



STORTINGET

Innst. 341 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra Stortingets presidentskap

Innstilling fra Stortingets presidentskap om å utrede Riksrevisjonens virksomhet

Til Stortinget

Bakgrunn

I 2019 nedsatte Stortinget et utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon («Harberg-utvalget»), som leverte sin rapport til Stortingets presidentskap 1. februar 2021. Utvalgets mandat omfattet Stortingets kontrollfunksjoner mer generelt, inkludert Stortingets eksterne organer, men var avgrenset mot Riksrevisjonens kontrollvirksomhet overfor forvaltningen. Riksrevisjonens virksomhet er en sentral del av det samlede systemet for Stortingets kontroll med forvaltningen. Det er derfor hensiktsmessig at også Riksrevisjonens kontrollvirksomhet overfor forvaltningen utredes, for å komplettere den nylig utførte utredningen om Stortingets kontrollfunksjon mer generelt, som også inkluderte enkelte temaer som gjelder Riksrevisjonen. Dette ble også forutsatt ved nedsettelsen av Harberg-utvalget, jf. Innst. 271 S (2018–2019):

«Presidentskapet vil i løpet av stortingsperioden komme tilbake med en sak til Stortinget om nedsettelse av et eget utvalg som skal evaluere lov om Riksrevisjonen og Riksrevisjonens virksomhet. Gjeldende lov for Riksrevisjonen ble vedtatt i 2004, og presidentskapet ser behov for en ny helhetlig gjennomgang av spørsmål som gjelder Riksrevisjonens virksomhet.»

Gjeldende lov om Riksrevisjonen har bakgrunn i Frøiland-utvalgets utredning i Dokument 14 (2002–2003). Utvalget foreslo en ny lov på grunnlag av forslag

fra Riksrevisjonen. Det ble imidlertid ikke foretatt en mer inngående evaluering og gjennomgang av riksrevisjonens virksomhet. Forslag til endringer i Riksrevisjonsloven eller ny lov bør derfor bygge på en helhetlig evaluering og gjennomgang av Riksrevisjonens virksomhet, herunder revisjonens formål og måloppnåelse, samt relevante utviklingstrekk.

Utvalgets mandat

Presidentskapet foreslår at utvalgets mandat omfatter en helhetlig gjennomgang og evaluering av Riksrevisjonens virksomhet, og at utvalget på grunnlag av dette kan foreslå endringer i gjeldende regelverk for Riksrevisjonen, gjennom endring i lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen eller en ny lov, samt eventuelle utfyllende bestemmelser. Utvalget skal bygge videre på Stortingets behandling av forslagene fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon i Dokument 21 (2020–2021). Riksrevisjonen, Statsministerens kontor og Harberg-utvalget har gitt innspill til utformingen av mandatet.

Presidentskapet foreslår at utvalgets mandat deles inn i fem hovedpunkter, jf. forslaget nedenfor:

- Riksrevisjonens formål og måloppnåelse
- Revisjonsvirksomheten og de ulike revisjonsformene
- Riksrevisjonens informasjonstilgang og behandling av informasjon
- Institusjonelle og administrative forhold
- Forholdet mellom riksrevisjonsloven og annen lovgivning

Det foreslås at presidentskapet gis fullmakt til å foreta eventuelle justeringer i mandatet dersom det

Beriktiget

skulle oppstå behov for det, for eksempel hvis utvalget har behov for presiseringer, eller hvis det oppstår nye problemstillinger som står i nær sammenheng med mandatet. Det forutsettes at eventuelle justeringer av mandatet skjer i forståelse med kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Presidentskapet foreslår følgende mandat for utvalget:

«Mandat for utvalget til å utrede Riksrevisjonens virksomhet:

Innledning

Ifølge Grunnloven § 75 bokstav k tilligger det Stortinget å utnevne 'fem revisorer som årlig skal gjennomse statens regnskaper og bekjentgjøre ekstrakter av dem ved trykken; regnskapene skal tilstilles disse revisorer innen seks måneder etter utgangen av det år som Stortingets bevilgninger er gitt for; samt å treffe bestemmelser angående ordningen av desisjonsmyndigheten overfor statens regnskapsbetjenter'.

Nærmere bestemmelser om Riksrevisjonens virksomhet er gitt i lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen og instruks om Riksrevisjonens virksomhet. Gjeldende lov og instruks erstattet den tidligere lov 8. februar 1918 om statens revisionsvæsen og instruks for Statsrevisjonen av 30. januar 1918.

Utvalget bes om å gjennomføre en helhetlig evaluering av Riksrevisjonens virksomhet i lys av samfunnsmessige, forvaltningspolitiske og teknologiske utviklingstrekk samt utviklingen i nasjonale og internasjonale revisjonsstandarder etter forrige lovrevisjon.

Utvalget skal videre revidere gjeldende lov og instruks for Riksrevisjonen og foreslå nødvendige regelendringer. Det skal vurderes om gjeldende lov bør erstattes med en ny lov, og om det er hensiktsmessig å i tillegg videreføre et supplerende og utfyllende regelverk for Riksrevisjonens virksomhet i bestemmelser fastsatt i alminnelig stortingsvedtak.

Utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Dokument 21 (2020–2021)) har flere anbefalinger som gjelder Riksrevisjonens virksomhet, herunder prinsipper for organisering og ledelse av eksterne organer for Stortinget. Det forutsettes at Riksrevisjonsutvalget i sitt arbeid legger til grunn og bygger videre på Stortingets behandling av forslagene fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon.

Temaer utvalget skal vurdere

Utvalget bes særskilt om å vurdere en rekke nærmere angitte temaer. Utvalget kan også vurdere andre spørsmål som gjelder Riksrevisjonens virksomhet.

a.

Formål og måloppnåelse

Riksrevisjonen skal ifølge riksrevisjonsloven § 1 gjennom revisjon, kontroll og veiledning bidra til at statens inntekter blir innbetalt som forutsatt, og at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Utvalget skal vurdere i hvilken grad og på hvilken måte Riksrevisjonens virksomhet ivaretar sitt samfunnsoppdrag, slik det er fastsatt i lov og instruks om Riksrevisjonen, og effektene av dette, herunder:

- a) Riksrevisjonens rolle som bidragsyter til Stortingets egen kontrollvirksomhet, herunder rapporteringen til Stortinget.
- b) Hvordan revisjonen bidrar til ansvarlighet, transparens og integritet i forvaltningen.
- c) Hvordan revisjonen påvirker effektivitet, produktivitet, reformer og innovasjon i forvaltningen.
- d) Innretningen av Riksrevisjonens veiledningsfunksjon og forholdet til den etterfølgende kontrollen i lys av konstitusjonelle hensyn og ansvarsforhold.
- e) Riksrevisjonens internasjonale engasjement, herunder bistandsvirksomheten.
- f) Grensen mot kommunerevisjonens ansvarsområde.
- g) Samspillet mellom Riksrevisjonens kontroll og andre former for tilsyn og kontroll som forvaltningen er gjenstand for, herunder krav til internkontroll og gjennomføring av evalueringer i egen regi fastsatt i statens økonomiregelverk.

b.

Revisjonsvirksomheten

Utvalget skal vurdere den nærmere innretningen og gjennomføringen av revisjonsvirksomheten samt reguleringen av denne, herunder:

- a) Forholdet til relevante internasjonale standarder for offentlig revisjon.
- b) De ulike revisjonstypene:
 - Finansiell revisjon, herunder forventninger til Riksrevisjonens ansvar for å forebygge misligheter og grensen mot etterforskning og avdekking av lovbrudd.
 - Etterlevelsesrevisjonen, herunder etterlevelsesrevisjonens funksjon og sammenheng med øvrige revisjonstyper, om denne revisjonsformen bør avgrenses til forhold knyttet til budsjett og regnskap eller også omfatte kontroll med etterlevelse av lover og regler mer generelt, samt forholdet til prinsipper for mål- og resultatstyring i forvaltningen.
 - Forvaltningsrevisjonen, herunder håndtering av målkonflikter i Stortingets vedtak og forut-

setninger, og hensiktsmessigheten av å prioritere ett særskilt politikkområde, jf. instruksen § 9 bokstav f.

- Selskapskontrollen, herunder selskapskontrollens funksjon og hvordan kontrollen henger sammen med øvrige revisjonstyper, samt innholdet i forvaltningsrevisjon som gjennomføres innenfor rammen av selskapskontroll i selskaper som er hel- eller delvis eid av staten.
- c) Praksis for fastsettelse av revisjonskriterier, herunder om disse bør klargjøres i lov og/eller instruks.

c.

Riksrevisjonens tilgang til og behandling av informasjon

Utvalget skal gjennomgå reglene som gjelder Riksrevisjonens tilgang til og behandling av informasjon, herunder:

- a) Riksrevisjonens informasjonstilgang overfor forvaltningen, herunder i hvilken utstrekning Riksrevisjonen skal få innsyn i informasjon som gjelder politiske prosesser i departementene, inkludert regjeringsnotater og relaterte dokumenter.
- b) Behandlingen av sikkerhetsgradert informasjon, herunder praksis ved behov for tilgang til systemer, lokasjoner og personer med et særskilt skjermingsbehov samt regler knyttet til formidling og gradering av Riksrevisjonens revisjonsfunn, konklusjoner og dokumenter til Stortinget.
- c) Problemstillinger knyttet til informasjon som formidles fra regjeringen til Stortinget eller Stortingets organer i møter for lukkede dører, f.eks. den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé.
- d) Informasjonstilgang ved selskapskontroll.
- e) Rammene for Riksrevisjonens tilgang til registerdata og rådata i offentlige organisasjoner, f.eks. statistiske data fra Statistisk sentralbyrå.
- f) Praksis og rammer for bruk av referansepersoner og informanter.
- g) Regler om allmennhetens rett til dokumentinnsyn hos Riksrevisjonen, herunder adgangen til å skjerme identiteten til de som gir tips til Riksrevisjonen, og adgangen til å unnta svar fra kilder i reviderte virksomheter samt møtereferater fra intervjuer fra offentlig innsyn.

d.

Institusjonelle og administrative forhold

Utvalget skal gjennomgå og vurdere institusjonelle og administrative ordninger, herunder:

- a) Oppnevning av riksrevisorer, herunder kvalifikasjonskrav, oppnevningsprosess og oppnevningsperiode.
- b) Nærmere regulering av daglig leders stilling.

- c) Forholdet mellom kollegiets og administrasjonens ansvar.
- d) Forhold som kan påvirke Riksrevisjonens uavhengighet, herunder Stortingets adgang til å instruere Riksrevisjonen om å igangsette spesifikke revisjoner og forvaltningens adgang til å utøve myndighet overfor Riksrevisjonen i forbindelse med tilsyn o.l.
- e) Administrative bestemmelser for Riksrevisjonens virksomhet, herunder om habilitet, taushetsplikt, dokumentinnsyn, arkiv og personalforvaltning, sammenholdt med forholdet til annen lovgivning, jf. mandatpunkt e.

e.

Forholdet til annen lovgivning

Utvalget skal vurdere forholdet mellom riksrevisjonsloven og annen lovgivning, herunder:

- a) Behov for unntak eller tilpasninger til annen lovgivning som regulerer offentlig virksomhet, f.eks. tjenestetvistloven, lov om statens ansatte, forslaget til ny forvaltningslov og forslaget til ny arkivlov.
- b) Forholdet til personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR).
- c) Forholdet til revisorloven, herunder krav til revisors kompetanse.
- d) Oppdateringer og endringer som følge av ny sentralbanklov.

Utvalgets arbeid

Det forutsettes at utvalget innhenter synspunkter og erfaringer fra Riksrevisjonen og forvaltningen. Det bør også innhentes erfaringer fra andre land med sammenlignbare riksrevisjonsordninger. Enkelte deler av mandatet, særlig mandatpunkt a., forutsetter at utvalget foretar empiriske undersøkelser på egnet måte.

Større endringsforslag skal inneholde en omtale av økonomiske og administrative konsekvenser.

Frist for utvalgets arbeid

Utvalget skal avgi sin innstilling til Stortingets presidentskap innen 1. september 2023. Om utvalget finner det hensiktsmessig, kan det avgis delinnstillinger om utvalgte tema på et tidligere tidspunkt.»

Utvalgets sammensetning

Det foreslås at p r e s i d e n t s k a p e t gis fullmakt til å oppnevne leder og medlemmer av utvalget.

Riksrevisjonens virksomhet er et omfattende tema som reiser politiske og konstitusjonelle spørsmål så vel som faglige spørsmål innen flere områder. Utvalget må derfor ha partipolitisk bredde og fagekspertise som dekker flere områder, herunder statsvitenskap, jus, økonomi og revisjon. Det foreslås at utvalget har fire til fem medlemmer med partipolitisk bakgrunn og fem til seks

medlemmer med faglig ekspertise som omfatter de relevante fagområdene.

Det er ikke foreslått at utvalget skal ha medlemmer med nåværende tilknytning til Riksrevisjonen eller forvaltningen. Som det fremgår under punkt 3, er det imidlertid forutsatt at utvalget skal innhente erfaringer og synspunkter fra Riksrevisjonen og forvaltningen.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er avsatt midler til utvalget i Stortingets budsjett for 2021. Disse vil blant annet dekke utgifter til sekretariat for utvalget. Det foreslås at presidentskapet gis fullmakt til å fastsette godtgjørelse for utvalgsmedlemmene. I tråd med etablert praksis foreslås det ikke tilstått særskilt godtgjørelse til stortingsrepresentanter som deltar i utvalgsarbeidet.

Presidentskapets tilråding

Tilrådingen fremmes av et samlet presidentskap.

Presidentskapet råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Det nedsettes et utvalg til å utrede Riksrevisjonens virksomhet med følgende mandat:

Mandat for utvalget til å utrede Riksrevisjonens virksomhet:

Innledning

Ifølge Grunnloven § 75 bokstav k tilligger det Stortinget å utnevne «fem revisorer som årlig skal gjennomse statens regnskaper og bekjentgjøre ekstrakter av dem ved trykken; regnskapene skal tilstilles disse revisorer innen seks måneder etter utgangen av det år som Stortingets bevilgninger er gitt for; samt å treffe bestemmelser angående ordningen av desisjonsmyndigheten overfor statens regnskapsbetjenter».

Nærmere bestemmelser om Riksrevisjonens virksomhet er gitt i lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen og instruks om Riksrevisjonens virksomhet. Gjeldende lov og instruks erstattet den tidligere lov 8. februar 1918 om statens revisionsvesen og instruks for Statsrevisjonen av 30. januar 1918.

Utvalget bes om å gjennomføre en helhetlig evaluering av Riksrevisjonens virksomhet i lys av samfunnsmessige, forvaltningspolitiske og teknologiske utviklingstrekk samt utviklingen i nasjonale og inter-

nasjonale revisjonsstandarder etter forrige lovrevisjon.

Utvalget skal videre revidere gjeldende lov og instruks for Riksrevisjonen og foreslå nødvendige regelendringer. Det skal vurderes om gjeldende lov bør erstattes med en ny lov, og om det er hensiktsmessig å i tillegg videreføre et supplerende og utfyllende regelverk for Riksrevisjonens virksomhet i bestemmelser fastsatt i alminnelig stortingsvedtak.

Utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Dokument 21 (2020–2021)) har flere anbefalinger som gjelder Riksrevisjonens virksomhet, herunder prinsipper for organisering og ledelse av eksterne organer for Stortinget. Det forutsettes at Riksrevisjonsutvalget i sitt arbeid legger til grunn og bygger videre på Stortingets behandling av forslagene fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon.

Temaer utvalget skal vurdere

Utvalget bes særskilt om å vurdere en rekke nærmere angitte temaer. Utvalget kan også vurdere andre spørsmål som gjelder Riksrevisjonens virksomhet.

a.

Formål og måloppnåelse

Riksrevisjonen skal ifølge riksrevisjonsloven § 1 gjennom revisjon, kontroll og veiledning bidra til at statens inntekter blir innbetalt som forutsatt, og at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Utvalget skal vurdere i hvilken grad og på hvilken måte Riksrevisjonens virksomhet ivaretar sitt samfunnsoppdrag, slik det er fastsatt i lov og instruks om Riksrevisjonen, og effektene av dette, herunder:

- Riksrevisjonens rolle som bidragsyter til Stortingets egen kontrollvirksomhet, herunder rapporteringen til Stortinget.
- Hvordan revisjonen bidrar til ansvarlighet, transparens og integritet i forvaltningen.
- Hvordan revisjonen påvirker effektivitet, produktivitet, reformer og innovasjon i forvaltningen.
- Innretningen av Riksrevisjonens veiledningsfunksjon og forholdet til den etterfølgende kontrollen i lys av konstitusjonelle hensyn og ansvarsforhold.
- Riksrevisjonens internasjonale engasjement, herunder bistandsvirksomheten.
- Grensen mot kommunerevisjonens ansvarsområde.
- Samspillet mellom Riksrevisjonens kontroll og andre former for tilsyn og kontroll som forvaltningen er gjenstand for, herunder krav til internkontroll og gjennomføring av evalueringer i egen regi fastsatt i statens økonomiregelverk.

b.

Revisjonsvirksomheten

Utvalget skal vurdere den nærmere innretningen og gjennomføringen av revisjonsvirksomheten samt reguleringen av denne, herunder:

- a) Forholdet til relevante internasjonale standarder for offentlig revisjon.
- b) De ulike revisjonstypene:
 - Finansiell revisjon, herunder forventninger til Riksrevisjonens ansvar for å forebygge misligheter og grensen mot etterforskning og avdekking av lovbrudd.
 - Etterlevelsesrevisjonen, herunder etterlevelsesrevisjonens funksjon og sammenheng med øvrige revisjonstyper, om denne revisjonsformen bør avgrenses til forhold knyttet til budsjett og regnskap eller også omfatte kontroll med etterlevelse av lover og regler mer generelt, samt forholdet til prinsipper for mål- og resultatstyring i forvaltningen.
 - Forvaltningsrevisjonen, herunder håndtering av målkonflikter i Stortingets vedtak og forutsetninger, og hensiktsmessigheten av å prioritere ett særskilt politikkområde, jf. instruksens § 9 bokstav f.
 - Selskapskontrollen, herunder selskapskontrollens funksjon og hvordan kontrollen henger sammen med øvrige revisjonstyper, samt innholdet i forvaltningsrevisjon som gjennomføres innenfor rammen av selskapskontroll i selskaper som er hel- eller delvis eid av staten.
- c) Praksis for fastsettelse av revisjonskriterier, herunder om disse bør klargjøres i lov og/eller instruks.

c.

Riksrevisjonens tilgang til og behandling av informasjon

Utvalget skal gjennomgå reglene som gjelder Riksrevisjonens tilgang til og behandling av informasjon, herunder:

- a) Riksrevisjonens informasjonstilgang overfor forvaltningen, herunder i hvilken utstrekning Riksrevisjonen skal få innsyn i informasjon som gjelder politiske prosesser i departementene, inkludert regjeringsnotater og relaterte dokumenter.
- b) Behandlingen av sikkerhetsgradert informasjon, herunder praksis ved behov for tilgang til systemer, lokasjoner og personer med et særskilt skjermingsbehov samt regler knyttet til formidling og gradering av Riksrevisjonens revisjonsfunn, konklusjoner og dokumenter til Stortinget.
- c) Problemstillinger knyttet til informasjon som formidles fra regjeringen til Stortinget eller Stortingets organer i møter for lukkede dører, f.eks. den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé.

- d) Informasjonstilgang ved selskapskontroll.
- e) Rammene for Riksrevisjonens tilgang til registerdata og rådata i offentlige organisasjoner, f.eks. statistiske data fra SSB.
- f) Praksis og rammer for bruk av referansepersoner og informanter.
- g) Regler om allmennhetens rett til dokumentinnsyn hos Riksrevisjonen, herunder adgangen til å skjermes identiteten til de som gir tips til Riksrevisjonen, og adgangen til å unnta svar fra kilder i reviderte virksomheter samt møtereferater fra intervjuer fra offentlig innsyn.

d.

Institusjonelle og administrative forhold

Utvalget skal gjennomgå og vurdere institusjonelle og administrative ordninger, herunder:

- a) Oppnevning av riksrevisorer, herunder kvalifikasjonskrav, oppnevningsprosess og oppnevningsperiode.
- b) Nærmere regulering av daglig leders stilling.
- c) Forholdet mellom kollegiets og administrasjonens ansvar.
- d) Forhold som kan påvirke Riksrevisjonens uavhengighet, herunder Stortingets adgang til å instruere Riksrevisjonen om å igangsette spesifikke revisjoner og forvaltningens adgang til å utøve myndighet overfor Riksrevisjonen i forbindelse med tilsyn o.l.
- e) Administrative bestemmelser for Riksrevisjonens virksomhet, herunder om habilitet, taushetsplikt, dokumentinnsyn, arkiv og personalforvaltning, sammenholdt med forholdet til annen lovgivning, jf. mandatpunkt e.

e.

Forholdet til annen lovgivning

Utvalget skal vurdere forholdet mellom riksrevisjonsloven og annen lovgivning, herunder:

- a) Behov for unntak eller tilpasninger til annen lovgivning som regulerer offentlig virksomhet, f.eks. tjenestetvistloven, lov om statens ansatte, forslaget til ny forvaltningslov og forslaget til ny arkivlov.
- b) Forholdet til personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR).
- c) Forholdet til revisorloven, herunder krav til revisors kompetanse.
- d) Oppdateringer og endringer som følge av ny sentralbanklov.

Utvalgets arbeid

Det forutsettes at utvalget innhenter synspunkter og erfaringer fra Riksrevisjonen og forvaltningen. Det bør også innhentes erfaringer fra andre land med sammenlignbare riksrevisjonsordninger. Enkelte de-

ler av mandatet, særlig mandatpunkt a., forutsetter at utvalget foretar empiriske undersøkelser på egnet måte.

Større endringsforslag skal inneholde en omtale av økonomiske og administrative konsekvenser.

Frist for utvalgets arbeid

Utvalget skal avgis sin innstilling til Stortingets presidentskap innen 1. september 2023. Om utvalget finner det hensiktsmessig, kan det avgis delinnstillinger om utvalgte tema på et tidligere tidspunkt.

II

Stortingets presidentskap gis fullmakt til å foreta eventuelle justeringer i mandatet.

III

Stortingets presidentskap gis fullmakt til å oppnevne leder og øvrige medlemmer av utvalget.

IV

Stortingets presidentskap gis fullmakt til å fastsette godtgjørelse for utvalgsmedlemmer som ikke er stortingsrepresentanter.

Oslo, i Stortingets presidentskap, den 14. april 2021

Tone Wilhelmsen Trøen

Eva Kristin Hansen

Morten Wold

Magne Rommetveit

Nils T. Bjørke

Ingjerd Schou

