende rutiner for oppfølging av våpeninnehaveres egnethet til å eie våpen

Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

2.7.2 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen ikke har modifisert uttalelsen om årsregnskapet eller administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde.

Riksrevisjonen har i revisjonen for 2017 undersøkt om politiets behandling av våpensaker etterlever kravene i våpenloven med forskrift og andre sentrale bestemmelser på området.

Revisjonen har avdekket at:

- Politiet har ikke oversikt over et stort antall våpen. Det nasjonale våpenregisteret har ikke en kvalitet som sikrer oppdatert og korrekt informasjon. Dette gjelder blant annet våpen i dødsbo. I tillegg finnes det et høyt antall hagler anskaffet før 1990 som ikke er registreringspliktige og våpen som er meldt tapt eller stjålet.
- Politidistriktene gjennomfører for få kontroller med oppbevaring av våpen.
- Systemet med bekymringsmeldinger fungerer ikke godt nok. Flere politidistrikter har ikke etablert rutiner for å sikre oppfølging av bekymringsmeldinger.
- Ulike rutiner og oppfølging av våpensøknader fører til at våpensøkere blir behandlet forskjellig avhengig av hvilket politidistrikt som behandler søknaden.
- Ifølge Riksrevisjonen er Politidirektoratets styring og kontroll med politidistriktenes arbeid på våpenområdet mangelfull. Politidirektoratet har gjennom sin styring ikke sikret likhet i politidistriktenes rutiner for søknadsbehandling, dokumentasjon og oppfølging samt kontroll av våpeninnehavere.

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet:

- sikrer at våpenregisteret blir oppdatert slik at en får full oversikt over antall våpen som er i privat eie
- påser at det etableres gode rutiner for fortløpende kontroll med tillatelsene til å inneha våpen.

Komiteen viser til at ny våpenlov ble behandlet i Stortinget våren 2018. I all hovedsak ble gjeldende våpenlov videreført.

Det ble lovfestet en plikt for politiet til å føre kontroll med tillatelsene til å inneha våpen, blant annet for å se om våpeninnehaver fortsatt oppfyller vilkårene. Politiet kan også kreve kopi av medlemslister til godkjente skytter- og våpensamlerorganisasjoner og kan på nærmere vilkår sjekke om våpen oppbevares trygt i våpeneiers bolig. Det ble videre innført en plikt for bobestyrere og arvinger til å melde inn våpen og ammu-

sjon i forbindelse med dødsfall. Før ny våpenlov kan tre i kraft, vil det bli utarbeidet nye forskrifter. Her vil det bli klarlagt hvilke opplysninger som kan føres inn i våpenregisteret, og hvem som skal få tilgang til disse opplysningene. Da vil ventelig våpensøkere også få en lik behandling uavhengig av hvilket politidistrikt som har mottatt søknaden.

Når det gjelder hvilke våpen som skal registreres, viser komiteen til at ordningen ble utvidet til også å omfatte deaktiverte (plomberte) våpen som følge av endringer i EUs reviderte våpendirektiv. Bakgrunnen for dette er at «plomberte» våpen har blitt benyttet i mange av terrorhendelsene i Europa de siste årene. En vanlig fremgangsmåte har vært å ta inn plomberte våpen fra Balkan, som så er gjort funksjonsdyktige igjen for deretter å bli brukt i forbindelse med terroranslag. Dette har ikke vært noe problem her hjemme fordi kravene til plombering er vesentlig strengere enn i andre land.

Et område hvor det ikke ble gjort noen endringer, er for hagler ervervet før 1990. Disse er fortsatt ikke registreringspliktige. Bakgrunnen for dette er at kostnadene ved etterregistrering ble vurdert ikke å stå i forhold til gevinstene. I praksis vil kun våpen som tilhører personer som anses skikket til å ha våpen, eller som har våpen fra før, bli registrert. Alle andre våpen vil forbli uregistrerte.

Komiteen viser for øvrig til Riksrevisjonens anbefalinger til Justis- og beredskapsdepartementet om etablering, styring og kontroll av våpen og våpensaker og støtter disse.

2.8 Klima- og miljødepartementet

2.8.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Klima- og miljødepartementet og underliggende virksomheter, og består av ledelseskommenter og oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering, inklusiv noter. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i regelverk for økonomistyring i staten (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

Virksomhetene under klima- og miljøsektoren er svært uensartet både i størrelse og kompleksitet, og det økonomiske rammeverket for regnskapsføringen varierer fra virksomhet til virksomhet. Alle virksomhetene er kunder av Direktoratet for økonomiforvaltning (DFØ) på lønnsområdet, mens det planlegges med kundeavtaler for alle virksomhetene når det gjelder øvrig driftsregnskap fra og med 2019.

2.8.1.1 RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Riksrevisjonen har avgitt åtte revisjonsberetninger hvorav én til departementet og syv til underliggende virksomheter.

Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene under Klima- og miljødepartementet.

Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene under Klima- og miljødepartementet.

2.8.2 Saksforhold

Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådets iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

Riksrevisjonen rapporterer ingen slik revisjoner i Dokument 1 (2018–2019) på dette departementsområdet.

2.8.3 Komiteens merknader

Komiteen er tilfreds med at Norsk Polarinstitutt har fått etablert et tilfredsstillende styringssystem for informasjonssikkerhet etter standarden ISO 27001.

Komiteen merker seg også at reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten vil bli etterlevd for alle avdelinger i departementet innen utgangen av 2018.

Komiteen viser til revisjonen av Miljødirektoratets oppfølging av bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet og av direktoratets bruk av reaksjoner, og sier seg fornøyd med at Miljødirektoratet har utviklet et system for å beregne risikonivå og tilsynsfrekvens for landbaserte industrivirksomheter.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen mener det er vesentlige svakheter ved dokumentasjonen knyttet til saksbehandlingen i Klima- og miljødepartementet i forbindelse med naturmangfoldsloven. Komiteen legger til grunn at dette følges opp på hensiktsmessig måte.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonens merknader til Miljødirektoratets kvalitetssikring av nettstedet Miljøstatus fra Dokument 1 (2017–2018) nå synes å være ivare tatt gjennom departementets tildelingsbrev og instruks for 2018.

Komiteen sier seg ellers tilfreds med at alle av departementets underliggende virksomheter er kunder av Direktoratet for økonomistyring, og at det planlegges kundeavtaler for alle virksomhetene når det gjelder driftsregnskap fra og med 2019.

2.9 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

2.9.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Kommunal- og moderniseringsdepartementet og de

underliggende virksomhetene, og består av ledelseskommentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontrapportering, inklusiv noter. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i regelverk for økonomistyring i staten (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

2.9.1.1 RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Riksrevisjonen har avgitt 30 revisjonsberetninger hvorav én til departementet og 29 til underliggende virksomheter.

Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

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

Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

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

2.9.2 Saksforhold

2.9.2.1 STYRINGSSYSTEM FOR INFORMASJONSSIKKERHET I STATENS KARTVERK

Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Statens kartverk har et styringssystem for informasjonssikkerhet i henhold til kravene i forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften) og som ivaretar krav i lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).

Hovedfunn

- Kartverket har et styringssystem for informasjonssikkerhet, men ikke en helhetlig oppfølging av om styringssystemet fungerer etter hensikten.
- Kartverket har ikke stilt krav og beskrevet hvordan viktige sikkerhetstiltak skal gjennomføres og følges opp, og har heller ikke gjennomført og fulgt opp tiltak i henhold til beste praksis.

Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det kritikkverdige at Kartverket har et styringssystem for informasjonssikkerhet som ikke fullt ut er i samsvar med eForvaltningsforskriften § 15 og personopplysningsloven.

Kartverket behandler kart- og eiendomsinformasjon som ikke må bli gjenstand for uautoriserte endringer. Dette er av avgjørende betydning for samfunnet. Kartverket har utarbeidet mål og prinsipper

som definerer prosessene for arbeidet med informasjonssikkerhet og planleggingen av sikkerhetstiltak. Det er blant annet gitt føringer for risikoanalyser, interne revisjoner, avvikshåndtering og kontinuerlig forbedring av styringssystemet. Det er imidlertid ikke utarbeidet retningslinjer eller rutiner for klassifisering av informasjon. Kartverket har klassifisert informasjonssystemene de vurderer som kritiske, men vurderingene som ligger til grunn for klassifiseringen, er ikke dokumentert. Risikoanalyser skal være det bærende elementet i Kartverkets sikkerhetsarbeid, men risikoanalysene for de kritiske systemene er ikke oppdatert slik styringssystemet krever.

Revisjonen har omfattet et utvalg sikkerhetstiltak som er ansett for å være de viktigste for å redusere risiko. For disse sikkerhetstiltakene har Kartverket i varierende grad dokumenterte rutiner, prosedyrer eller lignende som beskriver hvordan sikkerhetstiltakene skal gjennomføres og benyttes i driften av systemene. Videre er det ikke dokumentert når og hvordan etterkontroll og evaluering av de enkelte sikkerhetstiltakene skal gjennomføres. En del av de tekniske tiltakene som skal være innført, er ikke gjennomført eller er svakere enn beste praksis. Det er i liten grad gjennomført etterkontroller av sikkerhetstiltak eller evaluert om disse fungerer etter hensikten.

Kartverket har stilt krav til og utarbeidet rutiner for evaluering og forbedring av styringssystemet. Dette skal skje med bakgrunn i avviks- og hendeshåndtering, interne og eksterne revisjoner samt gjennomførte risikovurderinger. Kartverket gjennomfører imidlertid ikke evaluering av om arbeidet med informasjonssikkerhet fungerer som forutsatt.

Mangelfull sikring av informasjon kan føre til uheldige konsekvenser for enkeltpersoner og for samfunnet, og det kan skade omdømmet til virksomheten. Svakheter i sikkerhetstiltakene indikerer at Kartverkets styring ikke er tilstrekkelig, enten ved at svakhetene ikke er identifisert, eller ved at det ikke er iverksatt korrigerende tiltak.

Revisjonen er basert på gjeldende regelverk i 2017. Den nye personopplysningsloven som er vedtatt i 2018, medfører nye plikter for alle virksomheter som behandler personopplysninger.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- påser at Kartverket foretar jevnlige evalueringer og oppdateringer av sikkerhetstiltak og styringssystemet for øvrig, slik at de fungerer som forutsatt og er i tråd med regelverket for informasjonssikkerhet.

2.9.3 Komiteens merknader

Komiteen er svært tilfreds med til at ingen virksomheter under Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fått merknader knyttet til regnskapene for 2017.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen finner det kritikkverdigg at Kartverket har et styringssystem for informasjonssikkerhet som ikke fullt ut er i samsvar med Forvaltningsforskriften § 15 og personopplysningsloven. Komiteen er tilfreds med at statsråden uttaler at Kartverkets sikkerhetspraksis skal legge mer vekt på en helhetlig oppfølging av eksisterende styringssystemer, og at styringssystemene skal være i tråd med god praksis.

Komiteen viser i den sammenheng til at departementet i sin styringsdialog med Kartverket i 2018 og 2019 vil ha et særskilt fokus på at Kartverket ikke bare videreutvikler sine sikkerhetssystemer, men også gjennomgående følger opp disse og dokumenterer sitt arbeid.

Komiteen viser ellers til Riksrevisjonens anbefalinger og støtter disse.

2.10 Kulturdepartementet

2.10.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Kulturdepartementet og underliggende virksomheter samt for fondene og består av ledelseskommmentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering, inklusiv noter. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i regelverk for økonomistyring i staten (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

2.10.1.1 RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Riksrevisjonen har avgitt 21 revisjonsberetninger hvorav 14 til underliggende virksomheter, 6 til fond og 1 til departementet.

Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

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

Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Kulturdepartementets ansvarsområde.

2.10.1.2 ETATS- OG VIRKSOMHETSSTYRINGEN AV NORSK FILMINSTITUTT

Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å vurdere om Norsk filminstitutt (NFI) forvalter oppgavene sine på en hensiktsmessig og effektiv måte, og om Kulturdepartementet bidrar til dette gjennom etatsstyringen. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2014–2017.

Hovedfunn

- Virksomhetsstyringen i NFI er ikke i tråd med prinsippene for god styring i statlige virksomheter.
- Tilskuddsforvaltningen i NFI er lite effektiv og har svakheter når det gjelder innretning, sporbarhet og habilitet.
- Kulturdepartementet legger i sin oppfølging for lite vekt på at NFI skal ha god intern styring og effektiv ressursbruk.

Riksrevisjonens merknader

Virksomhetsstyringen i Norsk filminstitutt er ikke i tråd med prinsippene for god styring i statlige virksomheter

Styringsprinsippene i staten krever at alle virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger som er gitt av overordnet myndighet. Virksomhetene skal sikre at de fastsatte målene og resultatkravene oppnås, og at ressursbruken er effektiv. Styringsinformasjonen skal være tilstrekkelig og beslutningsgrunnlaget forsvarlig.

Undersøkelsen viser at NFI i liten grad har satt mål og krav for virksomheten. De strategiske planene i perioden 2015–2017 inneholder ikke konkrete mål og prioriteringer for hva NFI selv skal bidra med for å nå de overordnede målene på filmområdet, eller hva instituttet skal prioritere i den strategiske planperioden. NFI har i perioden 2015–2017 ikke utarbeidet årlige virksomhetsplaner for hele virksomheten. I stedet hadde hver av NFIs avdelinger egne strategier og handlingsplaner.

Kulturdepartementet opplyser at NFI nå er pålagt å utarbeide en helhetlig virksomhetsplan som skal omfatte organisasjon, mål og resultater, risikovurderinger, HMS-plan og budsjettdisponering.

Ingen av de strategiske planene i perioden 2012–2017 har inneholdt informasjon om eventuelle sentrale risikoer for virksomheten. Risikovurderingene som utarbeides av NFI, er hovedsakelig knyttet til prosesser som foregår i filmbransjen. NFI har ikke gjennomført risikovurderinger knyttet til hvorvidt instituttets virkemiddelbruk støtter opp om nasjonale mål, om tilskuddsforvaltningen utøves i henhold til lov og regelverk, om virksomheten har tilstrekkelig fag- og forvaltningskompetanse, og om det er risiko for ineffektiv bruk av ressurser internt.

Riksrevisjonen merker seg at NFIs styre i flere sammenhenger har etterspurt risikovurdering av prosjekter og nye oppgaver. Blant annet ble det i styremøtet 3. mars 2017 etterspurt risikovurderinger av sikkerhet og beredskap, tilskuddsforvaltning og oppfølging av fondskapitalen, og av innkreving av kinoavgift. I løpet av 2017 utarbeidet NFI risikovurderinger av sikkerhet og beredskap og innkreving av kinoavgift.

Revisjonen fikk i januar 2018 dokumentasjon på at instituttet hadde startet arbeidet med å vurdere risiko ved instituttets tilskuddsforvaltning. Kulturdepartementets gjennomgang av internkontrollen i NFI i 2016 viste at viktige forutsetninger for god internkontroll ikke var på plass. I januar 2018 manglet NFI fortsatt en virksomhetsplan for hele virksomheten, enkelte rutinebeskrivelser i økonomiforvaltningen og risikovurderinger av internkontrollen.

Ledelsen i NFI har i liten grad sørget for å skaffe seg informasjon om tids- og ressursbruk for ulike arbeidsoppgaver. Det er ikke utarbeidet mål for hvilke resultater som skal oppnås når det gjelder effektivisering, og de interne styringsdokumentene inneholder ikke informasjon om hvilken rapportering ledelsen skal motta om virkninger eller oppfølging av effektiviseringstiltak. Etter Riksrevisjonens vurdering er det dermed ikke etablert gode prosesser for å vurdere ressursbruk og forbedring i virksomhetens oppgaveløsning.

NFI gjennomførte i 2016 en intern omorganisering som skulle bidra til å effektivisere tilskuddsforvaltningen. Instituttet kan ikke dokumentere hvilken virkning de gjennomførte omorganiseringstiltakene har hatt, verken når det gjelder ressursbruk, saksbehandlingstid eller antall behandlede saker. Det finnes heller ikke dokumentasjon som viser hvorvidt de endringene som er gjennomført de to siste årene, har frigjort ressurser til utviklingsoppgaver, slik Stortinget forutsatte i forbindelse med behandlingen av Innst. 83 S (2015–2016).

NFI har ikke utarbeidet en ny kompetansestrategi etter omorganiseringen i 2016 og vurderte heller ikke kompetansebehovet i forbindelse med omorganiseringen. Å styrke egen analysekompetanse var et av de prioriterte områdene i den strategiske planen for 2015–2017. NFI bruker totalt 1,5 årsverk på statistikk- og analysearbeid, inkludert rapportering i årsrapporten og andre årlige rapporter. Departementet opplyser til Riksrevisjonen i mai 2018 at NFI umiddelbart skal starte arbeidet med å oppdatere kompetanseplanen.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at NFIs virksomhetsstyring fortsatt har store mangler. Oppsummert viser undersøkelsen at NFI blant annet mangler tydelige prioriteringer og mål for virksomheten, et system for å måle resultater og ressursbruk, et velfungerende risikostyringssystem, tilstrekkelig styringsinformasjon og en god internkontroll som er integrert i styringen.

Tilskuddsforvaltningen i Norsk filminstitutt er lite effektiv og har svakheter når det gjelder innretning, sporbarhet og habilitet

I Innst. 83 S (2015–2016) forutsetter Stortinget at NFI etablerer et enkelt, effektivt og transparent tilskuddssystem som er uavhengig av hvilken plattform (kino, strømmetjenester, DVD mm.) audiovisuell produksjon lanseres på. Midlene skal ikke bindes opp i særordninger knyttet til de ulike formatene (spillefilm, dokumentar, serier m.m.), men skilles etter produksjonsfase (før, til eller etter produksjon). Undersøkelsen viser at NFIs tilskuddssystem fortsatt er rettet inn mot ulike formater og ikke mot prosjektfaser. Instituttet bruker i all hovedsak de samme tilskuddsordningene som de hadde før filmmeldingen, og fordelingen av midler mellom disse ordningene har i liten grad endret seg. Spillefilm er fortsatt det prioriterte formatet, som i 2017 fikk tildelt 70 pst. av de fordelte tilskuddsmidlene over post 50. Dette betyr at tilskuddsmidlene som er tilgjengelige for utvikling av andre formater, blant annet spill og serier, er relativt små.

Det går fram av Meld. St. 30 (2014–2015) En framtidrettet filmpolitikk at NFIs tilskuddssystem skal styrke talentutviklingen i norsk film og fremme nyskaping og innovasjon. NFI har i dag ett talentutviklingsprogram, kalt Nye veier. I 2017 gikk 2,5 pst. av de fordelte tilskuddsmidlene til dette programmet. Store deler av disse midlene gikk til allerede anerkjente regissører og produsenter. NFI opplyser at det var en høy andel debuterende regissører som fikk tilskudd da ordningen ble innført i 2012, men at mange ikke oppnådde gode resultater. Det ble ifølge NFI vanskelig for regissørene å utvikle seg karrieremessig, og Nye veier ble i stedet rettet mot etablerte regissører. Riksrevisjonen konstaterer at NFI per i dag ikke har egne tilskuddsordninger hvor nye talenter kan få støtte til utvikling eller produksjon.

Det går fram av Innst. 83 S (2015–2016) til filmmeldingen at NFI skal innføre et hurtiglusesystem som et tiltak for forenkling og effektivisering av tilskuddsforvaltningen i NFI, og at systemet vil være innrettet mot etablerte, profesjonelle og suksessfulle produksjonsselskaper og filmskaperne som kan måles ut fra tidligere oppnådde resultater. Undersøkelsen viser at NFI har innført hurtiglusesystemet, men at informasjon om innføring av systemet, dets kriterier og hvilke ordninger det omfatter, ikke er godt nok kommunisert i bransjen.

NFI har i dag et system der de som søker tilskudd fra ordninger med konsulentvurdering, har mulighet til å velge hvilken konsulent som skal behandle søknaden deres. Den åremålsansatte konsulenten vurderer hver søknad ut fra kunstneriske kriterier, mens en fast ansatt produksjonsrådgiver vurderer søknaden ut fra produksjonsmessige, økonomiske og markedsmessige kriterier. NFI bekrefter at konsulentens vurdering i alle tilfeller er avgjørende for om produksjonen får tilskudd. Under-

søkelsen viser at det ikke finnes definerte kvalitetskriterier som konsulentene må ta stilling til i sine vurderinger ved tildeling av tilskudd. Vurderingene er i stedet avhengig av skjønnsutøvelsen til hver enkelt konsulent. Kulturdepartementet opplyser at NFI i 2017 begynte arbeidet med å definere kvalitetskriterier for konsulenter. Videre opplyser departementet at kvalitetskriteriene vil danne grunnlag for konsulentenes vurderinger, og at de vil være tilgjengelige for søkerne slik at de bedre kan forstå hva som legges til grunn for innstillingene.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det betydelige habilitetsutfordringer knyttet til konsulentordningen. Undersøkelsen viser at NFI i liten grad dokumenterer habilitetsvurderingene som er foretatt i forbindelse med konsulentordningen. De vurderingene som dokumenteres, gjelder først og fremst direkte inhabilitet, det vil si tilfeller der det er nære familierelasjoner mellom konsulenten og søkeren. Man vurderer i svært liten grad tilfeller der det er forhold mellom søkeren og saksbehandleren som vil kunne redusere tilliten til NFIs saksbehandling. Konsulentene kommer ofte fra filmbransjen og går tilbake til bransjen når de avslutter sine åremål ved NFI. Etter Riksrevisjonens vurdering forutsetter dette at det stilles strenge krav til habilitetsvurderinger for å opprettholde legitimiteten til ordningen. Riksrevisjonen har merket seg at NFI har satt i gang arbeidet med Retningslinjer for vurdering av habilitet i NFI.

Undersøkelsen viser at NFIs saksbehandling av tilskudd er lite effektiv og sporbar. Saksbehandlere må forholde seg til flere systemer og gjennomføre mange manuelle operasjoner, blant annet fordi fagsystemene ikke er integrert med økonomisystemet. Saksbehandlere bruker mye tid på å avstemme informasjon fra ulike kilder, og det er mange muligheter for å gjøre manuelle feil. I tillegg henter ulike saksbehandlere inn samme informasjon fra søkerne flere ganger, og denne informasjonen lagres på ulike steder. Kulturdepartementet opplyser at NFI lenge har arbeidet med å få på plass et nytt saksbehandlingssystem, og at dette er et svært krevende arbeid som har blitt forsinket.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at de nevnte svakhetene ved NFIs tilskuddssystem ikke er utbedret, og forutsetter at de varslede tiltakene som blant annet implementering av et nytt saksbehandlingssystem, utarbeidelse av kvalitetskriterier for konsulentvurderinger og retningslinjer for vurdering av habilitet, vil styrke tilliten til NFIs tilskuddsforvaltning og bidra til en mer sporbar og effektiv saksbehandling.

Kulturdepartementet legger i sin oppfølging for lite vekt på at Norsk filminstitutt skal ha god intern styring og effektiv ressursbruk

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kulturdepartementet ikke har fulgt opp at NFI har etablert et system for å måle og følge opp resultater av virksomheten.

Departementet stiller ikke tydelige krav til ressursutnyttelsen i NFI og etterspør heller ikke rapportering om dette. Videre mangler Kulturdepartementet styringsinformasjon som kan belyse hvorvidt driften av NFI er effektiv, eller hvilken virkning gjennomførte forbedringstiltak i virksomheten har hatt. Kulturdepartementet opplyser at det vil styrke styringsdialogen og oppmerksomheten mot NFI, særlig når det gjelder internkontroll og effektiv ressursbruk.

Det går fram av Innst. 83 S (2015–2016) at målet om sunn økonomi er grunnleggende for å kunne sikre en framgangsrik og solid filmnæring. Kulturdepartementet stiller i tildelingsbrevene for 2016 og 2017 krav om at NFI skal ha særlig fokus på målet om en profesjonell filmbransje med sunn økonomi, men departementet følger ikke opp dette kravet. Etter Riksrevisjonens vurdering mangler NFIs rapportering til departementet flere sentrale opplysninger for å kunne vurdere om dette målet blir oppnådd. NFI rapporterer ikke om finansiering av spill, dokumentar, kortfilm og dramaserier. Instituttet rapporterer heller ikke om utviklingen i produksjonskostnader, hvor store inntekter audiovisuell produksjon genererer på hver visningsplattform, og hvor mye av disse inntektene som går til produksjon av filmer. Videre mangler årsrapporten vurderinger av hvorvidt NFIs virkemiddelbruk og regionale filmsentre og filmfond bidrar til en bærekraftig bransje.

Riksrevisjonens anbefalinger

- Riksrevisjonen anbefaler at Kulturdepartementet
 - påser at NFI etablerer et system som gir bedre informasjon om resultatene og ressursbruken i virksomheten
 - påser at NFI forbedrer sin tilskuddsforvaltning slik at:
 - habiliteten i saksbehandlingen ivaretas
 - saksbehandlingen blir effektiv og sporbar
 - innretningen av tilskuddssystemet tar hensyn til Stortingets forutsetninger både når det gjelder talentutvikling og plattformnøytralitet
 - sikrer at departementet har tilstrekkelig styringsinformasjon av god kvalitet om NFIs måloppnåelse, virksomhetsstyring og ressursbruk.

Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har merket seg at statsråden opplyser at departementet har iverksatt flere tiltak for å rette opp svakhetene som Riksrevisjonen har påpekt. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at Kulturdepartementet forsikrer seg om at de iverksatte tiltakene retter opp disse manglene, og at departementet sørger for at det får tilstrekkelig informasjon om NFIs måloppnåelse og ressursbruk.

Riksrevisjonen har videre merket seg at statsråden vil foreta en gjennomgang av tilskuddsordningene på

filmområdet. Etter Riksrevisjonens vurdering må departementet påse at tilskuddene bidrar til å nå målet om å styrke talentutviklingen, og sørge for at tilskuddsmidlene ikke lenger bindes opp i særordninger knyttet til de ulike formatene.

2.10.1.3 KULTURDEPARTEMENTETS OPPFØLGING AV NORGES IDRETTSFORBUNDS BRUK AV SPILLEMIDLER

Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen er å undersøke om Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) har brukt spillemidlene effektivt og i henhold til krav og prioriteringer fra Kulturdepartementet i perioden 2012–2017, og å vurdere departementets oppfølging av NIFs bruk av spillemidler.

Hovedfunn

- I perioden 2012–2017 har kostnadene til administrasjon økt vesentlig på bekostning av idrettslig aktivitet.
- Det er uklart om Norges idrettsforbund når målene for prioriterte grupper.
- Kulturdepartementet har fulgt opp tilskuddet til Norges idrettsforbund, men mangler vesentlig informasjon om måloppnåelse.

Riksrevisjonens merknader

I perioden 2012–2017 har kostnadene til administrasjon økt vesentlig på bekostning av idrettslig aktivitet

Tilskuddet til NIF er i hovedsak begrunnet ut fra aktiviteten som foregår lokalt i idrettslagene. Kulturdepartementet har i tilskuddsbrevene framholdt at NIF har et overordnet ansvar for at en størst mulig andel av ressursene går til aktivitet, og at NIF skal jobbe kontinuerlig med effektivisering og organisasjonsutvikling.

Revisjonen viser at NIF sentralt har økt kostnadene til administrasjon vesentlig i perioden. De totale kostnadene til drift av NIF sentralt og regionalt (post 5.1) har økt med 28 pst. i perioden 2012–2016. I 2017 ble det gjennomført innsparings- og effektiviseringstiltak sentralt, men driftskostnadene var på tilnærmet samme nivå som i 2016. Kostnadsøkningen i perioden skyldes i hovedsak kostnadsvekst på IT-området, innenfor stabsfunksjoner og til administrativt arbeid for funksjonshemmede innenfor breddeidrettsavdelingen. I tillegg har NIF hatt store kostnader i forbindelse med ungdoms-OL og søknaden om å arrangere olympiske leker/paralympiske leker i 2022. Kostnadene har økt mer enn økningen i spillemiddeltilskuddet, og NIF har brukt en vesentlig andel av andre inntekter, inkludert merverdiavgiftskompensasjon, til å dekke driftskostnadene. Egenkapitalen er redusert med 41 pst. i perioden 2012–2017.

Midlene til barn, ungdom og breddeidrett (post 5.3) skal gå direkte til tiltak og ikke brukes til å finansiere virksomhet som bør finansieres over de øvrige postene.

Regnskapsanalysen viser at 52 mill. kroner av tilskuddet på post 5.3 har gått til drift av kompetanseseksjonen i NIFs sentralorganisasjon i perioden 2012–2017.

Kulturdepartementet er enig i at det kan argumenteres for at lønnskostnader til NIF sentralt hører hjemme på post 5.1 og ikke post 5.3, men har likevel lagt til grunn at noe av midlene på post 5.3 kan brukes til samordningstiltak. Revisjonen anerkjenner at det kan være fornuftig i et effektiviseringsperspektiv å bruke noe midler på samordningstiltak, men mener at lønns- og driftskostnader som gjelder ansatte i NIFs kompetanseseksjon, burde ha blitt finansiert over post 5.1, slik praksis er for andre fellestjenester som NIF sentralt ivaretar.

Kulturdepartementet understreker idrettsstyrets og ledelsens ansvar for å sikre at kravene i tilskuddsbrevne blir fulgt. Idrettsstyret har behandlet få saker om kostnadsvekst og effektivisering av sentralorganisasjonen i perioden 2012–2016. Styret har i liten grad vært involvert på IT-området, som er en av de store kostnadsdriverne i sentralorganisasjonen. Styret satte heller ikke rammer for organisasjonens pengebruk i forbindelse med ungdoms-OL 2016 og for søknaden om å arrangere olympiske leker/paralympiske leker i 2022.

Med unntak av budsjettet har ikke NIF sentralt noe styringsdokument med årlige prioriteringer for fordeling av ressurser i sentralledet. Samtidig gir NIFs regnskaper etter Riksrevisjonens vurdering mangelfull styringsinformasjon. For eksempel er regnskapssystemet innrettet slik at regnskapet ikke viser hvor mye som reelt sett er brukt på blant annet de ulike IT-systemene, noe som etter Riksrevisjonens syn vanskeliggjør en helhetlig styring av NIFs ressurser.

NIFs retningslinjer for bruk av midler i sentralorganisasjonen har ikke vært gode nok i deler av perioden. Etter medieoppmerksomhet om pengebruk i forbindelse med arrangementer satte NIF ned et utvalg for å vurdere idrettens kontrollrutiner og hvordan idretten bør praktisere åpenhet. I etterkant av åpenhetsutvalgets rapport i 2016 har NIF blant annet innført beløpsgrenser for bevertning og reiser, innført strengere retningslinjer for idrettsstyrets representasjon, oppdatert rutinene for innkjøp og oppdatert habilitetsreglementet.

NIF har rapportert om en del organisasjonsutviklingstiltak til Kulturdepartementet, men det er rapportert om få tiltak som innebærer effektivisering i perioden 2012–2016. NIF har i hele perioden rapportert om hvor mye som er brukt på administrasjon og aktivitet i NIF, særforbundene og idrettskretsene. Etter Riksrevisjonens vurdering er NIFs framstilling ikke godt egnet til å si hvor mye midler som går til aktivitet, og hvor mye som går til administrasjon. Dette skyldes blant annet at

det NIF kaller «ledelse og administrasjon» ikke inneholder alle kostnader som gjelder stabsfunksjonene.

Samlet sett mener Riksrevisjonen at NIFs styring og forvaltning ikke i tilstrekkelig grad har lagt til rette for målrettet og effektiv bruk av spillemidlene, og at en større andel av spillemidlene kunne ha blitt brukt til aktivitet og til å ivareta medlemsorganisasjonene.

Det er uklart om Norges idrettsforbund når målene for prioriterte grupper

Familie- og kulturkomiteen framhever i Innst. 211 S (2012–2013) at barn og ungdom, personer med nedsatt funksjonsevne og inaktive voksne er sentrale målgrupper i idrettspolitikken, som blant annet skal nås gjennom tilskuddet til NIF. Kulturdepartementet har formulert mål og krav til NIF som legger vekt på hovedmålene i meldingen og de sentrale målgruppene. NIFs rapportering til Kulturdepartementet skal bekrefte at midlene er brukt i samsvar med forutsetningene, og vise til måloppnåelse.

Undersøkelsen viser at rapporteringen om måloppnåelse er omfattende, men at den ikke gir et klart bilde av om NIF når målene som departementet har vært særlig opptatt av i perioden. To av de tre overordnede målene som Kulturdepartementet har satt for tilskuddet til NIF, er knyttet til antall medlemmer. For årene 2012–2016 har idrettsforbundet rapportert om antall medlemskap, noe som betyr at dersom samme person er medlem i flere idrettslag, eller utfører flere idretter i samme idrettslag, blir vedkommende talt flere ganger i medlemsstatistikken. Riksrevisjonen mener dette skaper usikkerhet om hvor godt statistikken speiler den reelle utviklingen i antall medlemmer over tid. Usikkerheten forsterkes av at det i perioden er gjort endringer i rapporteringen, uten at det er forklart hvordan dette påvirker statistikken.

Riksrevisjonen mener usikkerheten gjør det vanskeligere å vurdere hvor godt NIF lykkes med de overordnede målene, og at den gjør statistikken mindre egnet til å vurdere utviklingen for viktige målgrupper som ungdom, personer med nedsatt funksjonsevne, inaktive og kvinner. NIF har siden 2013 arbeidet med å få på plass et elektronisk medlemsregister, men arbeidet er ikke ferdig.

Undersøkelsen viser at NIFs rapportering om bruken av grunnstøtten til særforbund (post 5.2) og midler til barn, ungdom og breddeidrett (post 5.3) er så begrenset at den etter Riksrevisjonens syn gjør det vanskelig å vurdere om midlene brukes effektivt og målrettet. NIF har innrettet fordelingen av midler til særforbund på post 5.2. og 5.3 for å belønne særforbund som innfrir idrettspolitiske mål og departementets krav på flere områder. NIF stiller imidlertid i svært liten grad krav til bruken av midlene, og kravene til rapportering fra særforbund til NIF er begrenset. Til departementet rappor-

terer NIF hovedsakelig om antall årsverk i særforbundene.

Kulturdepartementet stiller krav om at det av NIFs rapportering skal gå tydelig fram hva som inngår i tallene, at tallene skal være sammenlignbare fra år til år, og at særlige endringer bør kommenteres spesielt. Etter Riksrevisjonens vurdering har NIF i for liten grad definert sentrale begreper og gjort rede for endringer i grunnlaget for og innholdet i rapporteringen. Undersøkelsen viser videre at NIF på noen områder ikke har rapportert korrekt til Kulturdepartementet. Blant annet viser den økonomiske rapporteringen om kostnader i forbindelse med ungdoms-OL og søknaden om å arrangere olympiske leker/paralympiske leker i 2022 gjennomgående lavere kostnader enn revisjonens regnskapsanalyse.

Etter Riksrevisjonens vurdering gir ikke NIFs rapportering tilstrekkelig oversikt over hvordan spillemidlene er brukt for å nå målene med tilskuddet. Det er videre uklart om NIF når vesentlige mål for tilskuddet.

Kulturdepartementet har fulgt opp tilskuddet til Norges idrettsforbund, men mangler vesentlig informasjon om måloppnåelse

Kulturdepartementet har stilt krav til NIFs arbeid med prioriterte målgrupper og bedt om utfyllende informasjon for disse gruppene. Dette gjelder blant annet frafall i ungdomsidretten, NIFs arbeid med forbedret kjønnsbalanse og bruk av øremerkede midler til personer med nedsatt funksjonsevne. Etter Riksrevisjonens syn mangler departementet fortsatt gode data om måloppnåelsen for disse målgruppene.

Av innstillingen til idrettsmeldingen, Meld. St. 26 (2011–2012) Den norske idrettsmodellen, går det fram at inaktive voksne primært skal ivaretas gjennom utbygging av idrettsanlegg og særskilte tiltak. I tilskuddsbrevene i perioden er det forutsatt at tiltak for inaktive blir ivaretatt over post 5.1. Undersøkelsen viser at NIF ikke har satt i verk tiltak for inaktive med midler fra post 5.1, og NIF rapporterer til Kulturdepartementet at de ikke prioriterer dette så lenge det ikke bevilges midler til formålet. Fra og med 2017 er ikke målet om å nå inaktive nevnt i tilskuddsbrevet. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke departementet fulgt opp Stortingets mål om å nå inaktive.

I idrettsmeldingen legges det også til grunn at NIF er bevisst på utfordringene med sosial ulikhet i deltakelsesmønstre. Departementet har likevel ikke stilt spesifikke krav i tilskuddsbrevene til NIF for årene 2012 til 2017 om å arbeide med å redusere økonomiske barrierer for deltakelse blant barn og unge. Kulturdepartementet har opplyst at dette er en problemstilling som har fått mer oppmerksomhet i den senere tid, og at departementet har fastsatt krav på området i tilskuddsbrevet for 2018.

I innstillingen til idrettsmeldingen viser familie- og kulturkomiteen til at Kulturdepartementet har et overordnet ansvar for kunnskapsutviklingen på vegne av hele idrettsområdet, og komiteen mener at forskning og utvikling (FoU) er en forutsetning for en kunnskapsbasert utvikling av den statlige idrettspolitikken. Undersøkelsen viser at departementet bare har foretatt én evaluering i perioden, og at denne bare gjaldt post 5.1. Riksrevisjonen mener at departementet har et begrenset grunnlag for å vurdere hvor effektivt og målrettet midlene på post 5.2 og 5.3 brukes. I tilskuddsbrevet for 2018 skriver departementet imidlertid at de vil ta initiativ til en ekstern evaluering av tilskuddet på disse postene. Riksrevisjonen legger til grunn at dette vil styrke departementets informasjonsgrunnlag om bruken av midlene på de to postene.

Idrettens autonomi er et grunnleggende prinsipp i den statlige idrettspolitikken. Samtidig er tilskuddet til NIF det viktigste statlige virkemiddelet for å nå de idrettspolitiske målene. Etter Riksrevisjonens vurdering har Kulturdepartementet fulgt opp tilskuddet til NIF ved å sette mål og krav som i hovedsak bygger på Stortingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonen mener imidlertid det er kritikkverdig at departementet ikke har sørget for at det i større grad får relevant informasjon fra NIF, slik at det kan ha et bedre grunnlag for å vurdere om bruken av tilskuddet bidrar til å nå vesentlige idrettspolitiske mål.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen mener at Kulturdepartementet bør vurdere hvordan departementet kan bedre informasjonsgrunnlaget om måloppnåelse og bruk av tilskuddet til NIF. Riksrevisjonen anbefaler at departementet

- vurderer 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.

Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har merket seg at statsråden opplyser at departementet er godt i gang med oppfølgingen av Norges idrettsforbund (NIF) når det gjelder ressursutnyttelse, effektivisering og informasjon om måloppnåelse. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at Kulturdepartementet sørger for å bedre grunnlaget for å vurdere hvordan tilskuddet til NIF bidrar til å nå vesentlige idrettspolitiske mål.

2.10.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen ikke har vesentlige merknader til årsregnskapet for noen av virksomhetene på Kulturdepartementets område.

Komiteen viser likevel til at Riksrevisjonen i en undersøkelse fra perioden 2014–2017 mener at virksomhetsstyringen i Norsk Filminstitutt (NFI) ikke er i tråd med prinsippene for god styring i statlige virksomheter. Riksrevisjonen finner at NFI mangler tydelige prioriteringer og mål for virksomheten og ikke har et system for å vurdere resultater og ressursbruk. Tilskuddsforvaltningen i NFI er også lite effektiv og har svakheter når det gjelder innretning, sporbarhet og habilitet.

Komiteen merker seg også at Riksrevisjonen hevder at departementet ikke har sørget for å innhente nødvendig informasjon om at viktige mål nås, og at NFIs styring og forvaltning ikke har lagt godt nok til rette for målet og effektiv bruk av midlene.

Komiteen viser til at statsråden opplyser at disse svakhetene nå er rettet opp, og komiteen er tilfreds med at departementet følger virksomhetsstyringen tett.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen også mener at departementet ikke har fått nok informasjon om måloppnåelse når det gjelder bruken av tippemidler i Norges Idrettsforbund (NIF). Riksrevisjonen anbefaler at departementet vurderer hvordan kravene til rapportering kan endres for å sikre mer relevant og riktig informasjon om måloppnåelse for prioriterte grupper, effektiv ressursbruk og registrering av økonomi og kostnader til ulike formål.

Komiteen viser 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 er tilfreds med at departementet følger opp dette i sin videre dialog med NIF.

Komiteen vil imidlertid påpeke at når Riksrevisjonen gjennom revisjon av et departement gjør interne undersøkelser hos eksterne tilskuddsmottakere, må det sørges for tilsvarende mulighet for disse for å sikre at det etterlatte inntrykket i revisjonsrapporten samsvarer med fakta. Komiteen viser i denne sammenheng til at Riksrevisjonens konklusjoner etter innsyn hos NIF av organisasjonen selv bestrides som svært upresise og i noen tilfeller preget av faktafeil, og at tilsvarende mulighet ville avklart dette. Det kan dermed synes som om Riksrevisjonens konklusjoner og tydelige påpekning av disse har etterlatt et inntrykk som ikke er riktig.

Komiteen viser ellers til Riksrevisjonens anbefalinger og støtter disse.

2.11 Kunnskapsdepartementet

2.11.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Kunnskapsdepartementet, de underliggende virksomhetene og for fondene, og består av ledelseskomentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering, inklusiv noter. For de nettobudsjetterte

virksomhetene erstattes artskontorrapporteringen med virksomhetsregnskap med noter og kontantstrømoppstilling. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i regelverk for økonomistyring i staten (økonomiregelverket). Departementet og fondene utarbeider ikke årsrapport.

Virksomhetene under dette departementet er i hovedsak forvaltningsorganer med særskilte fullmakter som fører virksomhetsregnskapet etter SRS. To av de ordinære forvaltningsorganene, herunder Kunnskapsdepartementet, avlegger virksomhetsregnskapet etter periodiseringsprinsippet og i henhold til SRS. De andre ti ordinære forvaltningsorganene avlegger regnskapet etter kontantprinsippet. Det ene fondet avlegger regnskap etter SRS, mens det andre benytter kontantprinsippet.

Departementet har utarbeidet en omfattende rapporteringspakke i Database for statistikk om høgre utdanning (DBH), blant annet for å sikre enhetlig regnskapsrapportering fra alle universiteter, høyskoler og institutter. Etter endringene i SRS-ene av 2016 avviker departementets rapporteringspakke fra flere SRS-er. Departementet har fått innvilget unntak fra SRS 1 for presentasjon av ikke inntektsført bevilgning for regnskapsårene 2016, 2017 og 2018. Oppstillingen og unntaket medfører at disse regnskapene ikke kan sammenlignes med andre statlige nettobudsjetterte virksomheters SRS-regnskap for regnskapsårene 2016, 2017 og 2018.

Fleire høyskoler og universiteter fusjonerte i 2017. Hos flere av disse ble det ikke etablert felles rutiner og systemer for internkontroll på økonomiområdet, men eksisterende løsninger fra de tidligere høyskolene er inntil videre opprettholdt. Dette har komplisert revisjonsarbeidet.

2.11.1.1 RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Riksrevisjonen har avgitt 39 revisjonsberetninger: én til departementet, 36 til underliggende virksomheter og to til fond.

Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

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

Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

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

2.11.1.2 DRIFTSLEVERANSER AV ØKONOMISYSTEMER TIL UNIVERSITETS- OG HØGSKOLESEKTOREN

Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Kunnskapsdepartementet har sikret at økonomisystemene som benyttes i universitet- og høyskolesektoren (UH-sektoren), har et sikkerhetsnivå som gjør det mulig å bekrefte at regnskapene for 2017 er uten vesentlige feil og mangler.

Statlige universiteter og høyskoler mottok i 2017 bevilgninger på 32,7 mrd. kroner over statsbudsjettet. Av disse forvaltes og regnskapsføres 29 mrd. kroner i økonomisystemer som driftes av Kunnskapsdepartementets heleide aksjeselskap Uninett AS, heretter omtalt som Uninett, og Universitetets senter for informasjonsteknologi (USIT) som er en sentral IT-enhet direkte underlagt Universitetet i Oslo (UiO). Uninett og USIT med underleverandører drifter i 2017 økonomisystemer og/eller bestillings- og fakturahåndteringssystem for 19 av totalt 21 statlige universiteter og høyskoler. UH-sektoren bygger i stor grad internkontrollen av regnskapene på automatiske kontroller i økonomisystemene, og eventuelle svakheter og mangler i systemene vil kunne medføre feil i UH-sektorens regnskaper.

Kunnskapsdepartementet skal ivareta kontrollen med at underliggende virksomheter utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til kravet om internkontroll. I regnskapsbekreftelsen av UH-sektorens regnskaper for 2017 har Riksrevisjonen gjennomført en revisjon av leveransene av økonomisystemene Unit4 Business World, heretter omtalt som Agresso, og Oracle EBS, og av bestillings- og fakturahåndteringssystemet Basware. Revisjonen er basert på dokumentanalyse, dataanalyse, intervjuer med Kunnskapsdepartementet, Uninett og USIT og tilleggskontroller i regnskapsbekreftelsen av de enkelte årsregnskapene i UH-sektoren for 2017.

Riksrevisjonen gjennomførte også i 2015 en revisjon av informasjonssikkerheten i økonomisystemer i UH-sektoren. Revisjonen for 2015 påviste svakheter og mangler ved tilgangsstyringen, passordforvaltningen og loggingen av aktiviteter i systemene, at disse forholdene var mangelfullt regulert i driftsavtalene, og at avtalene ikke var oppdatert. Riksrevisjonen anbefalte Kunnskapsdepartementet å vurdere tiltak for å fornye og videreutvikle avtaleverket mellom kunnskapssektoren og Uninett, slik at det reflekterer ny organisasjonsstruktur i sektoren, spesifiserer krav til sikkerhet og formaliserer arbeids- og ansvarsfordeling mellom kontraktspartene. Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite sluttet seg til anbefalingen og forventet at departementet fulgte opp dette på en hensiktsmessig måte, jf. Innst. 144 S (2016–2017).

Kunnskapsdepartementet har forutsatt at det stilles de samme kravene til informasjonssikkerhet for driftsleverandørene som til virksomhetene som benytter økonomisystemene. Revisjonen for 2017 har med utgangspunkt i dette lagt til grunn følgende lover, vedtak, forutsetninger og anbefalte standarder:

- Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) med bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene)
- forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften) § 15 og standardene NS-ISO/IEC 27001:2017 Ledelsesystemer for informasjonssikkerhet og NS-ISO/IEC 27002:2017 Tiltak for informasjonssikring
- lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) med forskrift om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften)
- lov om arkiv (arkivlova)

Resultatene av revisjonen ble lagt fram for Kunnskapsdepartementet i brev av 17. april 2018, og departementet har i brev av 4. mai 2018 vedgått at det er svakheter knyttet til driftsleverandørens leveranser av økonomisystemer til UH-sektoren og at en rekke forhold ikke er tilfredsstillende dokumentert.

Hovedfunn

- Kunnskapsdepartementet har ikke ivaretatt sitt overordnede ansvar for å sikre at økonomisystemene i UH-sektoren tilfredsstiller kravene til informasjonssikkerhet.
- Departementet har ikke sikret oppdaterte driftsavtaler hvor oppgave- og ansvarsforhold, avtalt tjenestetkvalitet og datasikkerhet er tilstrekkelig definert.
- Leverandørene har i varierende grad gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser, og departementet har ikke gjennomført tilsyn for å sikre at leveransene er i henhold til behov og gjeldende regelverk.
- Departementet har ikke sikret at Uninett og USIT leverer tilfredsstillende sikkerhet i økonomisystemene.

Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdigg at Kunnskapsdepartementet ikke har ivaretatt sitt overordnede ansvar for å sikre at økonomisystemene i UH-sektoren tilfredsstiller kravene til informasjonssikkerhet i gjeldende regelverk og anbefalte standarder, selv om flere av forholdene også ble påpekt i Dokument 1 (2016–2017).

Revisjonen for 2017 har påvist at det fortsatt er svakheter og mangler som vurderes å svekke det generelle sikkerhetsnivået i økonomisystemene til UH-sektoren. Forholdene vil kunne medføre feil i regnskapene til de

fleste statlige universiteter og høyskoler, som i 2017 samlet forvalter og regnskapsfører 89 pst. av bevilgningen til UH-sektoren. Som følge av påviste forhold hos driftsleverandørene har det i begrenset grad vært mulig å basere revisjonen av UH-sektorens regnskaper for 2017 på virksomhetenes internkontroll. Gjennomførte tilleggskontroller i forbindelse med bekreftelse av regnskapene for 2017 har imidlertid ikke avdekket vesentlige feil.

Kunnskapsdepartementet opplyser at det som følge av omorganiseringen i sektoren og opprettelsen av Kunnskapsdepartementets tjenesteorgan per 1. januar 2018 forutsettes, at tiltak og videre oppfølging skal gjennomføres av tjenesteorganet i samarbeid med departementet. Driftsleverandørene Uninett og USIT leverer og drifter de økonomisystemer som brukes av UH-sektoren. Kunnskapsdepartementets tjenesteorgan har fra 2018 blant annet overtatt Uninetts ansvar som driftsleverandør til UH-sektoren. Kunnskapsdepartementet har beskrevet atskillige tiltak som i all hovedsak skal gjennomføres av tjenesteorganet. Det er imidlertid uklart om tjenesteorganet vil ha ansvar både for egne og USITs driftsleveranser til UH-sektoren. Riksrevisjonen viser til at de forholdene som ble påpekt i Dokument 1 (2016–2017), fortsatt ikke er tilstrekkelig ivaretatt, og understreker departementets oppfølgingsansvar.

Mangelfulle driftsavtaler mellom kunder, driftsleverandører og underleverandører

Flere driftsavtaler mellom kunder, driftsleverandører og underleverandører er av eldre dato og er ikke oppdatert selv om det er gjennomført flere organisasjonsmessige endringer og endringer i regelverk. Driftsavtalene er inngått før styringssystemet for informasjonssikkerhet var påbegynt, og det synes uklart om avtalene sikrer at sikkerhetskravene i økonomibestemmelsene med anbefalte standarder blir ivaretatt. For flere av systemene foreligger det ikke databehandleravtaler for behandling av personopplysninger, slik personopplysningsloven krever.

Departementet forventer at Uninett bidrar til samvirke i sektoren, men rolle- og ansvarsdelingen fremstår uklart siden det ikke foreligger noen avtale eller instruks for Uninett. Ut over at Uninett har etablert prioriteringsråd og endringsutvalg, synes UH-sektoren i liten grad å motta råd og veiledning om sikkerhetsmessige forhold i økonomisystemene.

Avtaler som ikke klart definerer oppgave- og ansvarsforhold, avtalt tjenestekvalitet og tilstrekkelig datasikkerhet, kan blant annet føre til at sikkerhetsbrudd ikke blir oppdaget og håndtert. Det øker risikoen for både tilsiktede og utilsiktede feil. Forholdet ble også påpekt i Dokument 1 (2016–2017).

Manglende oppfølging og kontroll med driftsleverandører og underleverandører

Uninett har i 2017/2018 gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser av Agresso og Basware, og flere tiltak er beskrevet. Uninett er ikke kjent med om underleverandørene gjennomfører risiko- og sårbarhetsvurderinger, og departementet opplyser at rutiner for dette arbeidet ikke har vært tilfredsstillende. USIT har ikke gjennomført risiko- og sårbarhetsvurderinger av driftstjenestene. Departementet opplyser at UH-sektoren i varierende grad gjennomfører risikovurderinger av økonomisystemene. Virksomheter skal etablere internkontroll som er tilpasset risiko og vesentlighet, som fungerer på en tilfredsstillende måte, og som kan dokumenteres. Manglende risiko- og sårbarhetsanalyser kan medføre at nødvendige tiltak ikke blir identifisert og satt i verk.

Kunnskapsdepartementet skal sikre at de underliggende virksomhetene har tilfredsstillende internkontroll og drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Departementet har imidlertid ikke gjennomført tilsyn av driftsleverandørene av økonomisystemer til UH-sektoren for å sikre at leveransene er i henhold til behov og gjeldende regelverk. Videre er det ikke gjennomført tilsyn av underleverandører eller hentet inn annen dokumentasjon for å bekrefte at leveransene utføres som avtalt.

Mangelfull sikkerhet i økonomisystemene

Sikkerhetsnivået i økonomisystemet skal være tilpasset virksomhetenes aktiviteter, og det skal tas hensyn til risiko og vesentlighet knyttet til aktiviteten. Revisjonen for 2017 viser imidlertid at det i liten grad er stilt krav til driftsleverandører og underleverandører om blant annet arbeidsdeling, tilgangsstyring, passordoppsett, logging, endringshåndtering og sikkerhetskopiering, og for flere av områdene er det ikke etablert rutiner.

Det er fortsatt svakheter og mangler ved sikkerheten i økonomisystemene til UH-sektoren til tross for at Riksrevisjonen har påpekt flere av de samme forholdene i Dokument 1 (2016–2017), og at departementet i den forbindelse opplyste at forhold skulle utbedres. Revisjonen viser at det er flere svakheter i tilgangsstyringen, blant annet manglende arbeidsdeling for brukere med utvidede rettigheter, flere fellesbrukere i systemer og databaser og svakheter i passordoppsett. Til tross for manglende veiledning om oppsett av logger har UH-sektoren aktivert enkelte logger, men det foretas i liten grad regelmessig oppfølging av disse. I tillegg er det påvist at leverandørene ikke oppbevarer logger i samsvar med økonomibestemmelsenes krav. Svakheter i tilgangsstyringen kan medføre uautoriserte endringer i økonomisystemene, mens manglende sporing, oppfølging og oppbevaring av logger vil gjøre det vanskelig å

identifisere og eventuelt ansvarliggjøre enkeltindivider ved slik aktivitet.

Revisjonen viser videre at det ikke foretas systematisk oppfølging av at endringer i økonomisystemet gjennomføres på en kontrollert måte. Det er videre påvist at det i UH-sektoren er variasjon i avstemming og metoder for overføring av data mellom systemer, og at det fortsatt ikke er etablert ensartede og effektive løsninger for korrekt overføring, selv om departementet ba en av leverandørene følge opp dette forholdet i 2016. Revisjonen viser også at testing av sikkerhetskopier for flere av systemene ikke gjennomførtes i tråd med kravene i økonomibestemmelsen, og at det ikke er foretatt en tilstrekkelig vurdering av om dataene som en av underleverandørene til UH-sektoren oppbevarer i utlandet, behandles og sikres i tråd med gjeldende regelverk.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet

- oppdaterer avtaleporteføljen slik at driftsavtalene sikrer klare oppgave- og ansvarsforhold, avtalt tjenestekvalitet og tilstrekkelig datasikkerhet
- sikrer og følger opp at driftsleverandørene ivaretar krav til sikkerhet i gjeldende regelverk og anbefalte standarder.

Riksrevisjonens sluttmerknad

Statsråden viser til at Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning – skal gjennomføre tiltak som skal løse de utfordringer Riksrevisjonen har tatt opp. Riksrevisjonen merker seg at statsråden ikke har redegjort for særskilte tiltak rettet mot leveransene fra Universitetets senter for informasjonsteknologi (USIT).

Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at påpekte mangler og svakheter hos begge driftsleverandører blir korrigeret, slik at berørte regnskaper for 2018 får tilfredsstillende kvalitet.

2.11.1.3 UTDANNINGSDIREKTORATETS FORVALTNING AV TILSKUDD TIL FRISKOLER

Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere hvordan Utdanningsdirektoratet, som forvalter denne tilskuddsordningen på vegne av Kunnskapsdepartementet, følger opp at statstilskudd og skolepenger disponeres i samsvar med krav.

Hovedfunn

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

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

Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at et vesentlig antall skoler hvor Utdanningsdirektoratet har observert eller på annen måte vurdert at det er høy risiko for at statstilskudd og skolepenger ikke disponeres i samsvar med friskoleloven, ikke har blitt fulgt opp av Utdanningsdirektoratet. Direktoratets manglende oppfølging av disse forholdene vurderes å være i konflikt med økonomibestemmelsenes krav om forebyggende og korrigerende kontroll- og oppfølgingsrutiner. Dette øker risikoen for at statstilskudd og skolepenger nyttes til andre formål enn skoledrift, og at elevene ikke sikres et skoletilbud som er i henhold til friskoleloven.

Friskoleloven skal bidra til å sikre den enkeltes reelle mulighet til å velge en annen skole enn dem som er opprettet av offentlige myndigheter. Det er et grunnleggende krav i loven at statstilskudd og skolepenger i sin helhet skal øremerkes elevenes opplæring og komme elevene til gode.

Riksrevisjonens kontroll viser at Utdanningsdirektoratet har etablert et tilsynssystem rundt forvaltningen av tilskudd til friskolene. Innrettingen av tilsynsvirkosomheten er basert på direktoratets vurdering av risiko og vesentlighet og hvilken ressursbelastning tilsynet utløser både for forvaltningen og for skolene.

Kontrollen viser at det til tross for Utdanningsdirektoratets risikobaserte tilsynssystem foreligger en betydelig restrisiko som ikke fanges opp gjennom tilsynene eller andre kontroll- og oppfølgingsrutiner. 91 av 116 skoler (nær 80 pst.) der Utdanningsdirektoratet har observert eller på annen måte vurdert at det på ett eller flere områder er høy risiko for at statstilskudd og skolepenger disponeres i strid med friskoleloven, har ikke blitt fulgt opp gjennom direktoratets tilsynsarbeid. Risikoen er i hovedsak knyttet til skolenes disponering av over-skudd, fastsettelse av lønn til daglig leder og styrehonorarer, utlån av statstilskudd og handel med nærstående parter. Det er videre avdekket at en rekke friskoler har svak likviditet og lav egenkapital. Det knyttes derfor høy risiko til skolenes økonomiske grunnlag for forsvarlig drift gjennom hele skoleåret.

Riksrevisjonen vurderer at disse forholdene er så vesentlige og har et slikt omfang at de bør følges opp av tilskuddsforvalter på annen hensiktsmessig måte, selv om de etter departementets vurdering ikke gir grunnlag for ressurskrevende, regulære tilsyn.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet

- påser at det etableres særskilte rutiner for oppfølging av friskoler hvor Utdanningsdirektoratet ut ifra en helhetlig vurdering ikke velger å gjennomføre ordinært tilsyn, men hvor det likevel vurderes å være risiko for at statstilskudd og skolepenger ikke kommer elevene til gode.
- Virksomhetene følger i mindre grad opp at styringssystemene gir tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger i forskningsprosjekter.

Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at statsråden mener at Riksrevisjonen legger til grunn en for høy prosentandel av skoler med høy risiko og ikke har tatt hensyn til sentrale forutsetninger i Utdanningsdirektoratets risikomodell.

Den prosentandelen som Riksrevisjonen har lagt til grunn, er beregnet ut fra at det er identifisert høy risiko på ett eller flere kontrollområder ved 116 skoler, hvorav 91 av skolene (nær 80 pst.) ikke har vært gjenstand for tilsyn. Legges Utdanningsdirektoratets presisering av deres risikomodell til grunn for beregningen, er det fortsatt høy risiko ved 104 skoler, hvorav 80 av disse skolene (nær 80 pst.) ikke har vært gjenstand for tilsyn.

Riksrevisjonen merker seg også at statsråden ikke finner det hensiktsmessig å endre Utdanningsdirektoratets rutiner for kontroll- og tilsynsvirksomheten, og at det i liten grad vil være mulig å redusere den totale risikoen ved hjelp av andre særskilte rutiner enn gjennom ordinært tilsyn.

Riksrevisjonen understreker viktigheten av at skoler med høy risiko for at statstilskudd og skolepenger ikke kommer elevene til gode, blir fulgt opp på en hensiktsmessig måte. Dette er særlig viktig der det knyttes høy risiko til skolenes økonomiske grunnlag for forsvarlig drift gjennom hele skoleåret, slik at elevene sikres et skoletilbud i henhold til friskoleloven.

2.11.1.4 INFORMASJONSSIKKERHET I FORSKNINGSSYSTEMER

Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om utvalgte universiteter/høgskoler har dokumenterte styringssystemer som skal sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger i forskningsprosjekter i samsvar med kravene i lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og forskrift om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften).

Hovedfunn

- Det er mangler ved dokumentasjonen av sentrale elementer i styringssystemet for informasjonssikkerhet ved alle de tre kontrollerte universitetene/høgskolene. Manglene viser at virksomhetene ikke etterlever flere av kravene som følger av personopplysningsloven § 13 og personopplysningsforskriften.

Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at virksomhetene som er omfattet av denne revisjonen, har mangler ved dokumentasjonen knyttet til ivaretagelse av informasjonssikkerheten i forskningssystemene.

I 2017 besto UH-sektoren av 8 universiteter og 13 høgskoler med statlig eierskap. Forskning er en stor og viktig del av universitetene/høgskolene, og det opprettes flere hundre nye prosjekter hvert år. Mange av forskningsprosjektene behandler sensitive personopplysninger, for eksempel helseopplysninger. Når et forskningsprosjekt behandler personopplysninger, må kravene i personopplysningsloven og tilhørende forskrift følges. Dette regelverket skal beskytte den enkelte fra å få personvernet sitt krenket. Det skal etableres tilfredsstillende informasjonssikkerhet gjennom planlagte systematiske tiltak ved behandling av personopplysninger. I 2018 får Norge nye personvernregler (personvernforordningen) som stiller ytterligere krav til behandling av personopplysninger.

De kontrollerte virksomhetene har i varierende grad et styringssystem for sikkerhet som inkluderer informasjonssikkerhet for forskningsprosjekter på et overordnet nivå, slik loven krever. For eksempel har en av de kontrollerte virksomhetene kun utarbeidet en rekke frittstående dokumenter og retningslinjer, hvor enkelte dokumenter er 7–12 år gamle og ikke oppdatert.

For virksomheter som benytter ekstern databehandling, foreligger det formelle avtaler mellom partene i overensstemmelse med kravene i personopplysningsloven § 15.

De kontrollerte virksomhetene har dokumentert at ansvarsforholdet for behandling av persondata i forskningsprosjekter er formalisert, og at det foreligger skriftlige rutiner for å behandle sikkerhetsbrudd og andre avvik.

Ingen av virksomhetene som omfattes av revisjonen, har utarbeidet en egen fullstendig oversikt over hvor mange prosjekter som behandler personopplysninger, hvilke typer personopplysninger som behandles, eller hvordan prosjektene sikrer nødvendig konfidensialitet, tilgjengelighet og integritet for opplysningene.

Alle virksomhetene benytter Norsk senter for forskningsdata (NSD) som personvernombud. For prosjekter som omfattes av tjenesten til NSD, kan virksomhetene hente inn oversikt over hvilke personopplysninger som behandles i forskningsprosjekter. To av tre virksomheter kan ikke dokumentere at de har en fullstendig

oversikt over hvilke personopplysninger som behandles i prosjektene som ikke omfattes av denne tjenesten.

De kontrollerte virksomhetene kan i varierende grad dokumentere at det er gjennomført risikovurderinger for å klarlegge sannsynligheten for og konsekvenser av sikkerhetsbrudd i forskningsprosjekter. Én virksomhet har dokumentert at det ble gjennomført en risikovurdering av forskningsvirksomheten i 2015. De øvrige virksomhetene kan ikke dokumentere risikovurderinger på dette området.

De kontrollerte virksomhetene følger i mindre grad opp at styringssystemene gir tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger i forskningsprosjekter.

Ingen av virksomhetene kan dokumentere sikkerhetsrevisjoner av organisering, sikkerhetstiltak og bruk av leverandører.

Ingen av de virksomhetene som hadde rammeavtale med ekstern databehandler gjennom 2017, har hatt noen form for oppfølging etter at databehandleravtalen ble inngått, slik Datatilsynet anbefaler.

Én av de kontrollerte virksomhetene kan dokumentere gjennomgang av sikkerhetsstrategien i 2017. De andre virksomhetene kan ikke dokumentere en slik gjennomgang.

De avdekkede forholdene innebærer at det er vesentlig risiko for uautorisert bruk av sensitiv informasjon fra forskningsvirksomheten eller at denne informasjonen kommer på avveie. Dette kan påføre virksomhetene tap av både materielle verdier, tillit og omdømme.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet

- sikrer at kravene til informasjonssikkerhet i personopplysningsloven og tilhørende forskrift etterleves for forskningsvirksomheten gjennom etatsstyringen av virksomhetene.

2.11.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Kunnskapsdepartementet har ansvar for barnehager, grunnskole, kulturskole, videregående opplæring, fagskoleutdanning og høyere utdanning. Departementet har også ansvar for forskning og voksnes læring.

Kunnskapsdepartementet har i tillegg til egen virksomhet ansvaret for 36 virksomheter, hvorav 21 statlige høyskoler og universiteter. En vesentlig del av departementets utgifter gjelder overføringer til andre.

Komiteen har merket seg at universitets- og høyskolesektoren de siste to årene har gjennomgått en rekke organisasjonsmessige endringer.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådens iverksetting av vedtatt poli-

tikk og styring av virksomhetene på eget område, og har merket seg de viktigste funnene i kontrollen for 2017.

Komiteen registrerer at det er avdekket betydelige feil og mangler i universitets- og høyskolesektorens økonomisystemer, blant annet når det gjelder informasjonssikkerhet, oppdaterte driftsavtaler og risiko- og sårbarhetsanalyser. Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering av at det er sterkt kritikkverdigg at Kunnskapsdepartementet ikke har ivarettatt sitt overordnede ansvar for å sikre økonomisystemene i universitets- og høyskolesektoren, og forutsetter at departementet gjennomfører nødvendige tiltak. Komiteen ber om å bli holdt orientert om fremdriften i kommende Dokument 1, Riksrevisjonens årlige revisjon og kontroll.

Komiteen har også merket seg mangler ved inngåtte driftsavtaler mellom kunder, driftsleverandører og underleverandører og forutsetter at departementet umiddelbart iverksetter tiltak for å bøte på de forhold Riksrevisjonen har avdekket.

Komiteen registrerer videre at Riksrevisjonens undersøkelse av Utdanningsdirektoratets forvaltning av tilskuddsordningen for friskoler har avdekket manglende oppfølging av skoler hvor det er identifisert høy risiko for at statstilskudd og skolepenger disponeres i strid med friskoleloven. Komiteen har imidlertid merket seg at statsråden ikke finner det hensiktsmessig å endre Utdanningsdirektoratets rutiner for kontroll- og tilsynsvirksomheten, men komiteen forutsetter at Kunnskapsdepartementet følger opp arbeidet med å styrke kontrollen og tilsynet med utbetalinger til friskolene, og ber om å bli holdt oppdatert om fremdriften.

Komiteen viser til at informasjonssikkerhet er et viktig og tilbakevendende tema for virksomheten i universitets- og høyskolesektoren. Mangelfull informasjonssikkerhet øker risikoen for uautorisert spredning av sensitiv informasjon, tap av tillit og forskningsjuks. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen foretok kontroll av sikkerheten i fagsystemer og forvaltningssystemer under Kunnskapsdepartementet både i 2014 og 2015 og avdekket betydelige svakheter.

Komiteen registrerer at en tilsvarende revisjon fra 2017 fortsatt avdekket mangler ved dokumentasjonen av sentrale elementer ved alle tre undersøkte universiteter/høyskoler. Den viste manglende etterlevelse av kravene etter personopplysningsloven § 13 og personopplysningsforskriften og sikret ikke at styringssystemene gir tilstrekkelig informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger i forskningsprosjekter.

Komiteen anser det som alvorlig når Riksrevisjonen slår fast at «de avdekkede forholdene innebærer at det er vesentlig risiko for uautorisert bruk av sensitiv informasjon for forskningsvirksomheten, eller at denne informasjonen kommer på avveie».

Komiteen viser til Riksrevisjonens anbefaling om at Kunnskapsdepartementet sikrer at kravene til infor-

masjonssikkerhet i personopplysningsloven og tilhørende forskrift etterleves, og har merket seg at departementet uttaler at det vil ivareta overordnet og systematisk styring av dette arbeidet. Komiteen ber om å bli orientert om status i kommende års Dokument 1, Riksrevisjonens årlige revisjon og kontroll.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen ikke finner grunn til å modifisere uttalelsen om verken årsregnskapet for 2017 eller administrativt regelverk for noen av virksomhetene under Kunnskapsdepartementets ansvarsområde.

2.12 Landbruks- og matdepartementet

2.12.1 *Finansiell revisjon – hovedfunn*

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Landbruks- og matdepartementet, underliggende virksomheter og fond og består av ledelseskommmentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering, inklusiv noter. Alle underliggende virksomheter og fond har utarbeidet årsrapport i tråd med kravene i regelverk for økonomistyring i staten (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

2.12.1.1 RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Riksrevisjonen har avgitt ni revisjonsberetninger hvorav fire til underliggende virksomheter, fire til fond og én til departementet.

Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

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

Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

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

2.12.2 *Saksforhold*

Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådens iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

Riksrevisjonen har gjennomført en etterlevelserevisjon av Landbruksdirektoratets forvaltning av tilskudd til skogsveier. Revisjonen gir ikke grunnlag for kritikk av statsråden, og den er derfor omtalt under punkt 2 Utviklingstrekk.

2.12.3 *Komiteens merknader*

Komiteen viser til tidligere arbeid knyttet til Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) og finner det tilfredsstillende at Riksrevisjonen i 2017 har kunnet avgi en beretning om virksomhetens årsregnskap, noe den ikke kunne verken i 2015 eller 2016. Komiteen vil un-

derstreke at Landbruks- og matdepartementet må følge nøye opp arbeidet med kvaliteten i både regnskapsrapporteringen og internkontrollen i virksomheten.

Komiteen legger til grunn at oppfølgingen av utbedringsarbeidet med Husdyrregisteret vil bli fulgt opp videre, slik at mangler som ble påpekt i Dokument 1 (2017–2018), blir utbedret. Komiteen vil understreke at korrekt rapportering er viktig, slik at man ved sykdomsutbrudd kan spore opp smittekilene.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen har gjennomført en etterlevelserevisjon av Landbruksdirektoratets forvaltning av tilskudd til skogsveier, og har videre observert de funn revisjonen har gjort. Komiteen anbefaler at departementet følger opp saken videre i tråd med de påpekninger som er gjort fra Riksrevisjonens side, men er tilfreds med at Stortingets vedtak og forutsetninger i all hovedsak blir etterlevd.

Komiteen er ellers fornøyd med at alle av departementets underliggende virksomheter og fond har utarbeidet årsrapporter i tråd med kravene i økonomiregelverket.

2.13 Nærings- og fiskeridepartementet

2.13.1 *Finansiell revisjon – hovedfunn*

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Nærings- og fiskeridepartementet og de underliggende virksomhetene og fondene, og består av ledelseskommmentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering, inklusiv noter. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i regelverk for økonomistyring i staten (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

På Nærings- og fiskeridepartementets område anvender underliggende virksomheter ulike finansielle rammeverk for avleggelse av regnskap. De siste årene har flere av departementets underliggende virksomheter endret regnskapsprinsipp til statlige regnskapsstandarder (SRS), herunder Justervesenet, Norges Geologiske Undersøkelse og Havforskningsinstituttet. Fra 1. januar 2017 fører også Brønnøysundregistrene virksomhetsregnskap etter SRS.

2.13.1.1 RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Riksrevisjonen har avgitt 22 revisjonsberetninger hvorav én til departementet og 17 til underliggende virksomheter. Det er i tillegg avgitt revisjonsberetninger til Garantikassen for fiskere, Likviditetsfondet i Pensjonstrygden for fiskere, samt til to statlige fond. Det er også utstedt revisjonsbrev til regnskapet for utlånsordningen som forvaltes av Eksportkreditt Norge AS.

Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

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

Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

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

2.13.2 Saksforhold

Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådens iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

Riksrevisjonen rapporterer ingen slike revisjoner i Dokument 1 (2018–2019) på dette departementsområdet.

2.13.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen ikke har noen bemerkninger til årsregnskapet eller administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Nærings- og fiskeridepartementets ansvarsområde. Det er heller ingen andre forhold som Riksrevisjonen tar opp. Dette er komiteen godt fornøyd med.

2.14 Olje- og energidepartementet

2.14.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Olje- og energidepartementet og underliggende virksomheter og består av ledelseskomentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering, inklusiv noter. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i regelverk for økonomistyring i staten (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

2.14.1.1 RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Riksrevisjonen har avgitt fire revisjonsberetninger hvorav én til departementet og tre til underliggende virksomheter.

Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

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

Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

Oljedirektoratet

Revisjonen viste flere tilfeller av brudd på kravene i bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomi- og finansdepartementets bestemmelser) og prinsippet om dobbel bokføring.

2.14.2 Saksforhold

Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådets iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

Riksrevisjonen rapporterer ingen slike revisjoner i Dokument 1 (2018–2019) på dette departementsområdet.

2.14.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Olje- og energidepartementet har som hovedoppgave å legge til rette for en samordnet og helhetlig energipolitikk.

Komiteen har merket seg at det i tidligere rapporter fra Riksrevisjonen har blitt påpekt vesentlige svakheter ved informasjonssikkerheten i Oljedirektoratet, og at sikkerheten i databasen DISKOS1 ikke har vært fulgt godt nok opp.

Komiteen registrerer med tilfredshet at departementet opplyser at det følger opp arbeidet med forbedring av styringssystemet for informasjonssikkerhet, og at det er tema på styringsdialogmøter mellom departementet og Oljedirektoratet.

2.15 Samferdselsdepartementet

2.15.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Samferdselsdepartementet og underliggende virksomheter, samt for fondet, og består av ledelseskomentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering, inklusiv noter. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i regelverk for økonomistyring i staten (økonomiregelverket). Departementet og fondet utarbeider ikke årsrapport.

Statlige virksomheter er pålagt å etablere god intern kontroll blant annet av regnskapsføring og økonomiforvaltning for å forhindre styringsvikt, feil og endring av regnskapsdata. Ledelsens og tilsattes kompetanse, arbeidsdeling og identifisering av risikofaktorer er komponenter som har betydning for virksomhetenes internkontroll. Det er noen av virksomhetene under Samferdselsdepartementet som fortsatt ikke er i mål med å etablere en tilfredsstillende intern kontroll, jf. kravene i bestemmelsene om økonomistyring i staten.

2.15.1.1 RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Riksrevisjonen har avgitt ti revisjonsberetninger hvorav én til departementet, åtte til underliggende virksomheter og én til fondet.

Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet har mottatt revisjonsberetning med forbehold. Bakgrunnen er at kapitalfor-

høyelsen på 1 milliard kroner i Nye Veier AS er presentert feil i artskontorrapporteringen.

Statens vegvesen

Statens vegvesen har mottatt revisjonsberetning med forbehold. Bakgrunnen for forbeholdet er at saldoen på regnskapslinjen forskudd vegarbeid inneholder 122,5 mill. kroner som er gjort opp i tidligere år. Dette påvirker også mellomregnskapet med statskassen. I tillegg er ikke tilbakebetaling av forskudd til bompengeselskapene på 96 mill. kroner korrekt klassifisert. Statens vegvesen har også feilaktig betalt husleie for første kvartal 2018 på 18,8 mill. kroner.

Ut over virksomhetene nevnt over, har ikke Riksrevisjonen kommentarer til årsregnskapene under departementets ansvarsområde.

Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Samferdselsdepartementets ansvarsområde.

2.15.1.2 ETATS- OG VIRKSOMHETSSTYRINGEN AV KYSTVERKET

Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Kystverkets styring og oppfølging er innrettet slik at etaten når sine mål på en effektiv måte, og om Samferdselsdepartementet bidrar til dette gjennom etatsstyringen.

Hovedfunn

- Kystverket har ikke etablert et godt nok system for å måle og følge opp resultatene av virksomheten.
- Kystverket har ikke utbedret mangler i styringssystemene.
- Kystverket har, med unntak for 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.

Riksrevisjonens merknader

Kystverket har ikke etablert et godt nok system for å måle og følge opp resultatene av virksomheten

Av økonomireglementet går det fram at fastsetting av mål og resultatkrav er grunnleggende styringsprinsipper. Undersøkelsen viser at Kystverket ikke har etablert en overordnet strategi for virksomheten eller for etatens kjerneoppgaver. Det er i liten grad satt langsiktige mål for virksomheten. Kystverkets målstruktur er basert på de fire transportpolitiske hovedmålene, men den videre operasjonaliseringen av målene er i stor grad

overlatt til hovedkontorets underliggende enheter. Krav fra hovedkontoret til underliggende enheter formidles i et stort antall årlige oppdragsbrev, og i 2017 ble det internt i Kystverket tatt opp at oppdragsstyringen krever mer administrative ressurser enn nødvendig. Rapporteringen er i hovedsak konsentrert om gjennomførte aktiviteter framfor oppnådde resultater. I 2017 startet Kystverket et arbeid med å legge om oppdragsstyringen, blant annet for å utvikle mer presis og kortfattet styringsinformasjon. Arbeidet skal føre til en målstruktur med tydeligere sammenhenger mellom hovedmål, delmål og resultatindikatorer. Det er imidlertid ikke satt noen tidsplan for når arbeidet skal være ferdig.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Kystverket ikke har etablert et godt nok system for å måle og følge opp resultater av virksomheten. Fastsettelse av mål- og resultatkrav, og systematisk oppfølging av disse, er viktig for å sikre at ressursene som tildeles Kystverket, gir gode og effektive løsninger for brukerne av etatens tjenester.

Kystverket har ikke utbedret mangler i styringssystemene

Det går fram av økonomireglementet at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll, blant annet for å sikre at ressursbruken er effektiv. I 2010 var konklusjonen i en ekstern konsulentrapport at Kystverket ikke hadde et helhetlig internkontrollsystem, og i rapporten kom det klare anbefalinger om forbedringer. I starten av 2018 var flere av anbefalingene i rapporten fortsatt ikke fulgt opp.

Undersøkelsen viser at manglende prosedyrer og retningslinjer, og lite systematikk i forankringen av eksisterende prosedyrer og retningslinjer, har bidratt til ulikheter i utførelsen av like oppgaver, variasjon i plankvalitet og unødvendig ressursbruk.

Kystverkets ledelse setter i verk tiltak når avvik fra prosedyrer og retningslinjer oppdages. Avvikene skal meldes i et støttesystem. Dette systemet har imidlertid tekniske problemer og er derfor lite brukt.

Riksrevisjonen mener at det er kritikkverdig at Kystverket fortsatt ikke har utbedret påviste og vesentlige mangler i styringssystemene. Ufullstendige og lite forankrede styringssystemer gir risiko for brudd på lover og regler, og for svekket kvalitet og effektivitet i oppgaveutførelsen.

Kystverket har, med unntak for lostjenesten, lite styringsinformasjon som kan belyse om virksomheten drives effektivt

Økonomibestemmelsene stiller krav om at Kystverkets styring skal være innrettet slik at virksomhetens økonomisystem sammen med statistikk, analyser og

andre relevante systemer belyser om virksomheten drives effektivt når det gjelder kostnader og resultatoppnåelse. Undersøkelsen viser at Kystverket har lite informasjon om etatens kostnads- og produksjonsutvikling. Oppfølgingen av effektivitet i arbeidsprosessene varierer imidlertid mellom virksomhetsområdene, og lostjenesten har kommet lengst i dette arbeidet.

I 2013 ble det gjennomført en offentlig utredning av losområdet, som pekte på flere svakheter ved Kystverkets fordeling av losområdet på Kystverkets fem regioner. I tråd med utvalgets anbefalinger ble den operative delen av losområdet i 2015 skilt ut fra regionene i en egen driftsenhet. Undersøkelsen viser at utskillelsen har ført til kortere styringslinjer, forbedret styring og effektiviseringsgevinster. For navigasjons- infrastrukturområdet og utbyggingsområdet er ansvaret og oppgavene delt mellom Kystverkets hovedkontor, regioner, fagsentre og en driftsenhet (Kystverket Rederi).

Videre er ansvaret for innkjøp og anskaffelser delt mellom ulike enheter. For disse områdene viser undersøkelsen at Kystverkets organisering bidrar til å gjøre styringen krevende.

På navigasjonsinfrastrukturområdet er reduksjon av vedlikeholdsetterslepet en prioritering fra Samferdselsdepartementet. I undersøkelsesperioden har det vært betydelig usikkerhet med hensyn til om beregningene av etterslepet gir et korrekt bilde av etterslepets faktiske størrelse. Mangel på strategier og annen styringsinformasjon på området har bidratt til at etaten ikke har en felles forståelse av hva som skal prioriteres, og hvordan oppgavene skal løses. Videre har plankvaliteten variert, og planleggingsarbeidet har tidvis blitt nedprioritert i regionene. Kystverket Rederi har utviklet styringsinformasjon som på sikt kan bidra til å belyse om utførelsen av vedlikeholdet av innretningene drives effektivt, men denne informasjonen har hovedkontoret ennå ikke tatt i bruk.

På utbyggingsområdet er det ingen systematisk oppfølging av effektiviteten i gjennomføringen av prosjektene. Det er ikke utarbeidet indikatorer som kan belyse om prosjektene blir gjennomført effektivt, og det blir ikke rapportert om framdrift i forhold til opprinnelige planer. Det blir heller ikke gjennomført evalueringer av om prosjektene er gjennomført innen tidsrammen, og hvor godt samhandlingen mellom de involverte aktørene fungerte. Det er planer om å evaluere effektiviteten i utbyggingsprosjektene, men arbeidet er i startfasen.

Undersøkelsen viser at det er dårlig kvalitet på planene for Kystverkets utbyggingsprosjekter, og at dette henger sammen med manglende utveksling av informasjon mellom fagsentrene på navigasjonsinfrastrukturområdet og utbyggingsområdet. Videre viser undersøkelsen at det er behov for et tettere samarbeid mel-

lom de to fagsentrene, med sikte på å oppnå en bedre og mer effektiv gjennomføring av prosjektene.

Kystverket anskaffer for om lag 1,5 mrd. kroner årlig. Over en tredel av Kystverkets ansatte kan forplikte etaten økonomisk. Undersøkelsen viser at svært få av disse har spesialisert kompetanse på innkjøpsprosessen. Videre er det stor variasjon når det gjelder hvordan de ulike enhetene arbeider med anskaffelser. Av interne dokumenter fra Kystverket og intervju med staben med ansvar for anskaffelser ved hovedkontoret har det framkommet at Kystverket kunne fått mer ut av midlene etaten anskaffer for, og at staben har gitt uttrykk for at antallet ansatte som kan forplikte etaten økonomisk, må reduseres.

Videre viser undersøkelsen at Kystverket i liten grad har lyktes med å etablere samarbeid på tvers av enheter, selv om kystdirektøren mener slikt samarbeid må være en forutsetning når organisasjonen er spredt over store deler av landet. Manglende samarbeid på tvers av enheter gir risiko for svak utnyttelse av tilgjengelige ressurser.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Kystverket, med unntak av lostjenesten, i liten grad har utviklet styringsinformasjon som kan belyse om driften er effektiv, og at etaten ikke har etablert en mer samordnet og effektiv styring av områder hvor flere enheter deler ansvaret. Kystverket forvalter årlig om lag tre mrd. kroner, og det er viktig at etaten sikrer en god og effektiv utnyttelse av midlene. En lite systematisk bruk av styringsinformasjon og oppfølging av effektivitet i arbeidsprosessene kan bidra til løsninger som koster mer og har dårligere kvalitet enn nødvendig.

Samferdselsdepartementet har lite informasjon om Kystverkets resultater, og departementets styring er i hovedsak konsentrert om losområdet

For lostjenesten har departementet bedt om rapportering som kan bidra til å belyse om tjenesten drives effektivt, og undersøkelsen viser at departementets oppfølging av tjenesten har bidratt til effektivisering.

For de andre virksomhetsområdene har departementet stilt få krav til effektivitet i arbeidsprosessene. Videre har Samferdselsdepartementet lite informasjon om virkningene og nytten av midlene som tilføres Kystverket. En konsekvens av dette er at departementet mangler informasjon om hvordan Kystverket bidrar til at målene for samferdselspolitikken nås, og om etatens ressursbruk er effektiv sett i forhold til virksomhetens resultater. Mangelen på dekkende og pålitelig styringsinformasjon gjør departementets styring og oppfølging av etaten vanskelig.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Samferdselsdepartementet ikke har fulgt opp at Kystverket har etablert et godt system for å måle og følge opp resultatene av virksomheten. Med unntak av losområdet er

det gjennomført få eksterne evalueringer av effektivitet, måloppnåelse og resultater av Kystverkets virksomhet.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet

- påser at Kystverket har et oppdatert og velfungerende styringssystem
- sikrer forbedret styringsinformasjon om Kystverkets resultater, måloppnåelse og effektivitet

Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger. For lostjenesten har departementet bedt om rapportering som kan bidra til å belyse om tjenesten drives effektivt, og departementets oppfølging har bidratt til effektivisering.

For de andre virksomhetsområdene har departementet stilt få krav til effektivitet. Når det gjelder gjennomføringen av utbyggingsprosjektene, mener statsråden at Kystverkets vektlegging av pris og kvalitet i konkurranseutsettingen sikrer effektivitet. Riksrevisjonen vil påpeke at undersøkelsen viser at det ikke er en systematisk oppfølging av effektiviteten i utbyggingsprosjektene, og at planunderlaget er svakt.

Riksrevisjonen mener at et godt planunderlag er en forutsetning for at utbyggingsprosjektene kan gjennomføres effektivt og med god kvalitet. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det behov for å bedre kvaliteten på planunderlagene, utvikle systematikken i oppfølgingen av utbyggingsprosjektene og utarbeide god styringsinformasjon.

2.15.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for luftfarts-, veg- og jernbanesektoren, riksvegferjene, post- og televirksomheten, kystforvaltningen og havne- og sjøtransportpolitikken.

Komiteen har merket seg at Samferdselsdepartementet viser til at Statens vegvesen i løpet av 2018 vil ta i bruk et helhetlig system for informasjonssikkerhet. Komiteen forutsetter at implementering av dette systemet vil fjerne den tidligere påtalte risikoen for at personopplysninger i saksbehandlingssystemet Autosys trafikant kunne bli eksponert for uvedkommende.

Komiteen registrerer at årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Samferdselsdepartementet og underliggende virksomheter, samt for fondet.

Komiteen merker seg at det fremdeles er noen av virksomhetene under Samferdselsdepartementet som ikke er i mål med å etablere en tilfredsstillende intern kontroll, jf. kravene i bestemmelsene om økonomistyring i staten.

Komiteen merker seg at Samferdselsdepartementet har mottatt revisjonsberetning med forbehold, relatert til kapitalforhøyelsen på 1 mrd. kroner i Nye Veier AS, og at Statens vegvesen har mottatt revisjonsberetning med forbehold.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen ut over virksomhetene nevnt over, ikke har kommentarer til årsregnskapene under departementets ansvarsområde.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen karakteriserer det som kritikkverdigg at Samferdselsdepartementet ikke har fulgt opp at Kystverket har et godt nok system for å måle og følge opp resultatene av virksomheten.

Komiteen vil spesielt peke 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 merker seg at statsråden erkjenner at det er mangler i Kystverkets styringssystemer og indikatorer for effektiv ressursbruk.

Komiteen merker seg også at Kystverket har orientert Samferdselsdepartementet om at etaten vil sette i gang nødvendige tiltak for å forbedre etatens styringssystemer og internkontroll.

Komiteen viser til at det fremgår av undersøkelsen at det i Kystverket ikke er en systematisk oppfølging av effektiviteten i utbyggingsprosjektene, og at planunderlaget er svakt.

Komiteen vil understreke viktigheten av at et godt plangrunnlag er en forutsetning for at utbyggingsprosjektene under Kystverket kan gjennomføres effektivt og med god kvalitet. Komiteen støtter Riksrevisjonens anbefalinger og ber om å bli holdt orientert om utviklingen i Kystverket.

2.16 Utenriksdepartementet

2.16.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Utenriksdepartementet og de underliggende virksomhetene, og består av ledelseskomentarer, oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering og noter. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene regelverk for økonomistyring i staten (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

2.16.1.1 RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Riksrevisjonen har avgitt tre revisjonsberetninger, hvorav én til departementet og to til underliggende virksomheter.

Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

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

Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Utenriksdepartementets ansvarsområde.

2.16.2 Saksforhold

Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådets iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

Med unntak av revisjonen av utenriktjenestens saksbehandling i visumsaker, omtalt under kapittel 2 Utviklingstrekk, rapporterer Riksrevisjonen ingen slike revisjoner i 2018–2019 på dette departementsområdet.

2.16.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Utenriksdepartementets oppgave er å arbeide for å fremme Norges interesser internasjonalt. En vesentlig del av departementets utgifter – i overkant av 31 mrd. kroner – går til overføringer til andre, herunder et betydelig beløp i form av utviklingsbistand.

Komiteen registrerer med tilfredshet at Riksrevisjonen ikke finner grunn til å modifisere verken uttalelsen om årsregnskapet for 2017 eller administrativt regelverk for noen av virksomhetene under Utenriksdepartementets ansvarsområde.

3. Resultatet av revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard, og finansiell revisjon av statlige virksomheter

3.1 Revisjonsomfang

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

3.1.1 Erklæring om statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard

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

Revisjonen av årsregnskapene er gjennomført i tråd med internasjonale standarder for offentlig revisjon (ISSAI). Riksrevisjonen anser de fleste årsregnskapene til departementene og deres underliggende virksomheter for å være uten vesentlige feil eller mangler. Riksrevisjonen har konkludert med at det foreligger vesentlige feil i årsregnskapet og/eller brudd på administrativt regelverk som har medført at det er avgitt en modifisert uttalelse, for følgende virksomheter: Forsvaret, Forsvarsmateriell, Norsk Pasientskadeerstatning Reguleringsfond, Oljedirektoratet, Samferdselsdepartementet, Skatteetaten og Statens vegvesen.

Basert på dette anser Riksrevisjonen at

- bevilgninger, inntekter og utgifter for departementene og balansekontoene for staten er korrekt sammenstilt i statsregnskapet
- avslutningskonto for statsregnskapet gir et korrekt uttrykk for statens egenkapital
- bestemmelser i bevilgningsreglementet i hovedsak er etterlevd
- Svalbardregnskapet er korrekt avlagt og presentert.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen registrerer med tilfredshet at bevilgninger, inntekter og utgifter for departementene og balansekontoene for staten er korrekt sammenstilt i statsregnskapet, at avslutningskonto for statsregnskapet gir et korrekt uttrykk for statens egenkapital, at bestemmelser i bevilgningsreglementet i hovedsak er etterlevd, og at Svalbardregnskapet er korrekt avlagt og presentert.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 1 (2018–2019) – Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2017 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 15. januar 2019

Dag Terje Andersen

leder og ordf. for Statsministerens kontor

Nils T. Bjørke

ordf. for Klima- og miljødepartementet og
Landbruks- og matdepartementet

Hans Fredrik Grøvan

ordf. for Arbeids- og sosialdepartementet og
Forsvarsdepartementet

Eva Kristin Hansen

ordf. for Kunnskapsdepartementet og
Utenriksdepartementet

Svein Harberg

ordf. for Barne- og likestillingsdepartemen-
tet og Kulturdepartementet

Ulf Leirstein

ordf. for Finansdepartementet,
Justis- og beredskapsdepartementet og
Nærings- og fiskeridepartementet

Bente Stein Mathisen

ordf. for Helse- og omsorgsdepartementet
og Kommunal- og moderniserings-
departementet

Magne Rommetveit

ordf. for Olje- og energidepartementet og
Samferdselsdepartementet

