



## STORTINGET

# Innst. 127 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget  
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 1 (2021–2022)

---

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens årlige rapport om revisjon – fra statsbudsjett til statsregnskap 2020

---

Til Stortinget

## 1. Innledning

Riksrevisjonen har revidert statsregnskapet for 2020. Riksrevisjonen har revidert 233 årsregnskaper for departementer, underliggende virksomheter og fond. I dette inngår også årsregnskapet for Sametinget.

Dokument 1 (2021–2022) rapporterer Riksrevisjonen fem nye saker, hvor det er kontrollert hvordan departementene følger opp Stortingets vedtak og forutsetninger.

I tillegg har Riksrevisjonen fulgt opp 13 saker som Riksrevisjonen tidligere har rapportert til Stortinget. Sju av disse sakene vil Riksrevisjonen fortsatt følge opp. I Innst. 176 S (2020–2021) ba Stortinget om å bli orientert om utviklingen i sakene om «gebyrfinansiering av offentlige tjenester og tilskudd til sjøfolk». Riksrevisjonen planlegger å rapportere oppfølgingen av disse sakene neste år for å kunne gi Stortinget en mer helhetlig rapportering om departementenes oppfølging.

## 2. Konklusjoner

Riksrevisjonens konklusjoner er kategorisert etter kritikknivå:

### Positivt

Blir benyttet når forvaltningen følger opp det Stortinget har bestemt.

### Kritikkverdig

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

### Sterkt kritikkverdig

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

### Alvorlig

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

### Svært alvorlig

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

Riksrevisjonen har følgende konklusjoner på revisjonene i 2020:

- Statsregnskapet er riktig avlagt og presentert Riksrevisjonen mener det er positivt at statsregnskapet for 2020 i det vesentligste er riktig avlagt og presentert.
- De fleste årsregnskapene er riktig avlagt Riksrevisjonen mener det er positivt at de fleste årsregnskapene for departementer og underliggende virksomheter er riktige.

- Betydelige forsinkelser med ny registerplattform i Brønnøysundregistrene og fortsatt svakheter i informasjonssikkerheten  
Ansvarlig departement: Nærings- og fiskeridepartementet

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementet ikke har sikret at ny registerplattform i Brønnøysundregistrene (BRsys) blir levert i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet har heller ikke sørget for at svakheter i styringen av informasjonssikkerheten er utbedret slik Stortinget har forutsatt.

- Finansdepartementet og Skatteetaten sikrer ikke i tilstrekkelig grad at regelverket for merverdiavgiftskompensasjon blir etterlevd og at kompensasjonen blir riktig utbetalt  
Ansvarlig departement: Finansdepartementet

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Finansdepartementets og Skatteetatens samlede virkemiddelbruk ikke i tilstrekkelig grad sikrer at kompensasjon blir riktig utbetalt i tråd med regelverket for merverdiavgiftskompensasjon til kommunesektoren og interkommunale selskaper. Ekstern revisors kontroll bidrar i liten grad til å forebygge feilaktige utbetalinger.

- Universitets- og høyskolesektoren gjør ikke nok for å sikre at forskning skjer i henhold til forskningsetiske normer og regler  
Ansvarlig departement: Kunnskapsdepartementet

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at de statlige forskningsinstitusjonene i universitets- og høyskolesektoren ikke gjør nok for å sikre at forskningen skjer i henhold til lov om organisering av forskningsetisk arbeid (forskningsetikkloven) og anerkjente forskningsetiske normer og regler.

- Mangler ved universiteters og høyskoleers budsjettering og dokumentasjon av kostnader i bidrags- og oppdragsprosjekter  
Ansvarlig departement: Kunnskapsdepartementet

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at universiteter og høyskoler i liten grad sikrer at reelle kostnader blir belastet bidrags- og oppdragsprosjektene.

- Utenriksdepartementet har brudd på bevilgningsreglementet  
Ansvarlig departement: Utenriksdepartementet

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Utenriksdepartementet har brutt kontantprinsippet, som er et av de grunnleggende prinsippene i bevilgningsreglementet.

## 3. Revisjon av statsregnskapet

### 3.1 Statsregnskapet er riktig avlagt og presentert

#### 3.1.1 KONKLUSJONER

##### Konklusjon

Riksrevisjonen mener at statsregnskapet for 2020 i det vesentligste er riktig avlagt og presentert.

Riksrevisjonen mener at:

- bevilgningsregnskapet i det vesentligste er riktig avlagt
- kapitalregnskapet i det vesentligste er riktig avlagt
- statsregnskapets oversikter over fullmakter i det vesentligste er riktig presentert
- vi ikke er kjent med feil eller mangler fra revisjonen av årsregnskaper eller i rapporterte saker som påvirker konklusjonen av statsregnskapet som helhet
- Svalbardregnskapet i det vesentligste er riktig avlagt

Riksrevisjonen informerer om at deler av årsregnskapene til Forsvaret og Forsvarsmateriell i 2020 ikke er revidert. I disse revisjonene håndterer Riksrevisjonen sikkerhetsgradert informasjon. Koronasituasjonen og bruk av hjemmekontor har gjort at det ikke har vært mulig for Riksrevisjonen å revidere hele årsregnskapet til disse to virksomhetene. Dette har imidlertid ikke fått betydning for Riksrevisjonens konklusjon om statsregnskapet.

##### Statsregnskapet

Statsregnskapet skal inneholde et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap.

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

- overskridelse av budsjettet
- å pådra forpliktelse ut over budsjettåret
- låneopptak

#### 3.1.2 UTDYPING AV KONKLUSJONER

Statsbudsjettet er grunnlaget for statsregnskapet. Stortinget vedtar statsbudsjettet og budsjettet inneholder fullmakter og pålegg om å bruke penger til de formål som er bestemt.

Statsregnskapet 2020 er presentert i Meld. St. 3 (2020–2021) og behandlet av finanskomiteen i Innst. 627 S (2020–2021). Svalbardregnskapet inngår også i meldingen.

Riksrevisjonen har kontrollert bevilgningsregnskapet, kapitalregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard. En oversikt over nøkkeltall er presentert i vedlegg 1 til Dokument 1 (2021–2022).

Riksrevisjonen har gjennomført kontrollen opp mot kravene i bevilgningsreglementet § 13 og utfyllende bestemmelser.

### Sentrale forutsetninger for revisjon av statsregnskapet

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

### Petroleumsvirksomhetens betydning for statsregnskapet

Norsk økonomi er avhengig av petroleumsvirksomheten. Handlingsregelen gir føringer for hvordan petroleumsinntektene skal ivaretas på en bærekraftig måte i statsbudsjettet.

Netto inntekter fra petroleumsvirksomheten blir hvert år overført til Statens pensjonsfond Utland. I 2020 ble det overført 117 mrd. kroner. Samtidig fikk statsbudsjettet tilført 417 mrd. kroner fra fondet. Dette betyr at det i 2020 ble brukt 300 mrd. kroner netto fra Statens pensjonsfond utland for å få statsregnskapet i balanse.

I perioden 2011 til 2014 ble det tilført betydelig mer midler til fondet enn det ble tatt ut. I perioden 2015 til 2019 varierte det om det ble overført netto midler til fondet eller om det ble brukt av fondets midler. Netto bruk av fondet i 2020 var større enn noen gang tidligere.

Ved utgangen av 2020 var verdien av Statens pensjonsfond utland på 10 907 mrd. kroner. Til tross for at det i 2020 ble brukt rekordhøye 300 mrd. kroner av fondet, så har avkastningen og valutasingninger bidratt til at fondet likevel har økt i verdi også i 2020.

### Koronasituasjonen

På grunn av koronasituasjonen har Stortinget vedtatt flere tilleggsbevilgninger, omprioriteringer og andre tiltak i statsbudsjettet gjennom hele budsjettåret 2020. Sammenlignet med tidligere år har det derfor

vært mange og store endringer i utgifts- og inntektsbevilgningene.

Riksrevisjonen har våren 2021 rapportert to saker som gjelder myndighetenes tiltak for håndtering av pandemien.

- Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020 – Dokument 3:10 (2020–2021)
- Riksrevisjonens undersøkelse av bevilgninger til Arbeids- og velferdsetatens tiltak under koronapandemien – Dokument 3:11 (2020–2021)

### 3.1.3 BEVILGNINGSREGNSKAPET ER RIKTIG AVLAGT

Bevilgningsregnskapet med oversikt over statens utgifter og inntekter er riktig avlagt. Regnskapet viser årets forbruk under utgiftsbevilgningene i statsbudsjettet og hvilke inntekter som er kommet inn sammenlignet med bevilget beløp.

Alle utgifter og inntekter i bevilgningsregnskapet er hjemlet i et bevilgningsvedtak hvor det står hva midlene skal brukes til. Dette betyr at bevilgningene ikke kan brukes til andre formål enn det Stortinget har bestemt. Oppstillingen av bevilgningsregnskapet har samme inndeling som statsbudsjettet.

### Kontroll av bevilgningsregnskapet

#### Hva Riksrevisjonen kontrollerer:

Riksrevisjonen kontrollerer at regnskapsførte utgifter og inntekter, overført beløp fra forrige år, total bevilgning i budsjettåret og overført beløp til neste år, er riktig rapportert og presentert i statsregnskapet. Kontrollen er gjort for hver post under det enkelte departementsområde.

Riksrevisjonen kontrollerer at statsregnskapet og årsregnskapene er ført etter de samme prinsippene som også gjelder for statsbudsjettet. Dette betyr at budsjett- og regnskapsterminen er ett år og følger kalenderåret. Videre at alle utgifter og inntekter skal tas med og at de skal inngå i det året de blir betalt.

Riksrevisjonen kontrollerer at avvik mellom bevilgning og regnskap er forklart av departementene.

#### Utgifter

I 2020 hadde staten utgifter på totalt 1 867 mrd. kroner.

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) har ansvaret for folketrygdens utgifter, og har dermed den største utgiftsandelen i statsregnskapet. Tilskudd og overføringer til kommuner og fylkeskommuner ligger under Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), mens overføringer til regionale helseforetak går fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD).

Andre overføringer består av ulike tilskudd og overføringer til blant annet universiteter og høyskoler, jernbanedirektoratet, kompensasjon for merverdiavgift, gjennomføring av jordbruksavtalen og barnetrygd.

Hvis man ser bort fra overføringene til Statens pensjonsfond utland og lånetransaksjoner utgjør utgiftene til sammen 1 553 mrd. kroner i 2020.

Alle utgiftstypene har en forholdsvis jevn og moderat stigning i perioden 2011–2019. Enkelte av utgiftstypene har hatt noe mer økning det siste året, fra 2019 til 2020. Overføring til folketrygden er den utgiftstypen som har hatt den største økningen.

Overføring til folketrygden økte fra 329 mrd. kroner i 2011 til 532 mrd. kroner i 2020. Det siste året, fra 2019 til 2020, har det vært en økning på 55 mrd. kroner. Områdene med størst utgiftsøkning i 2020 var dagpenger, alderspensjon, sykepenger og uføretrygd. Økningen i utbetalinger av dagpenger var på 29 mrd. kroner og skyldes økt arbeidsledighet og regelverksendringer, som har sammenheng med koronapandemien.

I 2011 ble det overført 165 mrd. kroner til kommuner og fylkeskommuner. Disse overføringene utgjorde 268 mrd. kroner i 2020. Fra 2019 til 2020 har overføringene økt med 24 mrd. kroner.

Overføringer til helseforetak har økt fra 105 mrd. kroner i 2011 til 172 mrd. kroner i 2020. Det siste året, fra 2019 til 2020, har det vært en økning på 14 mrd. kroner.

Overføringer til andre statlige selskap har det siste året økt med 38 mrd. kroner til 102 mrd. kroner i 2020. Tilsvarende tall i 2011 var 41 mrd. kroner.

Andre overføringer har økt med 36 mrd. kroner det siste året til 219 mrd. kroner i 2020. I 2011 utgjorde andre overføringer 126 mrd. kroner.

## Inntekter

I 2020 hadde staten inntekter på totalt 1 867 mrd. kroner.

Statens inntekter kommer i hovedsak fra Finansdepartementet (1 114 mrd. kroner) som har ansvar for å få inn statens skatter og avgifter.

Hvis man ser bort fra overføringen fra Statens pensjonsfond utland og lånetransaksjoner (Tilbakebetalinger) utgjør inntektene til sammen 1 289 mrd. kroner i 2020.

De fleste inntektstypene har en jevn stigning i perioden 2011–2020. Unntaket er petroleumsinntektene, hvor det er en del variasjon over tid. Petroleumsinntektene utgjorde 372 mrd. kroner i 2011. I perioden 2012 til 2016 har det vært en jevn nedgang til 153 mrd. kroner. Fra 2016 fram til 2019 var det en økning til 283 mrd. kroner. Det siste året, fra 2019 til 2020 har det vært en nedgang på 149 mrd. til 134 mrd. kroner.

## Departementenes forklaringer til avvik mellom bevilgningsregnskap og statsbudsjettet

Det vil naturlig være noe avvik mellom bevilgningsregnskapet og budsjettet. Ansvarlig statsråd skal forklare avvik av en viss størrelse til Riksrevisjonen. En del av ubrukt bevilgning kan overføres til bruk neste år, etter nærmere regler i bevilgningsreglementet.

Det er fra 2020 til 2021 overført ubrukt bevilgning på 25,9 mrd. kroner. Dette er 9,7 mrd. kroner mer enn overføringene fra 2019 til 2020.

Disse departementene har de største overføringene:

- Helse- og omsorgsdepartementet: 5,1 mrd. kroner
- Samferdselsdepartementet: 4,6 mrd. kroner
- Kulturdepartementet: 2,6 mrd. kroner
- Forsvarsdepartementet: 2,6 mrd. kroner

Helse- og omsorgsdepartementet har i forklaringene av vesentlige avvik mellom bevilgning og faktisk forbruk opplyst at rundt 2 mrd. kroner relaterer seg til ubenyttede tilskudd til koronarelaterte tiltak, mens 2,6 mrd. kroner skyldes senere ferdigstilling av omsorgsboliger enn planlagt. Overført beløp økte med 2,5 mrd. kroner i 2020 for Helse- og omsorgsdepartementet.

Kulturdepartementet forklarer at det meste av mindreforbruket gjelder kompensasjonsordninger for arrangører på kultur-, frivillighets- og idrettsfeltet i forbindelse med koronasituasjonen. Tilskuddene utbetales etterskuddsvis og mye vil derfor komme til utbetaling i 2021. Overført beløp er økt med 2,3 mrd. kroner for Kulturdepartementet.

Samferdselsdepartementet har i 2020 en økning i overført beløp på 2,2 mrd. kroner. Mindreforbruket skyldes blant annet at flere tilskudd vil bli utbetalt senere og at det er forsinkelser med blant annet:

- riksveginvesteringer
- farledsprosjekter som er vegsystemet til sjøs
- fornyelsen av sjøtraffikksentralene

Forsvarsdepartementet forklarer det meste av overført beløp med at kontrakten på nye undervannsbåter er forsinket og at det er andre forsinkelser som gjør at forpliktelser kommer til utbetaling først i 2021.

### 3.1.4 KAPITALREGNSKAPET ER RIKTIG AVLAGT

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

For kapitalregnskapet kontrollerer Riksrevisjonen:

- at alle eiendelskonti og alle gjeldskonti som departementene har ansvar for, er rapportert og riktig sammenstilt i statsregnskapet.

De viktigste eiendelene i statens balanse er spesielle fond, utlån og fast kapital i statsvirksomhetene og verdipapirer. Den viktigste gjeldsposten er statsgjelden. Statsgjelden består av langsiktige lån, kortsiktige markedspapirer og andre kortsiktige lån.

### Statens eiendeler

Statens eiendeler er på til sammen 12 739 mrd. kroner i 2020. Den klart største eiendelen er Statens pensjonsfond utland med 10 907 mrd. kroner.

Statens eiendeler har økt med 1 083 mrd. i 2020. Statens pensjonsfond utland og Statens pensjonsfond Norge har bidratt med 844 mrd. av økningen.

Verdien av Statens pensjonsfond utland har økt i perioden, med unntak av 2018 hvor verdien av fondet ble redusert. Dette skyldes i hovedsak negativ avkastning (rødt område).

Avkastningen av plasseringene i Statens pensjonsfond utland i 2020 er på 1 070 mrd. kroner. Økning på grunn av svingninger i kronekursen utgjør 58 mrd. kroner. Til tross for at det i 2020 har blitt brukt 300 mrd. kroner av fondet (se nedgang på blått område i figuren), så har avkastningen og valutasingninger bidratt til at fondet har økt i verdi også i 2020.

### Statens gjeld og egenkapital

Statens gjeld er på til sammen 857 mrd. kroner og består av:

- statsgjeld: 638 mrd. kroner
- kontolån fra ordinære fond: 171 mrd. kroner
- lån som gjelder virksomheter med særskilte fullmakter: 23 mrd. kroner
- overførte ubrukte bevilgninger: 26 mrd. kroner

I 2020 økte gjelden med 165 mrd. kroner, mens egenkapitalen økte med 918 mrd. kroner. Statens egenkapital er på 11 881 mrd. kroner.

#### 3.1.5 STATSREGNSKAPETS OVERSIKTER OVER FULLMAKTER ER I DET VESENTLIGSTE RIKTIG PRESENTERT

I statsregnskapet er det utarbeidet riktige og fullstendige oversikter som viser:

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

De fleste unntak fra hovedprinsippene er hjemlet i stortingsvedtak. I kapittel 4.2 i Dokument 1 (2021–2022) omtales brudd på kontantprinsippet som det ikke foreligger hjemmel for. Dette gjelder for Utenriksdepartementet. Bruddet er ikke så vesentlig at det har betydning for konklusjonen på statsregnskapet.

Oversikter over samtykker gir hjemmel for unntak fra bevilgningsreglementets prinsipper om statlig regnskapsføring. De fleste unntak gjelder enten overskridelse av budsjett eller anledning til å forplikte staten i framtidige budsjettår.

Riksrevisjonen har kontrollert at departementene har riktige og fullstendige oversikter og at disse er riktig presentert i statsregnskapet.

#### 3.1.6 RIKSREVISJONEN ER IKKE KJENT MED FEIL ELLER MANGLER FRA REVISJONEN AV ÅRSREGNSKAPER OG RAPPORTERTE SAKER SOM PÅVIRKER KONKLUSJONEN AV STATSREGNSKAPET TOTALT

Riksrevisjonen har gjennom sin finansielle revisjon av årsregnskapene og kontroller av utvalgte saker ikke funnet vesentlige feil eller mangler som påvirker konklusjonen for avleggelsen og presentasjonen av statsregnskapet.

Riksrevisjonen har revidert årsregnskapene som inngår i statsregnskapet med unntak av deler av årsregnskapene til Forsvaret og Forsvarsmateriell. Dette skyldes at det for Riksrevisjonen har vært krevende å revidere gradert informasjon på grunn av koronasituasjonen og smittehensyn. Forsvaret og Forsvarsmateriell har stilt nødvendige ressurser tilgjengelig og lagt til rette for at Riksrevisjonen kunne utføre revisjonen med de begrensninger som smittesituasjonen har gitt. Det har likevel ikke vært mulig for Riksrevisjonen å revidere hele Forsvarets og Forsvarsmateriells årsregnskap.

For de delene som er revidert, viser revisjonen at det er vesentlig feil med bevilgningsoppstillingen i Forsvarets årsregnskap for 2020. Forholdet er imidlertid ikke så vesentlig at det har betydning for konklusjonen på revisjonen av statsregnskapet.

#### 3.1.7 SVALBARDREGNSKAPET ER RIKTIG AVLAGT

Regnskapet for administrasjonen av Svalbard er riktig avlagt og presentert i Meld. St. 3 (2020–2021)

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

## 4. Revisjon av årsregnskapene

### 4.1 De fleste årsregnskapene er riktig avlagt

#### 4.1.1 KONKLUSJONER

##### Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er positivt at de fleste årsregnskapene for departementer og underliggende virksomheter er riktige.

Riksrevisjonen mener at

- alle årsregnskapene, med unntak av Forsvarets årsregnskap, er uten vesentlige feil og mangler
- det er avdekket enkelte brudd på administrativt regelverk, men disse bruddene har ingen betydning for vår konklusjon om årsregnskapene

Riksrevisjonen bemerker i Dokument 1 (2021–2022) at de på grunn av koronasituasjonen ikke har revidert deler av årsregnskapene til Forsvaret og Forsvarsmateriell i 2020. Konklusjonen er derfor basert på de delene av årsregnskapene som Riksrevisjonen har revidert.

#### 4.1.2 UTDYPING AV KONKLUSJONER

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

Målet med revisjonen er å oppnå sikkerhet for at årsregnskapet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, verken som følge av misligheter eller utilsiktede feil. Riksrevisjonens konklusjoner for hvert enkelt årsregnskap framgår i en revisjonsberetning til virksomhetene. Alle regnskapspliktige virksomheter i staten får revisjonsberetning fra Riksrevisjonen.

I tillegg til å bekrefte årsregnskapet, kan kontroll av årsregnskapene gi revisor indikasjoner på om administrativt regelverk for økonomistyring i staten er etterlevd. Dersom nærmere undersøkelser viser vesentlige brudd på regelverket, vil dette framgå av en uttalelse i revisjonsberetningen.

#### 4.1.3 ALLE ÅRSREGNSKAPENE, MED UNNTAK AV FORSVARETS ÅRSREGNSKAP, ER UTEN VESENTLIGE FEIL OG MANGLER

Regnskap av høy kvalitet er et viktig virkemiddel for å sikre tilliten til bruken av offentlige midler.

I 2020 har Riksrevisjonen revidert 233 årsregnskaper.

Årsregnskapet skal gi grunnlag for Stortingets kontroll med hvordan bevilgningene er disponert, og for analyser av virksomhetens aktiviteter.

Riksrevisjonens kontroll viser at årsregnskapene er utarbeidet og avlagt etter økonomiregelverket for staten, rundskriv R-115 fra Finansdepartementet og krav fra overordnet departement.

Riksrevisjonen har kontrollert at årsregnskapene viser

- virksomhetens disponible bevilgninger for 2020
- regnskapsførte utgifter og inntekter for 2020
- eiendeler og gjeld per 31. desember 2020

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

En fullstendig oversikt over de reviderte årsregnskapene følger i vedlegg 2 i Dokument 1 (2021–2022).

#### Forsvarets og Forsvarsmateriells årsregnskap

Riksrevisjonen gjør oppmerksom på at de har hatt utfordringer med å revidere gradert informasjon på grunn av koronasituasjonen og smittevern hensyn. Forsvaret og Forsvarsmateriell har stilt nødvendige ressurs-er tilgjengelig og lagt til rette for at Riksrevisjonen kunne utføre revisjonen med de begrensningene som smittesituasjonen har gitt. Det har likevel ikke vært mulig for Riksrevisjonen å revidere hele Forsvarets og Forsvarsmateriells årsregnskap.

For de delene av regnskapet det har vært mulig å revidere, er det ikke avdekket vesentlige feil eller mangler hos Forsvarsmateriell. Hos Forsvaret er det avdekket feil med bevilgningsoppstilling i årsregnskapet for 2020. Forsvarets praksis med horisontal samhandel medfører at Stortinget ikke får en korrekt rapportering om hvordan bevilgningene er brukt. Forsvaret hadde samme feil i 2019. Saken er omtalt nærmere i kapittel 6.5 i Dokument 1 (2021–2022).

#### Enkelte utfordringer med årsregnskap etter gjeldende regelverk

Til tross for at de fleste årsregnskapene i staten er uten vesentlige feil og mangler, ser Riksrevisjonen at virksomhetene har enkelte utfordringer med å avlegge et årsregnskap etter gjeldende regelverk. Riksrevisjonen vil gjøre Stortinget oppmerksom på

- ulik praksis og manglende etterlevelse av statlige regnskapsstandarder
- uklart rammeverk for regnskapsrapportering i Statens pensjonskasse
- behov for økt styring og kontroll med inntekter i Kommunal- og moderniseringsdepartementets underliggende virksomheter

- behov for økt styring og kontroll ved opprettelse av nye virksomheter

### Statlige regnskapsstandarder (SRS)

Riksrevisjonen har i flere år, senest i Dokument 1 (2019–2020) og Dokument 1 (2020–2021), informert om at det er ulik praksis og manglende etterlevelse av de statlige regnskapsstandardene (SRS). Når SRS anvendes ulikt blir det vanskeligere å sammenligne regnskapene over år og på tvers i staten. Riksrevisjonen har også framhevet viktigheten av at SRS så langt som mulig bygger på anerkjente regnskapsprinsipper.

Årets revisjon viser at rammeverket fortsatt gir for stor grad av valgfrihet og er vanskelig å forstå for brukerne. Det er også mangler ved etterlevelsen av flere av SRS-standardene.

Riksrevisjonen vil understreke at informasjonsverdien og tilliten til regnskap i staten øker når sammenlignbare transaksjoner blir presentert og rapportert enhetlig og i tråd med felles prinsipper. Riksrevisjonen mener at tydeligere standarder med mindre grad av valgfrihet gir mindre mulighet for forskjeller mellom virksomhetene. Bedre veiledningsmateriell som gir nødvendig informasjon, bidrar også til at de overordnede målene med SRS nås.

Kunnskapsdepartementets oppfølging av SRS i universitets- og høyskolesektoren omtales nærmere i kapittel 6.12 i Dokument 1 (2021–2022).

### Regnskapsrapportering i Statens pensjonskasse

Statens pensjonskasse er underlagt flere rammeverk og særregler for regnskap i kraft av å være en forvaltningsbedrift som administrerer ordninger for pensjon, erstatninger og boliglån. Virksomheten har en kompleks ramme for sin regnskapsrapportering, blant annet fordi det er et budsjett- og regnskapsmessig skille mellom driften (SPK Forvaltning) og ordningene den administrerer (SPK Forsikring). De to virksomhetsområdene blir rapportert atskilt til statsregnskapet.

For å etterleve krav om at statlige virksomheters årsregnskap skal vise regnskapstall for hele virksomheten samlet, har Statens pensjonskasse siden 2016 avlagt ett sammenstilt årsregnskap som inneholder regnskapsdata for begge virksomhetsområdene. Årsregnskapet har flere særtilpasninger som ikke er dekket av dagens rammeverk. Riksrevisjonen har derfor sett behov for å gi en presisering om dette i revisjonsberetningen til Statens pensjonskasse. I Dokument 1 (2020–2021) opplyste også Riksrevisjonen om at det er behov for å avklare og videreutvikle rammeverket for regnskapsrapporteringen til Statens pensjonskasse. Det er ifølge Riksrevisjonen viktig at dette arbeidet fortsetter.

### Inntekter i virksomheter under Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Økonomiregelverket stiller ulike krav til presentasjon av regnskapet avhengig av hvilket regnskapsprinsipp virksomheten følger. Flere virksomheter underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vesentlige inntekter. Disse virksomhetene har ulike budsjettmodeller og avlegger årsregnskap etter forskjellige regnskapsprinsipper.

Bruk av ulike regnskapsprinsipper gjør det vanskeligere for brukerne av årsregnskapet å forstå omfanget av inntekter og utestående krav i virksomhetene. Ulike budsjettmodeller og regnskapsprinsipper fører til at inntektene presenteres ulikt, og at informasjon i regnskapene derfor ikke blir sammenlignbar. Dette kan gjøre det vanskeligere for departementet å følge opp inntektene totalt sett.

### Opprettelse av nye virksomheter

Riksrevisjonen vil orientere Stortinget om viktigheten av departementenes ansvar for å forberede sammenslåing og etablering av nye virksomheter.

God styring og kontroll i nye virksomheter forutsetter at valg av organisasjonsform og regler for avleggelse av avslutnings- og årsregnskap er avklart. Dette er blant annet nødvendig for at Riksrevisjonen skal kunne gjennomføre revisjonen av regnskapet i rollen som ekstern revisor.

Erfaringer fra tidligere etableringer av nye enheter viser at det er viktig å forberede oppstarten. Dette er spesielt viktig ved oppstart midt i et regnskapsår. Økonomiregelverket og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sin sjekklister for oppstart og opphør av nye virksomheter skal redusere risikoen.

Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at kravene til åpningsbalanse, regnskapsavleggelse og annen rapportering er avklart ved oppstart og opphør av statlige virksomheter i tråd med Økonomiregelverket og DFØs sjekklister. Dette skal være på plass i form av tildelingsbrev og instruksjoner i god tid før virksomhetenes oppstart og opphør.

#### 4.1.4 DET ER AVDEKKET TO VESENTLIGE BRUDD PÅ ADMINISTRATIVT REGELVERK, MEN DISSE BRUDDENE HAR IKKE FÅTT BETYDNING FOR VÅR KONKLUSJON PÅ ÅRSREGNSKAPENE

I revisjonen av årsregnskapene for 2020 har vi avdekket vesentlige brudd på administrativt regelverk hos Utenriksdepartementet og Direktoratet for e-helse. Ingen av disse bruddene har ført til vesentlige feil eller mangler ved årsregnskapene. Dette gjelder brudd på følgende regelverk:

- bevilgningsreglementet (Utenriksdepartementet)
- lov om offentlige anskaffelser (Direktoratet for e-helse)

Utenriksdepartementet har brutt på bevilgningsreglementet. Riksrevisjonen mener dette er prinsipielt viktig å informere Stortinget om, og omtaler dette i en egen sak, jf. kapittel 4.2 i Dokument 1 (2021–2022).

Riksrevisjonen har også avdekket manglende etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) og økonomiregelverket i staten i Direktoratet for e-helse. Direktoratet har brutt anskaffelsesregelverket i flere kjøp av IKT-konsulenttjenester og har ikke tilstrekkelig kostnadskontroll med kontraktene. Direktoratet har ikke iverksatt tilstrekkelige tiltak for å redusere avhengigheten av enkeltkonsulenter og -leverandører. Riksrevisjonen gjør oppmerksom på at de omtaler anskaffelser av konsulenttjenester i Direktoratet for e-helse som sak 2 i Dokument 3:14 (2020–2021).

## 4.2 Utenriksdepartementet har brutt på bevilgningsreglementet

### 4.2.1 KONKLUSJONER

#### Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Utenriksdepartementet har brutt kontantprinsippet, som er et av de grunnleggende prinsippene i bevilgningsreglementet.

Med det mener Riksrevisjonen at

- Utenriksdepartementet har brutt kontantprinsippet når det gjelder deler av føring mot mellomværende med statskassen, og har heller ikke søkt om unntak

### 4.2.2 UTDYPING AV KONKLUSJONER

Utenriksdepartementet fører sitt regnskap etter kontantprinsippet. Fra 1. januar 2020 har Finansdepartementet i rundskriv R-101, Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet, strammet inn regelverket som fastsetter hvilke poster som skal føres mot mellomværende med statskassen. Unntak fra postene listet opp i rundskrivet må være hjemlet i et eget romertallsvedtak i Stortinget.

Mellomværende med statskassen er et unntak fra kontantprinsippet og oppstår ved at utbetalinger/innbetalinger skjer på et annet tidspunkt enn regnskapsføringen. Poster blir med over til nytt år ved å inngå i balansen. En del av mellomværende i Utenriksdepartementet består av slike transaksjoner regnskapsført i utenriksstasjonenes regnskap.

### 4.2.3 UTENRIKSDEPARTEMENTET HAR BRUTT KONTANTPRINSIPPET NÅR DET GJELDER DELER AV FØRING MOT MELLOMVÆRENDE MED STATSKASSEN, OG HAR HELLER IKKE SØKT OM UNNTAK

Utenriksdepartementet har hatt som praksis å bruke mellomværende som en mellomregningskonto for utenriksstasjonene.

Ved utgangen av november 2020 hadde ikke departementet innrettet seg etter endringene i rundskriv R-101, som gjelder fra 1. januar 2020, når det gjelder utenriksstasjonenes føringer mot mellomregningskonto.

Departementet har heller ikke søkt Stortinget om unntak for de postene i utenriksstasjonenes regnskaper som ikke er listet opp i rundskrivet. Dette har medført brutt på kontantprinsippet. Bruddet er ikke beløpsmessig så stort at det har fått betydning for vår konklusjon om årsregnskapet, men er likevel av prinsipiell betydning.

### 4.2.4 ANBEFALINGER

- Riksrevisjonen anbefaler Utenriksdepartementet å innrette seg etter bevilgningsreglementet og rundskriv R-101

### 4.2.5 STATSRÅDENS SVAR

Statsråden viser til at Utenriksdepartementet er godt kjent med de utfordringene Riksrevisjonen beskriver. I forbindelse med revisjonen for 2020 var det tett dialog mellom departementet, Riksrevisjonen og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) for å vurdere en hensiktsmessig løsning.

Statsråden uttaler at pandemien reduserte departementets kapasitet til å gjennomføre nødvendige justeringer for å innrette seg etter endringen i Rundskriv R-101 av 2. oktober 2019. Virksomheten ble derfor ikke innrettet etter disse endringene fullt ut før utgangen av regnskapsåret 2020.

Departementet har nå igangsatt kontroll og oppfølging av utenriksstasjonenes føringer mot mellomværende med statskassen. Videre har departementet fått to unntak fra R-101 i form av romertallsvedtak i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2021 (romertallsvedtak 1318). Likelydende unntak er også lagt inn i proposisjonstekst for neste års budsjett.

Departementet vurderer at disse tiltakene og fullmaktene er dekkende for at føringer mot mellomværende med statskassen for utenriksstasjonene er i tråd med regelverket.



#### 4.2.6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE TIL STATSRÅDENS SVAR

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

## 5. Komiteens generelle merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Even Eriksen, Kari Henriksen og Lubna Boby Jaffery, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Grunde Almeland, viser til at Riksrevisjonen har revidert statsregnskapet for 2020, herunder regnskapet for administrasjonen av Svalbard, samt alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre virksomheter som er regnskapspliktig til staten.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen anser de fleste årsregnskapene til departementene og underliggende virksomheter for å være uten vesentlige feil eller mangler, og at resultatet av den finansielle revisjonen viser at regnskapene i hovedsak er korrekt avlagt. Riksrevisjonen har avgitt totalt 233 revisjonsberetninger. Erfaringene fra pandemiåret 2020 er at staten fungerer godt, også i krisetider. Det er ikke flere feil i regnskapene enn i et normalår på tross av at store deler av de statsansatte var på hjemmekontor og pandemien medførte rekordhøye utgifter til folketrygden og helseforetakene, samt større overføringer til kommuner og fylkeskommuner.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen mener at alle årsregnskapene, med unntak av Forsvarets årsregnskap, er uten vesentlige feil og mangler.

Komiteen viser til at en videreføring av Forsvarets praksis med horisontal samhandel fortsatt medfører at Stortinget ikke får en korrekt rapportering om hvordan bevilgningene er brukt. Forsvaret hadde samme feil i 2019. Kritikkkverdige forhold er ikke rettet opp på tross av løfter og klare pålegg fra Stortinget. Komiteen støtter Riksrevisjonens kritikk og vil understreke statsrådens ansvar for å sørge for at feilene rettes. Komiteen forutsetter at Stortinget informeres om oppfølgingen i Dokument 1 (2022–2023).

Komiteen har videre merket seg at Riksrevisjonen gjør oppmerksom på at de har hatt utfordringer med å revidere gradert informasjon på grunn av pandemisituasjonen. Komiteen registrerer at Forsvaret og Forsvarsmateriell har stilt nødvendige ressurser tilgjengelig og lagt til rette for revisjon innenfor rammene av smittevernsbegrensningene. Det har likevel ikke vært

mulig for Riksrevisjonen å revidere hele Forsvarets og Forsvarsmateriells årsregnskap.

Komiteen vil særlig fremheve behovet for en samordnet praksis og etterlevelse av de statlige regnskapsstandardene (SRS), slik Riksrevisjonen nok en gang etterlyser. Dette vil gjøre det lettere å sammenligne regnskapene over år og på tvers i staten og bidrar til å styrke tilliten til statens regnskap.

Komiteen merker seg at det er registrert to vesentlige brudd på administrativt regelverk hos Utenriksdepartementet og Direktoratet for e-helse.

Komiteen viser til Riksrevisjonens beskrivelse av Utenriksdepartementets brudd på bevilgningsreglementet. Riksrevisjonen mener det er kritikkkverdig at Utenriksdepartementet har brutt kontantprinsippet når det gjelder føring av mellomværende med statskassen.

Riksrevisjonen har også avdekket manglende etterlevelse av anskaffelsesloven og økonomiregelverket i staten i Direktoratet for e-helse. Riksrevisjonen omtaler anskaffelser av konsulenttjenester i Direktoratet for e-helse i Dokument 3:14 (2020–2021). Komiteen forutsetter at feilene rettes opp.

Komiteen ønsker å fremheve det som positivt at Riksrevisjonen har omarbeidet utformingen av Dokument 1. Nye Dokument 1 bidrar til bedre formidling og leservennlighet og letter med dette komiteens arbeid. Komiteen viser for øvrig til sine merknader under de enkelte kapitler.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til det foreliggende dokument.

Slik informasjonen er presentert, gis kontroll- og konstitusjonskomiteen liten mulighet til å følge utviklingen over tid og kontrollere virksomheten i de enkelte departementer. Fremstillingen er skjematisk. Noen, men langt fra alle betydelige avvik mellom budsjett og regnskap, omtales. Samtidig er viktige gjennomgående temaer, som oppfølging av datasikkerhet i forvaltningen, ikke problematisert. Slik disse medlemmer ser det, svekker måten Riksrevisjonens funn presenteres på, kontroll- og konstitusjonskomiteens mulighet for kontroll.

Disse medlemmer viser til tidligere utgaver av Dokument 1, der antall avsluttende revisjonsbrev med merknader fremgikk. Videre ble hvert enkelt departement omtalt og tidligere rapporterte forhold synliggjort. Dette ga både god oversikt og komiteen kunnskap den ellers ikke ville fått del i. Disse medlemmer ser imidlertid også verdien av at enkelte viktige områder skilles ut og gis en grundigere behandling. Disse medlemmer vil imidlertid understreke at dette ikke må gå på bekostning av en oversikt over situasjonen i det enkelte departement.

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet har merket seg at Riksrevisjonen i Dokument 1 for 2020 har gjort dokumentet vesentlig mer lettlest. Dette er viktige forbedringer. Dette medlem antar at Riksrevisjonen er i en pågående forbedringsprosess her som er positiv. Dette medlem er enig med Arbeiderpartiet og Senterpartiet i at den typen oversikter som etterlyses, gjerne kan vedlegges, og antar at dette kan skje uten at tekstene igjen eser ut. Det kan for eksempel lages som et eget vedlegg.

Det helt sentrale med dokumentet, ut over å vise avvik, er at det viser de viktigste dimensjonene i statsregnskapet om utviklingen i utgifter og inntekter, og hvilke forhold det er særlig grunn for Stortinget til å være oppmerksom på. Dette medlem vil her særlig trekke frem hvordan dokumentet i de innledende kapitler viser en rekke grafer som gir grunn til bekymring over et totalt sett økende gap mellom inntekter og utgifter. Dessuten viser grafene en kostnadsutvikling innen noen store departementsområder som går langt ut over vanlig prisstigning. Dokumentet viser et tydelig behov for strengere kostnadskontroll fra både Stortingets og regjeringens side.

## 6. Presentasjon av utvalgte saker med kritikk

### 6.1 Betydelige forsinkelser med ny registerplattform i Brønnøysundregistrene og fortsatt svakheter i informasjonssikkerheten

#### 6.1.1 KONKLUSJONER

##### Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdigg at Nærings- og fiskeridepartementet ikke har sikret at ny registerplattform i Brønnøysundregistrene (BRsys) blir levert i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet har heller ikke sørget for at svakheter i styringen av informasjonssikkerheten er utbedret slik Stortinget har forutsatt.

Riksrevisjonen mener dette fordi

- BRsys leverer mindre, er betydelig forsinket og koster mer enn opprinnelig forutsatt
- Brønnøysundregistrene ikke forbedrer informasjonssikkerheten i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger
- Nærings- og fiskeridepartementet ikke ivaretar kontroll med at Brønnøysundregistrene gjennomfører BRsys-prosjektet og forbedrer informasjonssikkerheten i virksomheten

#### 6.1.2 UTDYPING AV KONKLUSJONER

Riksrevisjonen har i rapporteringen til Stortinget gjennom flere år pekt på betydelige utfordringer med informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene. Det pågående prosjektet BRsys skal modernisere registrene, og være det langsiktige tiltaket for å nå akseptabel risiko og ønsket sikkerhetsnivå i etaten.

Målet med revisjonen har vært å undersøke om bevilgningene til en ny registerplattform i Brønnøysundregistrene blir brukt i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. I tillegg er det undersøkt om informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene er forbedret slik at Stortingets vedtak og forutsetninger ivaretas.

Nærings- og fiskeridepartementet har et overordnet ansvar for at Brønnøysundregistrene har etablert systemer og rutiner for å sikre at virksomheten oppnår mål og innfrir resultatkrav i tilfredsstillende grad, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning.

BRsys er det største utviklingsprosjektet i Brønnøysundregistrenes historie. Brønnøysundregistrene fikk i 2009 oppdraget fra daværende Nærings- og handelsdepartementet med å utrede behovet for et framtidig nytt elektronisk saksbehandlingssystem og nye systemløsninger for registrene. I perioden fram til 2017 ble det utført kvalitetssikring i henhold til statens prosjektmodell og gjennomført et internt forberedelsesprosjekt i Brønnøysundregistrene.

I 2017 ga Stortinget den første bevilgningen til BRsys. Prosjektet skulle gjennomføres i perioden 2017–2022 og hadde en samlet kostnadsramme på 1,2 mrd. kroner og en styringsramme på 1,1 mrd. kroner. Alle registertjenestene skulle overføres til ny plattform.

##### Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har over flere år merket seg Riksrevisjonens kritikk av informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene:

I Innst. 130 S (2014–2015) merket komiteen seg at Nærings- og fiskeridepartementet ikke hadde forsikret seg om at det var iverksatt tiltak for å styrke informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene, og mente at det er alvorlig at informasjonssikkerhet og internkontroll ikke var fulgt opp. Komiteen var enig med Riksrevisjonen i at oppfølging er avgjørende for at svakheter blir identifisert og utbedret, og Riksrevisjonens anbefaling om å sikre dette følges opp.

I Innst. 169 (2015–2016) viste komiteen til at Riksrevisjonen igjen anbefalte at Nærings- og fiskeridepartementet skulle påse at informasjonssikkerheten er i samsvar med gjeldende regelverk, blant annet økonomiregelverket, Digitaliseringsrundskrivet og eForvaltningsforskriften. Komiteen merket seg at departementet sier at de jobber for å få nye IKT-systemer og at de i mellom-

tiden jobber med å forbedre sikkerheten i nåværende systemer. Komiteen uttalte at den imøteser resultatet av dette arbeidet.

I Innst. 144 S (2016–2017) viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til sin merknad fra året før og uttalte at den forventer at Nærings- og fiskeridepartementet følger opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Revisjonen har tatt utgangspunkt i følgende revisjonskriterier:

- Departementet skal ifølge økonomireglementet § 15 ivareta kontroll med at Brønnøysundregistrene utøver sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til reglene om intern kontroll i § 14.
- Departementet har ifølge økonomibestemmelsene punkt 1.3 et overordnet ansvar for at Brønnøysundregistrene gjennomfører prosjektet BRsys og informasjonssikkerhetsarbeidet i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.
- Departementets styring og oppfølging av Brønnøysundregistrene skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. økonomibestemmelsene punkt 1.4.
- Brønnøysundregistrene skal ifølge eForvaltningsforskriften ha styring og kontroll på informasjonssikkerhetsområdet som baserer seg på anerkjente standarder for styringssystem for informasjonssikkerhet. Internkontrollen bør være en integrert del av virksomhetens helhetlige styringssystem.

Saken er presentert i en egen rapport som følger som vedlegg til Dokument 1 (2021–2022).

### **6.1.3 BRSYS LEVERER MINDRE, ER BETYDELIG FORSINKET OG KOSTER MER ENN OPPRINNELIG FORUTSATT**

Nærings- og fiskeridepartementet har ikke sørget for at bevilgningene til en ny registerplattform i Brønnøysundregistrene (BRsys) blir brukt i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

BRsys er ved utgangen av 2020 om lag fire år forsinket. Registerplattformen er utviklet, men ingen registre er hittil overført til den nye registerplattformen som planlagt.

Nærings- og fiskeridepartementet godkjente en revidert framdriftsplan for prosjektet i juli 2020. Prosjektperioden er utvidet til 2023, og hele kostnadsrammen på 1,2 mrd. kroner kan nå tas i bruk. Likevel skal de levere et mindre omfang enn planlagt. Arbeidet som gjenstår i henhold til den reviderte planen, har et større omfang enn det som er levert i prosjektet fra 2017 til 2021.

### **BRsys leverer mindre enn forutsatt**

Planer for moderniseringen av registrene i Brønnøysund ble påbegynt allerede i 2009. BRsys-prosjektet som startet opp i 2017, skulle modernisere alle registre og saksbehandlingssystemer i virksomheten. BRsys-prosjektet blir ikke levert i det omfanget som opprinnelig var forutsatt.

Innholdet i den reviderte framdriftsplanen ble presentert for Stortinget i Prop. 1 S (2020–2021). 6 av 17 registre skal moderniseres, og disse utgjør to tredjedeler av det opprinnelige prosjektomfanget. Det er ingen planer for hvordan de registrene som er tatt ut av prosjektet, skal moderniseres.

Det resterende moderniseringsarbeidet må gjennomføres på et senere tidspunkt og uten prosjektfinansieringen. I mellomtiden må Brønnøysundregistrene forvalte to parallelle registerplattformer.

### **BRsys er betydelig forsinket**

Det kan ta opp mot 20 år fra planene om moderniseringen av registrene i Brønnøysundregistrene startet og fram til alle registrene er overført til BRsys.

Brønnøysundregistrenes lave gjennomføringsevne, tilgang på eksternt kompetanse i Brønnøysund og prosjektets kompleksitet og omfang er hovedgrunner til forsinkelsene i BRsys. Det har vært nødvendig med vesentlige tiltak for å øke framdriften og effektiviteten i prosjektet siden oppstarten i 2017. Tiltakene har imidlertid ikke bidratt til å sikre framdriften i prosjektet.

Brønnøysundregistrene fikk ansvaret for forvaltningen av to kompensasjonsordninger for næringslivet høsten 2020. Begge ordningene er utviklet og forvaltes på ny registerplattform.

Prioriteringen av kompensasjonsordningene for næringslivet og innreisekarantene har ført til ytterligere forsinkelser i BRsys-prosjektet. Kompensasjonsordningene har lagt beslag på om lag to tredjedeler av prosjektets kompetanse, deriblant nøkkelressurser. Dette har bidratt til at flere utviklingsprosesser har blitt satt på vent.

Framover planlegger Brønnøysundregistrene å gjennomføre tjenesteutvikling for eksterne aktører på den nye registerplattformen, og de planlegger å utarbeide et sentralt styringsdokument for prosjektet «Brukervennlige registertjenester» innen utgangen av 2021. En del av omfanget som er kuttet i BRsys-prosjektet, skal etter hvert følges opp utenfor prosjektet. Disse oppgavene vil ha behov for mye av den samme kompetansen som det hittil har vært begrenset tilgang på.

### **BRsys koster mer enn opprinnelig forutsatt**

Styringsrammen i prosjektet er økt med 140 mill. kroner og er på 1,2 mrd. kroner fra 2021. Dette betyr at hele kostnadsrammen i prosjektet benyttes, samtidig

som prosjektet planlegger å levere vesentlig mindre enn opprinnelig forutsatt.

Brønnøysundregistrene rapporterer at prosjektet BRsys har vært mindre kostnadseffektivt enn det som var forutsatt i det sentrale styringsdokumentet fra 2015 og i den reviderte framdriftsplanen fra 2019. Tendensen har vært en fallende kostnadseffektivitet gjennom prosjektets løp.

I den eksterne gjennomgangen som ble gjort av konsultentselskapet A-2 Norge AS i 2020, ble det påpekt at BRsys-prosjektet har brukt uforholdsmessig mye ressurser på administrative oppgaver sammenlignet med utviklingsoppgaver i perioden 2017–2019.

Konsultentselskapet KPMG har gjennomgått Brønnøysundregistrenes økonomiske situasjon og rutiner for økonomistyring i 2020. Gjennomgangen viser at 70 ansatte arbeidet i BRsys-prosjektet i 2019, noe som til sammen utgjorde ca. 48 årsverk. Det tilsvarer ett av ti årsverk i etaten, og 41 mill. kroner i lønnsutgifter.

#### **6.1.4 BRØNNØYSUNDREGISTRENE FORBEDRER IKKE INFORMASJONSSIKKERHETEN I SAMSVAR MED STORTINGETS VEDTAK OG FORUTSETNINGER**

Brønnøysundregistrene har hatt oppmerksomhet på å forbedre informasjonssikkerheten etter at Riksrevisjonen rapporterte om vesentlige mangler senest i 2015, men det er fortsatt klare svakheter i styringen.

Brønnøysundregistrene

- har utarbeidet et styringssystem for informasjonssikkerhet, men kravene i systemet er i liten grad operasjonalisert i virksomhetens drift og utviklingsprosjekter
- kan ikke dokumentere en oversikt over all informasjon og andre verdier som skal beskyttes
- har et vesentlig etterslep i gjennomføringen av planlagte sikkerhetstiltak
- har mangelfulle systemer og rutiner for å oppdage og håndtere dataangrep og andre sikkerhetshendelser
- har ikke prosesser som gir et tilstrekkelig grunnlag for systematisk å evaluere nivået på informasjonssikkerheten og styringssystemets effekt

Svakheterne gjelder for Brønnøysundregistrene generelt og får konsekvenser for informasjonssikkerheten i både den nye registerplattformen og de eksisterende systemene.

Brønnøysundregistrene har identifisert flere risikoer som virksomheten så langt ikke har klart å håndtere. De har derfor utarbeidet et satsingsforslag for 2021–2023 overfor Nærings- og fiskeridepartementet for å utbedre svakheter i informasjonssikkerheten. Bevilgnin-

gen til Brønnøysundregistrene i 2021 er økt noe for å ta hensyn til dette arbeidet.

#### **6.1.5 NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET IVARETAR IKKE KONTROLL MED AT BRØNNØYSUNDREGISTRENE GJENNOMFØRER BRSYS-PROSJEKTET OG FORBEDRER INFORMASJONSSIKKERHETEN I VIRKSOMHETEN**

Flere alvorlige utfordringer i prosjektgjennomføringen har vært kjent for departementet siden prosjektet startet opp i 2017. Utfordringene har vært et tilbakevendende tema i styringsdialogen med Brønnøysundregistrene. Departementets og Brønnøysundregistrenes tiltak har ikke vært tilstrekkelige til å håndtere utfordringene. Riksrevisjonen ser at departementet:

- har vært kjent med utfordringene i gjennomføringen av BRsys fra oppstarten av prosjektet, men har ikke tilpasset styringen til risikoen
- ikke endret styringssignalene for BRsys-prosjektet før i 2020 til tross for vesentlige avvik i framdriften og planlagte leveranser i BRsys-prosjektet
- ikke har satt frister for når de resterende registrene skal være modernisert
- tildeler flere nye ressurskrevende oppgaver til Brønnøysundregistrene til tross for vesentlige utfordringer med gjennomføringen av BRsys, noe som medfører ytterligere forsinkelser i BRsys

Nærings- og fiskeridepartementet har ikke stilt mål- og resultatkrav til den faktiske sikkerhetstilstanden i Brønnøysundregistrene før i 2020. Virksomheten har sendt en kopi av ledelsens gjennomgang av sikkerhetstilstanden til departementet hvert år. Departementet har heller ikke fulgt opp at Brønnøysundregistrene har gjennomført korrigerende tiltak for å oppnå en forsvarelig internkontroll for informasjonssikkerheten.

Nærings- og fiskeridepartementet rapporterer til Stortinget om manglende framdrift i BRsys-prosjektet for årene 2017–2019. Revisjonen viser imidlertid at rapporteringen om informasjonssikkerheten er mangelfull.

Departementet har ikke kommunisert hvilken betydning manglende framdrift i BRsys har for informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene. Forsinkelsene fører til at Brønnøysundregistrene må forvalte to parallelle registerplattformer. Dette vil utfordre virksomhetens informasjonssikkerhet ytterligere.

Nedskaleringen av BRsys medfører at utdaterte systemløsninger ikke blir erstattet. Brønnøysundregistrene prioriterer heller ikke å heve nivået på informasjonssikkerheten i de eksisterende løsningene. Dette er ikke syn-

liggjort i rapporteringen til Stortinget. Stortinget har ved to anledninger bedt om å bli orientert om arbeidet med informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene.

### 6.1.6 ANBEFALINGER

Riksrevisjonen anbefaler at Nærings- og fiskeridepartementet

- pålegger oppgaver og tilpasser styring og kontroll av Brønnøysundregistrene til virksomhetens gjennomføringsevne
- sørger for at Brønnøysundregistrene forbedrer styringssystemet for informasjonssikkerhet, slik at det blir i samsvar med eForvaltningsforskriften § 15

### 6.1.7 STATSRÅDENS SVAR

Den tidligere statsråden var enig i at det er forbedringspunkter innenfor de områdene av Brønnøysundregistrenes virksomhet som Riksrevisjonen har revidert. Statsråden er også enig i Riksrevisjonens anbefalinger om at oppgaver og oppfølging må tilpasses Brønnøysundregistrenes gjennomføringsevne, og at informasjonssikkerhet er viktig også framover.

Statsråden mente imidlertid at Riksrevisjonens undersøkelse har en for ensidig oppmerksomhet om det Brønnøysundregistrene ikke har fått til. Rapporten ga derfor etter hennes mening ikke et dekkende bilde av den faktiske tilstanden i Brønnøysundregistrene.

#### Prosjekt for ny registerplattform i Brønnøysundregistrene (BRsys)

Statsråden viste til at hun tidligere har orientert Stortinget om at prosjektet BRsys er forsinket og vil leve mindre enn opprinnelig planlagt. Kompleksiteten i prosjektet ble undervurdert, og det har medført at det opprinnelig estimerte omfanget av prosjektet har vist seg å være langt mindre enn det faktiske omfanget av prosjektet. I Prop. 1 S (2020–2021) for Nærings- og fiskeridepartementet ble Stortinget, ifølge statsråden, orientert om status for prosjektet og at regjeringen la til grunn at prosjektet videreføres i en nedskalert versjon. Hun viste til at prosjektet nå omfatter overføring av Løsøreregisteret, Ektepaktregisteret, Foretaksregisteret, Partiregisteret, Frivillighetsregisteret og Enhetsregisteret til ny registerplattform. Overføring av disse registrene utgjør om lag to tredeler av prosjektets opprinnelig omfang. Ifølge statsråden var det overføringen av disse registrene som vil gi størst gevinst ut fra en vurdering av nytte for samfunnet, kostnad og risiko ved videreføring av eksisterende løsninger.

Ifølge statsråden var det gjennom prosjektet så langt etablert en fungerende grunnplattform, som er et nødvendig utgangspunkt for å kunne overføre selve registrene. Denne grunnplattformen er også et godt ut-

gangspunkt for å utvikle nye registre og løsninger. Hun viste til at plattformen er brukt og kommet til nytte i forbindelse med etablering av kompensasjonsordningen for næringslivet og kompensasjonsordningen for utgifter til innreisekarantene. Ifølge statsråden hadde det ikke vært mulig å utvikle og sette kompensasjonsordningene i produksjon på så kort tid uten at registerplattformen allerede var i drift, og uten den funksjonaliteten som er levert i prosjektet. Statsråden viste til at utviklingen av disse ordningene, med bruk av ressurser fra BRsys-prosjektet, har medført at prosjektet har blitt ytterligere forsinket.

Statsråden var uenig med Riksrevisjonens konklusjon om at departementet ikke fører kontroll med at Brønnøysundregistrene gjennomfører prosjektet om etablering av en ny registerplattform. Departementet har fra oppstarten av prosjektet hatt jevnlig møter med Brønnøysundregistrene om status og behov for korrigerende tiltak. I tillegg har prosjektet vært et fast tema på etatsstyringsmøtene. Statsråden skrev at departementet og Brønnøysundregistrene har hatt et godt samarbeid i prosjektperioden, og at de i fellesskap har søkt etter tiltak for å forbedre og optimalisere gjennomføringsevnen i prosjektet.

#### Arbeid med informasjonssikkerhet

Når det gjelder informasjonssikkerhet, understrekte statsråden at hovedansvaret først og fremst ligger hos Brønnøysundregistrene selv, men at departementet har et overordnet ansvar.

Statsråden opplyste at Brønnøysundregistrene arbeider med informasjonssikkerhet i hele organisasjonen og ikke bare gjennom BRsys-prosjektet. Særlig de senere årene har Brønnøysundregistrene arbeidet målrettet med informasjonssikkerhet og gjennomført en rekke tiltak for å forbedre sikkerheten. De har et høyt ambisjonsnivå som gjenspeiles i etatens handlingsplan for informasjonssikkerhet. Denne handlingsplanen inkluderer alle typer tiltak, av ulik størrelse og kompleksitet. At etaten ikke har gjennomført alle aktuelle tiltak, medfører ikke, ifølge den tidligere statsråden, nødvendigvis at risikoen øker. Det viktigste er at etaten følger med på trusselbildet og prioriterer tiltak basert på risiko.

Statsråden uttalte at omtalen av informasjonssikkerhet i Brønnøysundregistrene med fordel kunne ha vært utvidet i Nærings- og fiskeridepartementets rapportering til Stortinget. Dette var et område statsråden ville følge opp. Hun understrekte imidlertid at Nærings- og fiskeridepartementet har vært tydelig overfor Brønnøysundregistrene om at informasjonssikkerhet skal prioriteres både i BRsys-prosjektet og i etaten som helhet.

### 6.1.8 RIKSREVISJONENS UTTALELSE TIL STATSRÅDENS SVAR

Riksrevisjonen merker seg at den tidligere statsråden var enig i at det er forbedringspunkter innenfor de områdene av Brønnøysundregistrenes virksomhet som Riksrevisjonen har revidert. Den tidligere statsråden vil følge opp informasjonssikkerheten og understreke at det også er vesentlig med tett oppfølging av BRsys-prosjektet framover. Statsråden mente imidlertid at undersøkelsen har en for ensidig oppmerksomhet på det Brønnøysundregistrene ikke har fått til.

Riksrevisjonens utgangspunkt for revisjonen var Stortingets forutsetninger for bevilgningen til en ny registerplattform. Alle registertjenestene skulle overføres til ny plattform. Dette var en forutsetning for å modernisere registrene og forbedre informasjonssikkerheten.

Riksrevisjonen konstaterer at Nærings- og fiskeridepartementet fra oppstarten av BRsys-prosjektet i 2017 har mottatt rapportering fra Brønnøysundregistrene om store utfordringer med framdriften i prosjektet. Til tross for dette, ble ikke Stortinget orientert om behovet for å nedskalere prosjektet før høsten 2020. Styringsdokumentene for prosjektet vil ikke være oppdatert før høsten 2021.

Nærings- og fiskeridepartementet peker på at arbeidet med informasjonssikkerhet er et kontinuerlig arbeid. Riksrevisjonen understreker at det har vært utfordringer med informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene gjennom mange år, med vesentlige forsinkelser og etterslep i arbeidet med nødvendige tiltak. Departementet har ikke fulgt opp Riksrevisjonens tidligere merknader og sørget for forsvarlig informasjonssikkerhet for å beskytte nasjonale registre og tjenester.

Riksrevisjonen vil understreke at det er sterkt krittikkverdigg at Nærings- og fiskeridepartementet ikke sikrer at BRsys-prosjektet leverer moderne nasjonale registertjenester og forbedrer informasjonssikkerheten slik Stortinget har forutsatt.

### 6.1.9 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til at Stortingets føresetnader for løyvinga til ny registerplattform i Brønnøysundregistra var at alle registra skulle verta overførte til ei ny plattform. Plattformen skulle bidra til sikker og effektiv kommunikasjon mellom forvaltninga og verksemdene. Registerplattformen BRsys er det største utviklingsprosjektet i Brønnøysundregistra si historie.

Komiteen støttar Riksrevisjonens vurdering av at det er sterkt krittikkverdigg at Nærings- og fiskeridepartementet ikkje har sikra ei ny registerplattform i Brønnøysundregistra (BRsys) som vert levert i tråd med Stortingets vedtak og føresetnader. BRsys leverer mindre, er betydeleg forseinka og kostar meir enn opprinneleg føreset. Ei plattform med fellesfunksjonalitet for dei

nye registertenestene vart i hovudsak ferdigstilt i 2020, men ingen register er leverte ved utgangen av 2020. Gjennomføringsevna til Brønnøysundregistra er lav, og departementet gjev Brønnøysundregistra nye og ressurskrevjande oppgåver som fører til meir forseinking i BRsys-prosjektet.

Komiteen viser vidare til at Riksrevisjonen i rapporteringa til Stortinget gjennom fleire år har peikt på store utfordringar med informasjonstryggleiken i Brønnøysundregistra. Prosjektet BRsys skal modernisere registra og er det langsiktige tiltaket for å nå akseptabel risiko og ynskt tryggleiksnivå i etaten. Sjølv om Brønnøysundregistra har hatt merksemd på å forbetre informasjonstryggleiken, er det klåre svakheiter i styringa.

Komiteen peiker på at Nærings- og fiskeridepartementet ikkje har endra styringssignala før i 2020 på tross av vesentlege avvik i framdrift og planlagte leveransar i BRsys-prosjektet. Departementet har heller ikkje følgt opp at Brønnøysundregistra har gjort korrigerende tiltak for å oppnå forsvarleg internkontroll av informasjonstryggleiken. I departementet si rapportering til Stortinget i perioden 2017–2019 er det ikkje kommunisert godt nok at drift og utvikling av to parallelle registerplattformer vil utfordre Brønnøysundregistra si gjennomføringsevne og informasjonstryggleik ytterlegare.

Komiteen merkar seg at den tidlegare næringsministeren erkjenner at kompleksiteten i prosjektet vart undervurdert. Omfanget av prosjektet slik det opphavleg var estimert, har vist seg å vere langt mindre enn det faktiske omfanget. Den tidlegare ministeren uttaler at omtalen av informasjonstryggleik i Brønnøysundregistra med fordel kunne ha vore utvida i Nærings- og fiskeridepartementets rapportering til Stortinget. Den tidlegare statsråden uttalte at ho ville følge dette opp.

Komiteen støttar Riksrevisjonens anbefalingar om at Nærings- og fiskeridepartementet skal:

- påleggje oppgåver og tilpassa styring og kontroll av Brønnøysundregistra til gjennomføringsevna i verksemda
- syte før at Brønnøysundregistra forbetrar styringssystemet for informasjonstryggleik, slik at det vert i tråd med eForvaltningsforskrifta § 15

Komiteen understrekar at når Nærings- og fiskeridepartementet sidan oppstarten av BRsys-prosjektet i 2017 har motteke rapportering frå Brønnøysundregistra om store utfordringar med framdrifta i prosjektet, må departementet gjera meir aktive grep enn å ta saka opp i møte. Komiteen stiller spørsmål ved kvifor departementet har gjeve Brønnøysundregistra nye og ressurskrevjande oppgåver samstundes som departementet kjende til den lave gjennomføringsevna i verksemda. Når det viser seg at det faktiske omfanget av prosjektet er

større enn opphavleg estimert, må departementet vurdere kostnadsramma og planane for prosjektet på nytt.

Komiteen meiner at når informasjonstryggleiken i Brønnøysundregistra over tid ikkje er god nok, er dette eit omsyn departementet må ta med i krav til prosjekta og i styringa av verksemda. Komiteen føreset at departementet framover sørger for rett rapportering til Stortinget om framdrifta og kostnadene i prosjektet og om informasjonstryggleiken i verksemda.

## **6.2 Finansdepartementet og Skatteetaten sikrer ikke i tilstrekkelig grad at regelverket for merverdiavgiftskompensasjon blir etterlevd og at kompensasjonen blir riktig utbetalt**

### **6.2.1 KONKLUSJONER**

#### **Konklusjon**

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Finansdepartementets og Skatteetatens samlede virkemiddelbruk ikke i tilstrekkelig grad sikrer at kompensasjon blir riktig utbetalt i tråd med regelverket for merverdiavgiftskompensasjon til kommunesektoren og interkommunale selskaper. Ekstern revisors kontroll bidrar i liten grad til å forebygge feilaktige utbetalinger.

Riksrevisjonen mener at

- Finansdepartementet og Skatteetaten ikke har avklart og fortolket regelverket for merverdiavgiftskompensasjon i tilstrekkelig grad for å hindre uberechtige utbetalinger til kommunesektoren og interkommunale selskaper
- Skatteetatens kontroller i liten grad bidrar til å redusere risikoen for feilutbetaling av merverdiavgiftskompensasjon
- ekstern revisors attestasjon og kontroll av kompensasjonskravene ikke sikrer riktig utbetaling av kompensasjon og ikke avlaster Skatteetatens kontrollbehov

### **6.2.2 UTDYPING AV KONKLUSJONER**

Merverdiavgiftskompensasjonsloven ble innført 1. januar 2004. Formålet med loven er å motvirke konkurransevridninger som følge av merverdiavgiftssystemet. Kommuner, fylkeskommuner og visse private og ideelle virksomheter kan søke om kompensasjon for merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester fra registrerte næringsdrivende.

Når offentlige virksomheter velger egenproduksjon framfor kjøp for å unngå merverdiavgiften, kan avgiften ha konkurransevridende virkning.

Merverdiavgiftssystemet gir offentlige virksomheter økonomisk motiv til å unngå merverdiavgift ved å produsere avgiftspliktige tjenester med egne ansatte i

stedet for å kjøpe dem fra private leverandører. Dette skyldes at store deler av offentlig sektor er utenfor merverdiavgiftssystemet og ikke får trekke fra inngående merverdiavgift på sine innkjøp.

Denne revisjonen er avgrenset til å omfatte merverdiavgiftskompensasjon til kommuner og fylkeskommuner, samt interkommunale og interfylkeskommunale sammenslutninger (offentlige virksomheter). I 2020 utbetalte Skatteetaten i overkant av 27 mrd. kroner i merverdiavgiftskompensasjon til disse offentlige virksomhetene.

Den enkelte skattepliktige fastsetter selv grunnlaget for merverdiavgiftskompensasjon. Før den skattepliktige kan sende inn kravet, skal ekstern revisor kontrollere og attestere at kravet er korrekt. Revisors attestasjonsoppdrag skal sikre korrekt utbetaling av merverdiavgiftskompensasjon, og skal avlaste Skatteetatens kontrollbehov.

Skatteetaten bruker flere virkemidler for å bidra til at utbetaling av kompensasjon er korrekt beregnet og i tråd med regelverket. Kontroll er det sterkeste virkemidlet Skatteetaten har for å bidra til å forebygge og avdekke skatte- og avgiftsunndragelser. Etaten skal også gi veiledning i forbindelse med innlevering av pliktige oppgaver når skattepliktige ber om det. I tillegg holder Skatteetaten informasjonskampanjer og kursvirksomhet og gjennomfører informasjonsbesøk.

Regelverket for merverdiavgiftskompensasjon er komplekst, og i mange tilfeller er det utfordrende for brukerne å vite hvilke krav som omfattes av ordningen. Både Finansdepartementet og Skatteetaten skal avklare og fortolke regelverket for å sikre at merverdiavgiftskompensasjon blir utbetalt riktig.

Skatteetaten legger vekt på de samlede effektene av virkemidlene som etaten bruker, og ønsker å gjøre det enkelt å etterleve skatte- og avgiftsregelverket ved å veilede, informere og sikre avklaring så tidlig som mulig for å unngå feilutbetalinger.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Finansdepartementet og Skatteetaten følger opp kompensasjonsordningen for merverdiavgift for å sikre at regelverket etterlevs, og at Stortingets forventninger om korrekte utbetalinger innfris.

Saken er presentert i en egen rapport som følger som vedlegg til Dokument 1 (2021–2022).

### **6.2.3 FINANSDEPARTEMENTET OG SKATTEETATEN HAR IKKE AVKLART OG FORTOLKET REGELVERKET FOR MERVERDIAVGIFTSKOMPENSASJON I TILSTREKKELIG GRAD FOR Å HINDRE UBERETTIGEDE UTBETALINGER TIL KOMMUNESEKTOREN OG INTERKOMMUNALE SELSKAPER**

Kommunale offentlige virksomheter oppfatter regelverket for merverdiavgiftskompensasjon som komplisert, noe som gjør det vanskelig å etterleve reglene i tråd med intensjonene. Regelverksavklaringer og -fortolkninger er viktige virkemidler for å sikre at kompensasjon blir riktig utbetalt.

Finansdepartementet og Skatteetaten har flere ganger avklart og fortolket regelverket for kommunesektoren. Finansdepartementet vurderer at regelverket for merverdiavgiftskompensasjon for det offentlige framstår som rimelig klart, men at det på noen områder er uklare grenser for retten til kompensasjon for offentlige virksomheter, og at dette potensielt kan utgjøre vesentlige beløp. På disse områdene kan det være uenigheter i fortolkninger mellom Skatteetaten og kommunesektoren, og dermed utfordrende å anvende de konkrete rettsreglene. Skatteetaten finner gjennom sin kontroll av skattemeldinger fortsatt feil på områder hvor regelverket er avklart og fortolket.

Flere fylkeskommuner og kommuner oppgir at de ikke oppfatter regelverket som forståelig, og at de heller ikke har god nok tilgang til relevante rettsavklaringer.

### **6.2.4 SKATTEETATENS KONTROLL BIDRAR I LITEN GRAD TIL Å REDUSERE RISIKOEN FOR FEIL UTBETALING AV MERVERDIAVGIFTSKOMPENSASJON**

Kommuner, fylkeskommuner og interkommunale sammenslutninger fastsetter selv grunnlaget for merverdiavgiftskompensasjon ved å levere skattemelding til Skatteetaten annenhver måned. Kompensasjonen utbetales innen tre uker etter mottak av meldingen. Skatteetaten kontrollerer disse meldingene før og etter utbetaling for å sikre at riktig kompensasjon blir utbetalt. Uberettiget utbetalt kompensasjon skal tilbakebetales. Dette betyr at kommuner, fylkeskommuner og interkommunale sammenslutninger kan få tilbakebetalingskrav som kan få negativ innvirkning på deres økonomi.

Skatteetaten har selv vurdert at risikoen for feil i kommunal sektor er størst for krav knyttet til kulturhus, infrastruktur, kommunale boliger og flerbruksbygg. Til tross for dette, er Skatteetatens kontroll i liten grad rettet mot disse områdene.

Skatteetaten har i 2019 og 2020 kontrollert mellom én og to pst. av skattemeldingene fra offentlige virksomheter etter at kompensasjonen er utbetalt. Bare deler av kravet i disse meldingene er kontrollert. Skatteetaten har funnet feil i over halvparten av disse kontrollene. I tillegg uttaler flere kommuner og fylkeskommuner at regelverket for merverdiavgiftskompensasjon er komplisert. Det er derfor stor risiko for feilaktige utbetalinger også blant de meldingene som ikke er kontrollert.

### **6.2.5 EKSTERN REVISORS ATTESTASJON OG KONTROLL AV KOMPENSASJONSKRAVENE SIKRER IKKE RIKTIG UTBETALING AV KOMPENSASJON OG AVLASTER IKKE SKATTEETATENS KONTROLLBEHOV**

Offentlige virksomheter fastsetter selv grunnlaget for merverdiavgiftskompensasjon. Ekstern revisor attesterer at enheten er omfattet av kompensasjonsordningen, og at beløp skatteyter har oppgitt i skattemeldingen, er kompensasjonsberettiget. På denne måten kan revisors kontroll bidra til å redusere risikoen for feilutbetalinger og avlaste Skatteetatens kontrollbehov.

Skatteetatens kontroller avdekker for mye utbetalt kompensasjon i de fleste skattemeldingene de har kontrollert. Det skjer til tross for at revisor har attestert at kravet er kompensasjonsberettiget i henhold til lov og forskrift om merverdiavgiftskompensasjon. Skatteetaten og Norges Kommunerevisorforbund har ikke hatt god nok dialog for å klargjøre revisors ansvar og oppgaver knyttet til attestasjonsoppdraget.

### **6.2.6 ANBEFALINGER**

Riksrevisjonen anbefaler Finansdepartementet å følge opp at

- Skatteetaten går i dialog med Norges Kommunerevisorforbund for å klargjøre revisors ansvar og oppgaver knyttet til attestasjonsoppdraget.
- Skatteetaten i større grad innretter kontrollen mot områder der de selv vurderer risikoen for feil som størst.

Videre anbefaler Riksrevisjonen at

- Finansdepartementet og Skatteetaten fortsatt vektlegger arbeidet med å avklare og fortolke regelverket for å sikre riktige utbetalinger.

### **6.2.7 STATSRADENS SVAR**

Den tidligere statsråden merket seg at Riksrevisjonen konkluderer med at Finansdepartementets og Skatteetatens samlede virkemiddelbruk ikke i tilstrekkelig grad sikrer at kompensasjon blir riktig utbetalt i tråd



med regelverket for merverdiavgiftskompensasjon til kommunesektoren og interkommunale selskaper.

Statsråden viste i sitt svar til at ordningen med merverdiavgiftskompensasjon ikke er en støtteordning, men et virkemiddel for å nøytralisere virkningen av merverdiavgiften på kommunenes valg mellom å tilby avgiftspliktige tjenester i egenregi og å kjøpe dem eksternt. Likevel vil den enkelte kommune være tjent med å få både sine drifts- og investeringsanskaffelser innenfor ordningen for å unngå kostnaden som følger av merverdiavgiften. Dette utfordrer avgrensningene i ordningen, og det har resultert i til dels betydelig tolkningstvil om kompensasjonsrettens omfang på enkelte områder.

Ifølge den tidligere statsråden prioriterer både Finansdepartementet og Skatteetaten å avklare regelverket for merverdiavgiftskompensasjons høyt. Samtidig har Skatteetaten opplyst at kommunene har behov for mer veiledning og flere rettsavklaringer. Skatteetaten vil derfor framover legge økt vekt på å avgi og publisere prinsipielle uttalelser i dialog med departementet. Etaten vil også ha økt oppmerksomhet på rettsavklaringer gjennom å publisere konkrete rettsavgjørelser, herunder å løpende oppdatere Merverdiavgiftshåndboken mv. I tillegg vil Skatteetaten legge større vekt på å gi veiledning, forbedre og oppdatere informasjon om regelverket på etatens hjemmesider, og gjennomføre informasjonsmøter med berørte aktører.

Statsråden opplyste at Skatteetaten legger vekt på å kontrollere områder med kjent risiko. Kontroller med høy risiko gjelder imidlertid ofte saker med omfattende dokumentasjon, og derav lang saksbehandlingstid. Statsråden viste videre til at kontrollområder med høy risiko ble tatt ut til kontroll i 2020, men at disse kontrollene enten er ferdigstilt i 2021 eller fremdeles pågår. Kontrollene framkommer derfor ikke på Skatteetatens oversikt over gjennomførte kontroller i 2020.

Statsråden var enig med Riksrevisjonen i at det kan være hensiktsmessig at Skatteetaten på ny går i dialog med Norges Kommunerevisorforbund for å klargjøre revisors ansvar og oppgaver knyttet til attestasjonsoppgavet. Statsråden opplyste at Skatteetaten allerede har planlagt mer dialog med revisorer og kommuneøkonomer. Etaten vil invitere Norges Kommunerevisorforbund til dialog for å bidra til en felles forståelse av kontrollhandlingene som skal ligge til grunn for revisors attestasjon. Skatteetaten vil også iverksette informasjonstiltak om revisors ansvar og konsekvenser av mangelfull revisjon og attestasjon overfor relevante aktører.

## 6.2.8 RIKSREVISJONENS UTTALELSE TIL STATSRÅDENS SVAR

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

## 6.2.9 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til at Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Finansdepartementet og Skatteetatens samlede virkemidler ikke i tilstrekkelig grad sikrer riktig utbetaling av merverdiavgiftskompensasjon til kommunesektoren og interkommunale selskaper. Ordningen er et virkemiddel for å nøytralisere virkningen av merverdiavgiften på kommunenes valg mellom å tilby avgiftspliktige tjenester i egenregi og å kjøpe dem eksternt.

Komiteen merker seg den tidligere statsrådens svar om at den enkelte kommune vil være tjent med å få både drifts- og investeringsanskaffelser innenfor ordningen. Den tidligere statsråden peker på at dette utfordrer avgrensningene i ordningen og har medført tolkningstvil om ordningens omfang på enkelte områder. Komiteen registrerer at det er høyt prioritert både i Finansdepartementet og Skatteetaten å avklare regelverket for merverdiavgiftskompensasjon, og at det fremtidig vil legges økt vekt på rettsavklaringer og veiledende tiltak. Komiteen viser til at Riksrevisjonen anbefaler en fortsatt vektlegging av arbeidet med å avklare og fortolke regelverket, og støtter denne og Riksrevisjonens øvrige anbefalinger i saken.

## 6.3 Universitets- og høyskolesektoren gjør ikke nok for å sikre at forskning skjer i henhold til forskningsetiske normer og regler

### 6.3.1 KONKLUSJONER

#### Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at de statlige forskningsinstitusjonene i universitets- og høyskolesektoren ikke gjør nok for å sikre at forskningen skjer i henhold til lov om organisering av forskningsetisk arbeid (forskningsetikkloven) og anerkjente forskningsetiske normer og regler.

Riksrevisjonen mener at

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

### 6.3.2 UTDYPING AV KONKLUSJONER

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om de statlige forskningsinstitusjonene i universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) har lagt til rette for og sikret at forskningen skjer i henhold til forskningsetikkloven og anerkjente forskningsetiske normer og regler.

Forskningsinstitusjonene skal videre legge til rette for at forskerne enkelt kan følge god praksis, og ha et system for å avsløre og behandle eventuelle brudd på gode forskningsetiske normer.

Manglende etterlevelse av normer og krav til forskningsetikk kan ha stor betydning for kvaliteten på og troverdigheten til forskningen. Konsekvensen av at ansatte ikke får god nok opplæring eller ikke er kjent med institusjonens meldesystemer, kan være at det blir vanskelig for den enkelte forsker å oppfylle sin egen akt-somhetsplikt og å vite hva som skal vurderes som mulig brudd, og hvordan det skal meldes/varsles. Uklare retningslinjer kan føre til at saker som blir behandlet og avsluttet på et lavere nivå i institusjonen, ikke blir rapportert til virksomhetens ledelse og/eller videre til Granskingsutvalget. Det kan medføre at mulige alvorlige brudd ikke blir oppdaget, og at nødvendige tiltak og forbedringer ikke blir gjennomført.

### **De nasjonale forskningsetiske komiteene (FEK) og Granskingsutvalget**

De nasjonale forskningsetiske komiteene (FEK) ble oppnevnt av Kunnskapsdepartementet i 1990. FEK skal bidra til at forskning i offentlig og privat regi skjer i henhold til anerkjente etiske normer.

Granskingsutvalget, som er en del av FEK, er en nasjonal ressurs som skal veilede forskningsinstitusjonene i behandling av uredelighetssaker. Forskningsinstitusjonene skal rapportere til utvalget om behandlingen av alle saker som gjelder mulige alvorlige brudd på anerkjente forskningsetiske normer/uredelighet. Utvalget fungerer som klageinstans i saker der institusjonene har konkludert med vitenskapelig uredelighet, og kan også iverksette granskning på eget initiativ. Granskingsutvalgets uttalelser er endelige og kan ikke påklages.

De 21 statlige forskningsinstitusjonene i UH-sektoren omfattes av revisjonen.

Saken er presentert i en egen rapport som følger som vedlegg til Dokument 1 (2021–2022).

### **6.3.3 FORSKNINGSINSTITUSJONENE HAR IKKE ETABLERT SYSTEMER SOM LEGGER TIL RETTE FOR AT ALLE ANSATTE SOM ARBEIDER MED FORSKNING, FÅR TILSTREKKELIG OPPLÆRING**

Forskningsinstitusjonene har ikke fastsatt og dokumentert hvilken opplæring som er nødvendig for alle ansatte som arbeider med forskning. De fleste har kun dokumentert nødvendig opplæring for doktorgradskandidater og studenter.

Dersom institusjonene skal kunne sikre at alle som utfører eller deltar i forskningen, er kjent med anerkjente forskningsetiske normer, vil det være nødvendig å ha

oversikt over opplæringsbehovet. Forskningsinstitusjonene har ikke etablert et system som viser at alle som utfører eller deltar i forskningen, er kjent med anerkjente forskningsetiske normer. Opplæringen er ivaretatt og satt i system for studenter og kandidater gjennom studieplanen, men ikke for alle andre ansatte.

### **6.3.4 FORSKNINGSINSTITUSJONENE HAR IKKE GODE NOK SYSTEMER FOR Å SIKRE AT MULIGE BRUDD PÅ ANERKJENTE FORSKNINGSETISKE NORMER BLIR OPPDAGET, BEHANDLET OG RAPPORTERT**

For at forskningsinstitusjonene skal kunne saksbehandle mulige brudd og eventuelt rapportere til Granskingsutvalget, er det en forutsetning at mulige brudd blir avdekket.

Institusjonene har et ansvar for å utvikle et system for kvalitetssikring slik at de avdekker og har prosedyrer for å behandle saker om mulige brudd på forskningsetiske normer. Undersøkelsen viser at forskningsinstitusjonene har svakheter når det gjelder

- kvalitetssikringssystemer for forskning
- retningslinjene for saksbehandling av mulige brudd
- rapporteringen av saker til Granskingsutvalget

Arbeidet med å avdekke mulige brudd er varierende. Elleve forskningsinstitusjoner oppgir at de har tatt i bruk et system for kvalitetssikring eller verktøy som er egnet for å avdekke mulige brudd. Det er derimot uklart hvordan ti av institusjonene gjennomfører kvalitetssikring av egen forskning for å avdekke mulige brudd på forskningsetiske normer.

14 av 21 forskningsinstitusjoner har mangelfulle retningslinjer for behandling av saker om mulige brudd, hvorav 3 institusjoner ikke har utarbeidet retningslinjer. Bare sju institusjoner har inkludert alle de pålagte kravene i sine beskrivelser av saksbehandlingen.

Det er mangler ved rapporteringen av mulige alvorlige brudd til Granskingsutvalget. Bare fire institusjoner har tydelige retningslinjer som viser at rapporteringsplikten til Granskingsutvalget gjelder for alle mulige alvorlige brudd, uavhengig av hvem som har behandlet saken. For 14 institusjoner er det i retningslinjene uklart om saker som behandles og avsluttes på et lavere nivå i institusjonen, blir rapportert videre. Én institusjon viser i svarbrevet til at de bare rapporterer saker der det er konkludert med alvorlige brudd. Dette samsvarer med Granskingsutvalgets erfaring at flere av institusjonene tror de skal rapportere først når sakens konklusjon er klar. Det er imidlertid saker om mulige alvorlige brudd og ikke konklusjoner som skal rapporteres.

Institusjonenes plikt til å rapportere om mulige brudd avhenger av alvorlighetsgraden, og Granskingsutvalget viser til at det kan være vanskelig å vurdere bruddenes alvorlighet. Ulik vurdering av likelydende saker mellom og innad i institusjonene kan fører til ulik rapportering til Granskingsutvalget. Dette kan føre til at utvalget ikke får nødvendig kjennskap til uredelighetsaker og praksis hos institusjonene. Dette vil igjen kunne påvirke utvalgets oppgave som etterprøvende instans og utvalgets veiledende rolle overfor institusjonene.

### 6.3.5 ANBEFALINGER

Riksrevisjonen anbefaler Kunnskapsdepartementet å

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

### 6.3.6 STATSRADENS SVAR

Den tidligere statsråden viste til at forskningsinstitusjoner skal sikre at forskningen ved institusjonen skjer i henhold til anerkjente forskningsetiske normer. Dette omfatter blant annet å sikre at kandidater og ansatte får nødvendig opplæring. Kunnskapsdepartementet vil understreke dette ansvaret i forbindelse med tildelingsbrevene til statlige universiteter og høyskoler for 2022. Departementet vil også be institusjonene om å rapportere om de har etablert systemer for å sikre at mulige brudd på anerkjente forskningsetiske normer blir oppdaget og behandlet. Dette skal omtales i årsrapporten for 2022. Departementet vil følge opp eventuelle avvik og mangler rundt dette i styringsdialogen med den enkelte institusjon.

Kunnskapsdepartementet vil også arbeide videre med problemstillinger om tillit til forskningsbasert kunnskap. Dette inkluderer forskningsetiske problemstillinger i revideringen av langtidsplanen for forskning og høyere utdanning.

### 6.3.7 RIKSREVISJONENS UTTALELSE TIL STATSRADENS SVAR

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

### 6.3.8 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen vil understreke viktigheten av at all forskning skjer i tråd med anerkjente forskningsetiske normer. Dette er avgjørende for å sikre tillit til de resultater som presenteres.

Riksrevisjonens undersøkelse avdekker betydelige svakheter i de statlige forskningsinstitusjonenes rutiner for å sikre at normene ligger til grunn for forskningen.

Det gjelder manglende systemer for å sikre relevant opplæring av alle ansatte. Videre mangler rutiner for avdekking og registrering av brudd på de forskningsetiske normene. Det er også avdekket mangler ved institusjonenes rapportering av mulige brudd til Granskingsutvalget.

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

## 6.4 Mangler ved universiteters og høyskolars budsjettering og dokumentasjon av kostnader i bidrags- og oppdragsprosjekter

### 6.4.1 KONKLUSJONER

#### Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at universiteter og høyskoler i liten grad sikrer at reelle kostnader blir belastet bidrags- og oppdragsprosjektene.

- Riksrevisjonen mener at
- det er vesentlige mangler ved virksomhetenes budsjettering og dokumentasjonen som ligger til grunn for prosjektregnskapene
  - virksomhetene ikke har sikret i tilstrekkelig grad at bidragsprosjekter styrker fagutviklingen i virksomhetene

### 6.4.2 UTDYPING AV KONKLUSJONER

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om universiteter og høyskoler sikrer at behandling av kostnader i bidrag- og oppdragsprosjekter (BOA-prosjekter) er i tråd med gjeldende regelverk. Dette innebar å kontrollere om universiteter og høyskoler sikrer at det ikke foregår kryssubsidiering.

Kryssubsidiering vil si at inntekter fra én aktivitet benyttes til å finansiere en annen aktivitet. Dette kan medføre at virksomhetene har færre midler å benytte for å løse sine øvrige oppgaver. Videre kan kryssubsidiering skade konkurransen i markedet ved at virksomheter i universitet- og høyskolesektoren tilbyr for eksempel forskning til en lavere pris enn sine konkurrenter. For å unngå kryssubsidiering er det viktig å identifisere og dokumentere alle kostnader i bidrags- og oppdragsprosjekter.

Den største kostnaden i prosjekter er ofte relatert til tidsbruk. Tidsbruk på prosjektene er grunnlag for beregning av lønnsrelaterte kostnader og prosjektenes andel av felleskostnader som for eksempel husleie og kontormateriell. Hvis det mangler dokumentasjon av tidsbruk i prosjektene, kan ikke virksomhetene identifisere

og dokumentere at alle kostnadene er korrekt belastet prosjektene. Når det ikke er budsjettert med en rimelig fortjeneste i oppdragsprosjekter, kan dette også skade konkurransen i markedet. Manglende vurdering av faglig interesse gir risiko for at statlig bevilgning benyttes til aktiviteter som ikke er forankret i virksomhetens styre og ledelse.

Det er til sammen 21 statlige universiteter og høyskoler. De ti universitetene og høyskolene med høyest inntekt fra bidrags- og oppdragsprosjekter er omfattet av revisjonen.

Saken er presentert i en egen rapport som følger som vedlegg til Dokument 1 (2021–2022).

### **6.4.3 DET ER VESENTLIGE MANGLER VED VIRKSOMHETENES BUDSJETTERING OG DOKUMENTASJONEN SOM LIGGER TIL GRUNN FOR PROSJEKTREGNSKAPENE**

Ni av ti universiteter og høyskoler har ikke etablert et system for å sikre at alle lønnskostnader og indirekte kostnader blir korrekt belastet det enkelte prosjektet.

Kostnader som følge av tidsbruk er ikke tilstrekkelig dokumentert med timelister eller annen dokumentasjon i 55 av 59 kontrollerte prosjekter. Uten slik dokumentasjon er det uvisst om oppdragsprosjekter er subsidiert med statlig bevilgning, og om egenfinansiering av bidragsprosjekter er som planlagt.

11 av 30 kontrollerte oppdragsprosjekter er ikke budsjettert med en fortjeneste. Budsjettene for de 19 andre oppdragsprosjektene inneholder en fortjeneste. Riksrevisjonen har ikke vurdert om fortjenesten som er beregnet på oppdragsprosjektene, er rimelig. Dersom oppdragsprosjekter ikke budsjetteres med en rimelig fortjeneste, kan det medføre at virksomheter i UH-sektoren kan tilby konkurranseutsatte tjenester til en lave pris enn markedspris.

For å unngå kryssubsidiering når et oppdragsprosjekt går med underskudd, skal underskuddet regnskapsmessig belastes virksomhetens opptjente virksomhetskapital og ikke bevilgningen. Universitetene og høyskolene har i stor grad avsluttet oppdragsprosjekter med underskudd mot virksomhetskapital slik regelverket krever. 39 av 40 kontrollerte oppdragsprosjekter med underskudd er avsluttet korrekt mot virksomhetskapital.

### **6.4.4 VIRKSOMHETENE HAR IKKE I TILSTREKKELIG GRAD SIKRET AT BIDRAGSPROSJEKTER STYRKER FAGUTVIKLINGEN I VIRKSOMHETENE**

Det foreligger ikke dokumentert vurdering av faglig interesse slik reglementet krever. Det viser 13 av 27 kontrollerte bidragsprosjekter.

Vurdering av faglig interesse og forankring i virksomhetens strategi er vesentlig i tilfeller der virksomhetene delfinansierer prosjekter. Slike vurderinger vil kunne dokumentere at virksomhetens bevilgning ikke benyttes til finansiering av prosjekter som ligger utenfor virksomhetens strategi.

### **6.4.5 ANBEFALINGER**

Riksrevisjonen anbefaler Kunnskapsdepartementet

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

### **6.4.6 STATSRÅDENS SVAR**

Den tidligere statsråden hadde en klar forventning om at den enkelte institusjon beregner en rimelig fortjeneste i oppdragsprosjekter, i henhold til kravene i veilederen til reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer. Departementet vil på egnet måte presisere overfor statlige universiteter og høyskoler at det skal beregnes en rimelig fortjeneste på oppdragsprosjekter, og at dette må dokumenteres og være etterprøvbart.

Den tidligere statsråden var enig med Riksrevisjonen i at det er de reelle kostnadene som skal legges til grunn i bidrags- og oppdragsprosjekter. Departementet vil presisere overfor statlige universiteter og høyskoler at direkte og indirekte kostnader i prosjekter må være reelle, dokumenterbare og etterprøvbare. Ifølge statsråden var det etter dagens regelverk ikke noe krav om at vitenskapelig ansatte skal føre fullstendige timelister, eller at påløpte personalkostnader skal dokumenteres ved tidsregistrering, med mindre dette er et krav fra bidrags- eller oppdragsgiver. Etter statsrådets vurdering var det tilstrekkelig å dokumentere personalkostnader på annen egnet måte.

Dersom statlige universiteter og høyskoler skal delfinansiere bidragsfinansiert aktivitet med bevilgning, skal institusjonen vurdere om prosjektet har faglig interesse. Det skal dokumenteres at en slik vurdering er gjennomført for det enkelte bidragsprosjektet. Departementet vil på egnet måte presisere overfor statlige universiteter og høyskoler at de må dokumentere disse vurderingene.

### 6.4.7 RIKSREVISJONENS UTTALELSE TIL STATSRÅDENS SVAR

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

### 6.4.8 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til at Riksrevisjonens kontroll med at universiteter og høyskoler sikrer at kostnader ved bidrags- og oppdragsprosjekter er i tråd med gjeldende regelverk, har avdekket at virksomhetene bare i liten grad ivaretar dette hensynet. Som eksempler vises det til at bare én av ti høyskoler og universiteter har etablert et system for å sikre at alle lønnskostnader og indirekte kostnader blir korrekt belastet det enkelte prosjekt, og at 11 av 30 kontrollerte oppdragsprosjekter ikke er budsjettert med fortjeneste.

Komiteen understreker at manglende oppfølging av regelverket fører til fare for kryssubsidiering, utfordringer med å dokumentere reelle kostnader og utilstrekkelig dokumentasjon på at bidragsprosjektene er av faglig interesse og i tråd med virksomhetenes strategi. Komiteen peker på at forutsetningen for universiteters og høyskoleers frie økonomiske stilling med mulighet for egne inntekter er at skillet mellom bevilgningsfinansiert og oppdragsfinansiert virksomhet ivaretas gjennom oppfølging av regelverket.

Komiteen har merket seg at den tidligere statsråden var enig i Riksrevisjonens vurderinger og vil følge opp saken.

## 7. Oppfølging av tidligere rapporterte saker

### 7.1 Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av tilskudd til arbeidsmarkedstiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter

#### 7.1.1 OPPRINNELIG SAK

Riksrevisjonen gjennomførte i 2019–2020 en revisjon av hvordan Arbeids- og velferdsetaten har forvaltet tilskudd til arbeidsmarkedstiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, som ble rapportert til Stortinget i Dokument 1 (2020–2021).

Riksrevisjonen fant det sterkt kritikkverdig at Nav ikke hadde etablert gode nok kontroller med ordningene varig tilrettelagt arbeid og arbeidsforberedende trening. Konsekvensen var at betydelige økonomiske verdier opptjent gjennom tilskudd til arbeidsmarkedstiltakene ikke kommer attføringsarbeidet og dermed tiltaksdeltakerne til gode.

Målet med revisjonen var å kontrollere at Arbeids- og velferdsetaten følger opp at forhåndsgodkjente til-

taksbedrifter disponerer statlige tilskudd i tråd med forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften).

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner:

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

Riksrevisjonen anbefalte Arbeids- og sosialdepartementet

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

#### Kontroll og konstitusjonskomiteens behandling

I kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 1, jf. Innst. 176 S (2020–2021) merket komiteen seg at Riksrevisjonen har identifisert at betydelige økonomiske verdier ikke har fulgt tiltaksbedriftene ved omorganisering til konsern, og at Nav ikke har god nok kontroll med at verdiene kommer attføringsbedriftene og deltakerne til gode.

Komiteen viste til at Riksrevisjonen har avdekket at Nav ikke har innrettet kontrollene slik at de kan etterprøve at tilskuddene går til formålet, i tråd med tiltaksforskriften og økonomibestemmelsene.

Komiteen registrerte med tilfredshet at Riksrevisjonen under revisjonen utarbeidet et forslag til regnskapsmal som vil sette Nav i stand til å kontrollere om kravene som framgår av tiltaksforskriften, etterleveres, og at statsråden opplyste at Nav planlegger å ta malen i bruk.

Komiteen merket seg også at statsråden ba Nav etablere kontroller ved framtidige omdanninger av konsern hos leverandører av arbeidsmarkedstiltak.

Komiteen merket seg også at kravene til de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene i nevnte tiltaksfor-

skrift i stor grad bygger på kravene fra forskriften som trådte i kraft i 1993. De organisatoriske kravene i forskriften er i liten grad tilpasset måten offentlig forvaltning og eksterne leverandører samhandler på i dag. Komiteen imøteser statsrådets oppfølging av Riksrevisjonens anbefaling om å vurdere hensiktsmessigheten i dagens tilskuddsordning.

Komiteen ønsket å framheve betydningen av at Nav har eller tilføres rett kompetanse for å gjennomføre de nødvendige økonomiske analysene Riksrevisjonen har identifisert behovet for og tilrettelagt for gjennomføringen av. Komiteen viste ellers til Riksrevisjonens anbefalinger til Arbeids- og sosialdepartementet og støttet disse.

### 7.1.2 ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

Arbeids- og sosialdepartementet har i brev av 28. april 2021 til Riksrevisjonen redegjort for departementets oppfølging av saken. Departementet opplyser at revisjonen er fulgt opp gjennom oppdrag i departementets tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2021.

Av tildelingsbrevet framgår det at Arbeids- og velferdsdirektoratet skal rapportere på oppfølging av

- Riksrevisjonens merknader i Dokument 1 (2020–2021) på Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av tilskudd til arbeidsmarkedstiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter
- at det foreligger tiltaksspesifikke regnskap fra forhåndsgodkjente tiltaksarrangører som gir grunnlag for risikobaserte stikkprøvekontroller av kravene til forhåndsgodkjente virksomheter. Direktoratet skal også etablere kontroller ved framtidige omdanninger til konsern hos forhåndsgodkjente tiltaksleverandører.

Departementet opplyser også at det arbeider med å vurdere hensiktsmessigheten i dagens utforming av tiltaksforskriften for tiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører. Saken reiser ifølge departementet mange prinsipielle og ideologiske spørsmål. Statsråden har derfor informert Stortinget om at et høringsnotat om mulige endringer i tiltaksforskriften neppe vil være klart før høsten 2021.

### 7.1.3 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen vurderer at Arbeids- og sosialdepartementet har iverksatt flere relevante tiltak, og merker seg at departementet utarbeider et høringsnotat om mulige endringer i tiltaksforskriften. Det vil imidlertid ta tid før tiltakene får ønsket effekt.

Riksrevisjonen vil følge saken.

### 7.1.4 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til behandlingen av Dokument 1 (2020–2021), hvor det fremkom at NAV ikke hadde etablert gode nok kontrollrutiner for ordningene med varig tilrettelagt arbeid og arbeidsforberedende trening. Dette førte ifølge Riksrevisjonen til at betydelige midler som var opptjent gjennom tilskuddene, ikke kom til taksdeltakerne til gode. Videre var ikke kontrollen av tiltaksbedriftene innrettet slik at det var grunnlag for å etterprøve at tilskuddene gikk til formålet, og at tiltaksforskriften ble etterlevd.

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens anbefalinger til Arbeids- og sosialdepartementet. De går blant annet ut på å vurdere om tiltaksforskriften er hensiktsmessig utformet for forvaltningen av ordningene, om NAV innhenter relevant dokumentasjon fra tiltaksbedriftene for å kunne etterprøve om tilskuddene går til formålet, og å sørge for at det etableres gode kontrollordninger som sikrer at overskudd kommer attførings tiltakene og deltakerne til gode.

## 7.2 Utenriksdepartementets etterlevelse av anskaffelsesregelverket

### 7.2.1 OPPRINNELIG SAK

Riksrevisjonen undersøkte i 2018–2019 om Utenriksdepartementet i perioden 2017–2018 hadde gjennomført et utvalg anskaffelser i tråd med regelverket. Stortinget ble orientert om resultatet av undersøkelsen i Dokument 1 (2019–2020).

Riksrevisjonen fant det kritikkverdige at Utenriksdepartementet hadde foretatt ulovlige direkteanskaffelser, og at departementet ikke i tilstrekkelig grad etterlevde sentrale bestemmelser i anskaffelsesregelverket.

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner:

- Det var gjennomført flere ulovlige direkteanskaffelser.
- Dokumentasjonen var mangelfull eller manglende, noe som gjorde det vanskelig å etterprøve hva som hadde skjedd i anskaffelsesprosessen, og hvorfor.
- Kontraktsoppfølgingen var mangelfull.
- Det manglet strategiske føringer for hvordan departementet skulle ivareta krav til miljø- og samfunnsansvar.

Riksrevisjonen anbefalte Utenriksdepartementet å sørge for

- bedre kvalitetssikring og kontroll for å sikre at departementet etterlever anskaffelsesregelverket
- ivaretagelse av dokumentasjonsplikten også for anskaffelser under terskelverdi på 1,3 mill. kroner
- etablering av et system for å ivareta miljø- og samfunnsansvar i anskaffelser.

## Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

Utenriksdepartementet er en stor offentlig aktør med innkjøp for 1 mrd. kroner årlig. Komiteen understreket i Innst. 46 S (2019–2020) at Utenriksdepartementet har et særlig ansvar for å overholde anskaffelsesregelverket.

Komiteen uttalte at gode rutiner er avgjørende for at folk skal kunne ha tillit til myndighetenes forvaltning av fellesskapets midler.

Utenriksministeren ble bedt om umiddelbart å ta nødvendige grep for å sikre at regelverket overholdes.

### 7.2.2 UTENRIKSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

For å følge opp hvilke tiltak Utenriksdepartementet har satt i verk, sendte Riksrevisjonen et brev til Utenriksdepartementet 31. mars 2021. Riksrevisjonen ba dem redegjøre for hvordan de har fulgt opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader.

Utenriksministeren viser i svarbrev av 5. mai 2021 til at Utenriksdepartementet kontinuerlig arbeider med å videreutvikle det anskaffelsesfaglige saksområdet. Som et ledd i fellestjenestereformen, vil Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) overta all rådgivning overfor Utenriksdepartementets anskaffelser.

Utenriktjenesten vil samordne sin anskaffelsesstrategi og instruks for arbeid med anskaffelser med DSS' egen anskaffelsesstrategi. Departementet har også satt i gang et digitaliseringsprosjekt som ses i sammenheng med utviklingen av fellestjenester i departementsfellesskapet. Prosjektet skal bidra til bedre kvalitetssikring og kontroll med anskaffelsene. Utenriksministeren opplyser at Utenriksdepartementet vil følge de samme rutineene som øvrige departementer når omstillingen er gjennomført.

Utenriksministeren uttaler videre at departementet også vurderer å styrke eget internkontrollsystem, slik at dette omfatter obligatorisk kvalitetssikring av alle anskaffelser i utenriktjenesten, også de under terskelverdi på 1,3 mill. kroner. Dagens instruks stiller bare krav om kvalitetssikring av de store anskaffelsene.

Departementet vil i revidert utgave av anskaffelsesstrategien, tydeliggjøre og videreutvikle hensynet til miljø- og samfunnsansvar i departementets anskaffelser. Utenriksministeren opplyser at Utenriksdepartementet fortsatt vil ha ansvaret for å ivareta miljø- og samfunnsansvaret etter omstillingen av fellestjenestene.

Utenriksministeren orienterer til slutt om at det siden 2019 har pågått et arbeid med å få en rettslig avklaring av anskaffelsesreglens virkeområde. EFTA-domstolen avgjorde i 2020 en uttalelse som innebærer en rettsav-

klaring som får virkning for Norges utenriksstasjoner utenfor EØS. Utenriksdepartementet er i dialog med Nærings- og fiskeridepartementet om hvordan avklaringen skal praktiseres.

### 7.2.3 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen tar til etterretning at det fram mot 2025 pågår en utvikling av fellestjenester for departementsfellesskapet, som også vil omfatte UDers anskaffelser. Riksrevisjonen merker oss at departementet vil beholde ansvaret for å ivareta miljø- og samfunnsansvar i sine anskaffelser etter omstillingen.

For å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket, er det påbegynt et digitaliseringsprosjekt, og departementet har flere tiltak til vurdering som skal bedre kvalitetssikring og kontroll.

Riksrevisjonen merker seg at Utenriksdepartementet er i dialog med Nærings- og fiskeridepartementet om EFTA-domstolens uttalelse, og en avklaring av hvilke konsekvenser dette vil få for gjennomføringen av anskaffelser ved alle norske utenriksstasjoner, også utenfor EØS-området.

Riksrevisjonen vil følge saken.

### 7.2.4 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i Dokument 1 (2019–2020) fant det kritikkverdige at Utenriksdepartementet hadde foretatt ulovlige direkteanskaffelser, og at departementet ikke i tilstrekkelig grad etterlevde sentrale bestemmelser i anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen anbefalte også Utenriksdepartementet å sørge for bedre kvalitetssikring og kontroll, ivaretagelse av dokumentasjonsplikten også for anskaffelser under terskelverdien på 1,3 millioner kroner og etablering av et system for å ivareta miljø- og samfunnsansvar i anskaffelser.

Komiteen viser videre til den tidligere statsrådens svar om at departementet kontinuerlig arbeider med å videreutvikle det anskaffelsesfaglige saksområdet. Riksrevisjonen tar også til etterretning at det fram mot 2025 pågår en utvikling av fellestjenester for departementsfellesskapet, som også vil omfatte UDers anskaffelser. Riksrevisjonen omtaler også ulike tiltak som enten vurderes eller er påbegynt, for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

Komiteen viser til at tiltak vil ta noe tid. Komiteen er derfor tilfreds med at Riksrevisjonen vil følge saken.

## 7.3 Arkivforvaltning og dokument sikkerhet på norske utenriksstasjoner

### 7.3.1 OPPRINNELIG SAK

Riksrevisjonen gjennomførte i 2019–2020 en revisjon av arkivforvaltning og dokument sikkerhet på norske utenriksstasjoner, som ble rapportert til Stortinget i Dokument 1 (2020–2021).

Riksrevisjonen fant det kritikkverdig at Utenriksdepartementet gjennom sin styring og oppfølging ikke har sørget for at alle utenriksstasjonene tilfredsstillende kravene til sikring av fysisk arkivmateriale i lov og forskrift.

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner:

- Utenriksstasjonene har svakheter i sikringen av sitt fysiske arkivmateriale.
- Utenriksstasjonene benytter arkivsystem som ikke bidrar tilstrekkelig til at stasjonene kan etablere en god og ensartet praksis i tråd med arkivlovens forskrifter.
- Utenriksdepartementets styring og oppfølging av dokument sikkerheten og arkivforvaltningen på norske utenriksstasjoner har svakheter som svekker muligheten for helhetlig oppfølging av området.

I Dokument 1 (2020–2021) anbefalte Riksrevisjonen at Utenriksdepartementet

- sørger for å sikre og lagre fysisk arkivmateriale på utenriksstasjonene i tråd med krav i arkivloven og tilhørende forskrifter
- gjennomfører jevnlig risikovurderinger av arkiv- og dokument sikkerhetsområdet og setter i verk tiltak for å redusere risiko på området.

### Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

I sin behandling av Dokument 1 (2020–2021) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen følgende, jf. Innst. 176 S (2020–2021):

«Komiteen viser til at norske utenriksstasjoner fortsatt ikke tilfredsstillende krav til dokument sikkerhet og arkivforvaltning, og forutsetter at Utenriksdepartementet prioriterer arbeidet med å avhjelpe svakhetene.

Riksrevisjonens undersøkelse av dokument sikkerhet og arkivforvaltning ved utenriksstasjonene og har avdekket betydelige svakheter. Det gjelder sikring av det fysiske arkivmateriale, brudd på arkivlovens forskrifter og svak oppfølging fra Utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet mottar en betydelig mengde viktig og til dels sensitiv informasjon. Det er derfor av avgjørende betydning at arkivmateriale lagres på en sikker og forskriftsmessig måte.

Komiteen ber om at Riksrevisjonen redegjør for status for oppfølging av arbeidet med å finne gode løsninger for arkivforvaltning og sikring av dokumenter i Dokument 1 (2021–2022). Komiteen har merket seg at Utenriksdepartementet iverksetter tiltak for å bedre

forvaltningen av arkiv- og dokument sikkerheten, og forutsetter at Riksrevisjonen holder seg oppdatert om framdriften.»

### 7.3.2 UTENRIKSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

For å følge opp hvilke tiltak Utenriksdepartementet har satt i verk, sendte Riksrevisjonen et brev til Utenriksdepartementet 31. mars 2021. Riksrevisjonen ba dem redegjøre for hvordan de har fulgt opp våre anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader.

Utenriksministeren viser i svarbrev av 5. mai 2021 til hvilke tiltak Utenriksdepartementet har satt i verk for å bedre dokument sikkerheten. Departementet viser til at enkelte av tiltakene og oppfølgingen av disse er avhengig av arbeidet med nytt departementsfelleskap som vil gå fram til 2025.

I februar 2021 startet Utenriksdepartementet arbeidet med å sende hjem arkiv fra utenriksstasjonene (Ta Norge Hjem-prosjektet). Statsråden opplyser at prosjektet vil pågå fram til 2024. I praksis vil utenriksstasjonene tømmes for papirarkiver og følgelig sterkt redusere risiko ved oppbevaring i strid med reglene i arkivforskriften.

I løpet av 2022/2023 vil departementet innføre saks- og arkivsystemet P360 og sentralisere arkivfunksjonen, noe som også bidrar til å redusere risiko ved oppbevaring og forvaltning. Statsråden påpeker at dette vil bidra til bedre kontroll på all informasjons- og dokumentforvaltning og vil kunne få stor betydning for informasjonssikkerheten.

Statsråden opplyser at tiltak for å bedre risikovurderingen av arkivforvaltningen er fulgt opp i samarbeid med Sentral kontrollenhet som utfører kontroll med arkivforvaltningen gjennom inspeksjonsordningen. Departementet får på denne måten mer reell kontroll på tilstanden og forvaltningen på utenriksstasjonene som blir inspisert. Videre informerer statsråden i sitt svarbrev om at arkivseksjonen har kommet langt i å utvikle sin egen internkontrollprosess. I tillegg bidrar en ny instruks for arkiv og dokumentforvaltning til bedre kontroll ved at alle roller og oppgaver i dokumentforvaltningen nå er klart definert.

### 7.3.3 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen merker seg at departementet har satt i gang flere tiltak, men at det vil ta noe tid før tiltakene er fullført og man kan se effekten av dem. Prosjektet for hjemsending av arkiver skal slutføres i 2024, og innføring av et nytt saks- og arkivsystem forventes ferdig i 2022/2023. Det vil trolig også ta noe tid før UD's nye inspeksjonsordning får effekt som et risikoreduserende tiltak.

Riksrevisjonen vil følge saken.



### 7.3.4 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i Dokument 1 (2020–2021) fant det kritikkverdige at Utenriksdepartementet gjennom sin styring og oppfølging ikke hadde sørget for at alle utenriksstasjonene tilfredsstilte kravene til sikring av fysisk arkivmateriale i lov og forskrift.

Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen anbefalte at Utenriksdepartementet sørger for å sikre og lagre fysisk arkivmateriale på utenriksstasjonene i tråd med krav i arkivloven og tilhørende forskrifter samt gjennomfører jevnlig risikovurderinger av arkiv- og dokumentikkerhetsområdet og setter i verk tiltak for å redusere risiko på området. Den tidligere statsrådens svar viser at gjennomføring av tiltak vil ta noe tid. Det gjelder blant annet arbeidet med å sende hjem arkiv fra utenriksstasjonene og innføring av saks- og arkivsystemet P360.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen skriver at det vil ta noe tid før tiltakene er fullført og man kan se effekten av dem. Komiteen er derfor tilfreds med at Riksrevisjonen vil følge saken.

## 7.4 Merverdiavgift i forsvarssektoren

### 7.4.1 OPPRINNELIG SAK

I Dokument 1 (2019–2020) og Dokument 1 (2020–2021) omtalte Riksrevisjonen brudd på regelverk for merverdiavgift for forsvarssektoren.

I Dokument 1 (2019–2020) for regnskapsåret 2018, jf. Innst. 46 S (2019–2020), mente Riksrevisjonen at det var kritikkverdige at Forsvarsdepartementet ikke etterlevde bestemmelser i merverdiavgiftsloven.

Forsvarsdepartementet hadde informert de underliggende virksomhetene om at de ikke skulle beregne merverdiavgift for transaksjoner til andre virksomheter på forsvarssektoren. Departementet hadde lagt til grunn at virksomhetene i sektoren var å anse som ett avgiftssubjekt. Finansdepartementet, som er regelverksforvalter på området, vurderte imidlertid at de ulike virksomhetene i forsvarssektoren var selvstendige avgiftssubjekter etter merverdiavgiftsloven. All merverdiavgiftspliktig omsetning av varer og tjenester mellom enhetene på sektoren skulle derfor vært beregnet med merverdiavgift.

I Dokument 1 (2020–2021) for regnskapsåret 2019, jf. Innst. 176 S (2020–2021), rapporterte Riksrevisjonen at Forsvaret, Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg fortsatt hadde brudd på merverdiavgiftsloven i 2019. Forsvarsdepartementet hadde henvendt seg til Finansdepartementet, som svarte i brev av 30. oktober 2019 at de sto fast ved sine tidligere vurderinger. Som følge av dette hadde Forsvarsdepartementet bedt de underliggende virksomhetene om å innarbeide merverdiavgift for omsetning av varer og tjenester mellom virksomhetene i

sektoren fullt ut i regnskapene fra og med regnskapsåret 2020. Forsvarets forskningsinstitutt rettet opp forholdet i regnskapet for 2019.

### Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler, jf. Innst. 176 S (2020–2021), at den finner det sterkt kritikkverdige at Forsvaret, Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg også i 2019 har brutt bestemmelsene i merverdiavgiftsloven.

### 7.4.2 FORSVARSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

Riksrevisjonens revisjon for 2020 viser at Forsvarsdepartementet og de underliggende virksomhetene har beregnet merverdiavgift på all omsetning av varer og tjenester mellom virksomhetene i sektoren, og at dette er reflektert i regnskapene.

### 7.4.3 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen merker seg at Forsvarsdepartementet fra og med regnskapsrådet 2020 har riktig fortolkning og praktisering av merverdiavgiftsloven.

Riksrevisjonen avslutter saken.

### 7.4.4 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i Dokument 1 (2019–2020) for regnskapsåret 2018, jf. Innst. 46 S (2019–2020), mente at det var kritikkverdige at Forsvarsdepartementet ikke etterlevde bestemmelser i merverdiavgiftsloven, og at Riksrevisjonen i Dokument 1 (2020–2021) for regnskapsåret 2019 rapporterte at Forsvaret, Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg fortsatt hadde brudd på merverdiavgiftsloven i 2019. Komiteen viser videre til at kontroll- og konstitusjonskomiteen, jf. Innst. 176 S (2020–2021), uttalte at den fant det sterkt kritikkverdige at Forsvaret, Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg også i 2019 hadde brutt bestemmelsene i merverdiavgiftsloven.

Komiteen merker seg Riksrevisjonens konklusjon i Dokument 1 (2021–2022) om at Forsvarsdepartementet fra og med regnskapsrådet 2020 har riktig fortolkning og praktisering av merverdiavgiftsloven, og at Riksrevisjonen avslutter saken.

## 7.5 Forsvarets praktisering av horisontal samhandling fører til feil rapportering til statsregnskapet om bruk av bevilgningene

### 7.5.1 OPPRINNELIG SAK

Både i 2019 og 2020 er det vesentlige feil i bevilgningsoppstillingen i Forsvarets årsregnskap. Forsvarets

praksis med horisontal samhandling medfører at Stortinget ikke får en korrekt rapportering om hvordan bevilgningene er brukt, se kapittel 3.1 og kapittel 4.1.

I Dokument 1 (2020–2021) omtalte Riksrevisjonen at statsregnskapet ikke gir nødvendig informasjon til å vurdere om det er samsvar mellom det de ulike enhetene i forsvaret har fått bevilget, og hvor stor del av denne bevilgningen de har brukt det enkelte året.

Riksrevisjonen påpekte at Forsvaret praktiserer horisontal samhandling på en slik måte at

- det bryter med bevilgningsreglementets bestemmelser om ettårsprinsippet og kontantprinsippet
- Stortinget ikke får en riktig rapportering om forbruk opp mot hva som faktisk er bevilget for den enkelte enhet i Forsvaret, slik som Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret.

Riksrevisjonen vurderte at det er en konflikt mellom bevilgningsreglementets prinsipper og Forsvarets praktisering av horisontal samhandling.

Horisontal samhandling er Forsvarsdepartementets virkemiddel for en mer effektiv ressursutnyttelse der internfakturering mellom delene av forsvarssektoren er en viktig forutsetning. Formålet er at brukerbetaling skal bidra til en mer rasjonell drift, og at aktørene blir mer kostnadsbevisste.

Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO) er en støttefunksjon og foretar innkjøp på vegne av de ulike enhetene i Forsvaret. Stortinget gir FLO bevilgning på et eget kapittel som skal dekke ordinære driftsutgifter til FLO, mens det benyttes andre kapitler for bevilgninger til øvrige enheter i Forsvaret, slik som Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Når FLO leverer varer og tjenester til disse enhetene, blir det aktuelle utgiftskapitlet belastet mens utgiftskapitlet til FLO blir godskrevet.

Dette innebærer at utgiftsføringen på riktig kapittel i statsregnskapet først skjer når varene tas ut fra lager, og ikke når varene blir kjøpt og betalt. Når utgiftsføringen er foretatt ett eller flere år etter at FLO har foretatt innkjøpet, er dette et brudd på kontantprinsippet og ettårsprinsippet i bevilgningsreglementet. Videre medfører det feil klassifisering i Forsvarets bevilgningsrapportering.

Riksrevisjonen anbefalte Forsvarsdepartementet å legge fram problemstillingen for Stortinget på egnet måte, eventuelt vurdere behovet for å be om en hjemmel for unntak fra bevilgningsreglementets prinsipper på dette området.

### **Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling**

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har merket seg, jf. Innst. 176 S (2020–2021), at praktiseringen av og målene for horisontal samhandling skaper utfordringer med hensyn til bevilgningsreglementets prinsipper. Komiteen slutter seg til seg Riksrevisjonens anbefaling om

at problemstillingen bør legges fram for Stortinget på en egnet måte.

## **7.5.2 FORSVARSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING**

I statsbudsjettet for 2021, jf. Prop 1 S (2020–2021) og Innst. 7 S (2020–2021), er det gjort endringer i kapittelstrukturen ved at det bevilges midler samlet på kap. 1720 Forsvaret. I tillegg er det egne kapitler for Etterretningstjenesten og Redningshelikoptertjenesten. Horisontal samhandling vil fra 2021 ikke lenger føre til vesentlige brudd på bevilgningsreglementet og vesentlige feil i bevilgningsrapporteringen i Forsvaret, men sikrer en riktig rapportering av hvor stor del av bevilgningen som faktisk er brukt. Horisontal samhandling med Etterretningstjenesten og Redningshelikoptertjenesten er av mindre beløpsmessig størrelse, og Forsvaret arbeider med å finne løsninger som sikrer at det heller ikke for disse kapitlene blir uhjemlede brudd på bevilgningsreglementet.

Det er vesentlige feil i Forsvarets årsregnskap for 2020. Siden endringen i kapittelstrukturen først trådte i kraft for 2021, er horisontal samhandling i 2020 praktisert på en måte som bryter med bevilgningsreglementets bestemmelser uten nødvendig hjemmel. Det innebærer også at det er feil i rapporteringen om forbruk sett opp mot bevilgning. Riksrevisjonen omtalte også dette forholdet i 2019.

## **7.5.3 RIKSREVISJONENS VURDERING**

Riksrevisjonen legger til grunn at endringene i kapittelstrukturen for statsbudsjettet vil føre til at det fra og med 2021 ikke lenger vil være vesentlige brudd på bestemmelsene i bevilgningsreglementet og feil i bevilgningsrapporteringen som følge av horisontal samhandling i Forsvaret.

Riksrevisjonen avslutter saken.

## **7.5.4 KOMITEENS MERKNADER**

Komiteen merker seg at det både i 2019 og 2020 var vesentlige feil i bevilgningsoppstillingen i Forsvarets årsregnskap. Forsvarets praksis med horisontal samhandling medførte at Stortinget ikke får en korrekt rapportering om hvordan bevilgningene er brukt.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i Dokument 1 (2020–2021) omtalte at statsregnskapet ikke gir nødvendig informasjon til å vurdere om det er samsvar mellom det de ulike enhetene i Forsvaret har fått bevilget, og hvor stor del av denne bevilgningen de har brukt det enkelte året.

Riksrevisjonen påpekte at Forsvaret praktiserer horisontal samhandling på en slik måte at

- det bryter med bevilgningsreglementets bestemmelser om ettårsprinsippet og kontantprinsippet
- Stortinget ikke får en riktig rapportering om forbruk opp mot hva som faktisk er bevilget for den enkelte enhet i Forsvaret, slik som Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret.

Komiteen merker seg at det i statsbudsjettet for 2021, jf. Prop 1 S (2020–2021) og Innst. 7 S (2020–2021), er gjort endringer i kapittelstrukturen ved at det bevilges midler samlet på kap. 1720 Forsvaret. I tillegg er det egne kapitler for Etterretningstjenesten og Redningshelikoptertjenesten. Horisontal samhandling vil derfor fra 2021 ikke lenger føre til vesentlige brudd på bevilgningsreglementet og vesentlige feil i bevilgningsrapporteringen i Forsvaret, men sikre en riktig rapportering av hvor stor del av bevilgningen som faktisk er brukt. Komiteen registrerer at det likevel er vesentlige feil i Forsvarets årsregnskap for 2020 fordi endringen i kapittelstrukturen først trådte i kraft for 2021. Dette innebærer at horisontal samhandling i 2020 er praktisert på en måte som bryter med bevilgningsreglementets bestemmelser uten nødvendig hjemmel, og at det er feil i rapporteringen om forbruk sett opp mot bevilgning.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen legger til grunn at endringene i kapittelstrukturen for statsbudsjettet vil føre til at det fra og med 2021 ikke lenger vil være vesentlige brudd på bestemmelsene i bevilgningsreglementet og feil i bevilgningsrapporteringen som følge av horisontal samhandling i Forsvaret, og videre at Riksrevisjonen avslutter saken.

## 7.6 Statens vegvesens inspeksjon og oppfølging av installasjoner og utstyr på riksvegnettet

### 7.6.1 OPPRINNELIG SAK

Riksrevisjonen gjennomførte i 2019–2020 en revisjon av Statens vegvesens inspeksjon og oppfølging av installasjoner og utstyr på riksvegnettet, som ble rapportert til Stortinget i Dokument 1 (2020–2021). Installasjoner og utstyr er for eksempel skredsikring, rekkverk og drenering.

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

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner:

- Statens vegvesen har ikke tilstrekkelig oversikt over tilstand og sikkerhetsnivå på installasjoner og utstyr (vegobjektene) i riksvegnettet.

- Generelle inspeksjoner er i hovedsak planlagt og gjennomført, men resultatene er bare delvis fulgt opp.
- Enkelt- og hovedinspeksjoner gjennomføres i liten grad, og det mangler felles retningslinjer for disse inspeksjonene.

Riksrevisjonen anbefalte Samferdselsdepartementet å

- påse at Statens vegvesen sørger for å ha tilstrekkelig oversikt over tilstanden til eller sikkerhetsnivået på alle installasjoner og utstyr (vegobjektene) i vegnettet
- påse at Statens vegvesen tydeliggjør hva de enkelte inspeksjonstypene innebærer, og hvordan de skal gjennomføres.

### Inspeksjoner av riksvegnettet

Statens vegvesen skal drifte vegnettet slik at trafikken kommer fram på en trygg og effektiv måte. Inspeksjoner av vegnettet er virkemidler for å oppnå dette. Statens vegvesen benytter tre typer inspeksjoner:

- Generell inspeksjon. Ukentlig inspeksjon som skal sikre funksjonen for vegstrekninger og objekter.
- Enkel inspeksjon. Årlig inspeksjon som registrere tilstand og skader som blant annet påvirker trafiksikkerhet og framkommelighet.
- Hovedinspeksjon. Femårlig inspeksjon som skal kontrollere alle sider ved tilstanden til vegobjektene.

### Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

Kontroll- og konstitusjonskomiteen støtter Riksrevisjonens vurdering av at funnene er sterkt kritikkverdige, og forventer statsrådets umiddelbare oppfølging, jf. Innst. 176 S (2020–2021).

### 7.6.2 SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

Riksrevisjonen har bedt Samferdselsdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk i etterkant av kontroll- og komiteens behandling. Samferdselsdepartementet har i brev av 14. april 2021 redegjort for tiltak som er eller vil bli iverksatt.

Departementet opplyser at de i tildelingsbrevet til Statens vegvesen for 2021 understreket viktigheten av at nødvendige inspeksjoner gjennomføres, og at resultatene fra inspeksjonene følges opp på en god måte.

Statens vegvesen har igangsatt flere forbedringsprosjekter som innen kort tid vil medføre tiltak som kan rette opp i flere av de påpekte forholdene. Fra og med våren 2021 vil det settes i gang en modulbasert og rolletilpasset opplæring av byggherrepersonell. Dette skal gi en mer effektiv, profesjonell og ensartet byggherre med

god faglig kompetanse. Det vil også bidra til at Statens vegvesens byggherrer har en mer ensartet oppfølging av de eksterne entreprenørene som har det daglige ansvaret for at vegobjektene ikke har feil eller mangler.

Statens vegvesen vurderer muligheten for å gjennomføre inspeksjoner med nye og mer effektive metoder, eksempelvis bildegjenkjenning og kunstig intelligens.

Departementet vil følge opp Statens vegvesens arbeid i etatsstyringsdialogen, slik at Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader blir ivaretatt.

### 7.6.3 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen registrerer at departementet har fulgt opp våre anbefalinger i styringsdialogen med Statens vegvesen. Statens vegvesen har og vil iverksette flere tiltak for å følge opp våre anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Det vil ta tid før tiltakene får ønsket effekt.

Riksrevisjonen vil følge saken.

### 7.6.4 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen er tilfreds med at Samferdselsdepartementet aktivt har fulgt opp overfor Statens vegvesen de anbefalinger Riksrevisjonen har kommet med og kontroll- og konstitusjonskomiteen har sluttet seg til. Komiteen merker seg at det nå synes å være på plass både kompetanse, systematisk opplæring og gode systemer for inspeksjon og oppfølging av installasjoner og utstyr på riksvegnettet, og at Riksrevisjonen er tilfreds med oppfølgingen. Komiteen slutter seg til dette.

## 7.7 Oppfølging av myndighetenes saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket

### 7.7.1 OPPRINNELIG SAK

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 1 (2019–2020) at det var kritikkverdig at tiltakene for å håndtere kjente svakheter i saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket ikke var tilstrekkelige.

Landbruks- og matdepartementet har ansvar for ordningen. Landbruksdirektoratet, Statsforvalteren og kommunene forvalter tilskuddsordningen.

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner:

- Kommunens saksbehandling er vanskelig å etterprøve, og kommunenes kontroll av opplysninger i søknadene er mangelfull.
- Statsforvalternes oppfølging og kontroll med kommunene er mangelfull.

- Landbruksdirektoratet har ikke gjort nødvendige prioriteringer i kontrollarbeidet for å sikre god kvalitet i kommunenes saksbehandling av tilskudd og Statsforvalterens kontrollarbeid.
- Landbruks- og matdepartementet har ikke iverksatt tilstrekkelige tiltak for å håndtere kjente svakheter i saksbehandling og kontroll av produksjons- og avløsertilskudd i jordbruket.

Riksrevisjonen anbefalte Landbruks- og matdepartementet:

- å påse at Landbruksdirektoratet og Statsforvalteren følger opp og kontrollerer produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket for å sikre at tilskudd blir riktig saksbehandlet og rett utbetalt, og at foretakene som søker tilskudd, får likeverdig behandling.

### Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merker seg Riksrevisjonens hovedfunn og slutter seg til anbefalingen, jf. Innst. 46 S (2019–2020). Videre forutsetter komiteen at landbruksministeren iverksetter nødvendige tiltak for å håndtere svakheter ved saksbehandlingen og sikre kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket.

### 7.7.2 LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

Riksrevisjonen har i brev bedt Landbruks- og matdepartementet redegjøre for status i tiltakene som er iverksatt i etterkant av kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling.

Departementet har i brev av 16. april 2021 redegjort for tiltak som er eller vil bli iverksatt.

Departementet opplyser at Landbruksdirektoratet har videreutviklet fagsystemet og implementert funksjoner for å forbedre saksbehandlingsstøtten, effektivisert utbetalingene og forbedret søknadsprosessen for brukerne. Det er også laget flere rapporter som statsforvalteren og kommunen kan bruke som grunnlag for kontrollarbeidet. Det er lagt inn mer saksbehandlerstøtte for avkortning av tilskudd. Avviksrapporter gir statsforvalteren et bedre grunnlag for å følge opp kommunenes arbeid med avkortning av tilskudd.

Landbruksdirektoratet har i rundskriv presisert at risikovurderinger skal dokumenteres skriftlig, og gjort endringer i rundskriv for å gi mer veiledning om risikobasert kontroll. Det er også gjort endringer i kontrollskjemaet slik at det har blitt mer brukervennlig for kommunen.

Landbruksdirektoratet har foretatt en gjennomgang av samtlige statsforvalteres system for kontroll med kommunene og gitt veiledning i form av rapporter.

Direktoratet vil i 2021 videreføre arbeidet med å arrangere webinarer om internkontroll for embetene. Direktoratet har også i rundskriv spesifisert hvordan statsforvalteren skal følge opp kommunenes saksbehandling i saker fra Mattilsynet etter brudd på dyrevelferdslovgivningen.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at de i tildelingsbrevet til statsforvalterne for 2021 viser til rutinene for utveksling av informasjon mellom Mattilsynet og landbruksforvaltningen i saker om dyrevelferd. Tildelingsbrevet inneholder videre krav om at statsforvalteren skal gi en vurdering av hvordan rutinene fungerer.

Videre er det tydeliggjort i tildelingsbrevet at kontrollen med kommunene skal omfatte kommunenes internkontroll. Tildelingsbrevet stiller også krav til statsforvalterens egen internkontroll, inkludert informasjonssikkerhet i fagsystemene som Landbruksdirektoratet stiller til rådighet.

Departementet vil sammen med Landbruksdirektoratet fortsette arbeidet med å oppnå et så effektivt kontrollsystem som mulig. Kontroll og oppfølging av kontroll vil fortsatt være et prioritert tema i styringsdialogen mellom departementet og Landbruksdirektoratet og mellom departementet og statsforvalteren.

I styringen av Landbruksdirektoratet og statsforvalteren vil departementet ha høy oppmerksomhet på at regelverket etterleves, samt at kontroll, dokumentasjon og vurderinger gjennomføres som forutsatt.

### 7.7.3 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen mener det er positivt at Landbruks- og matdepartementet har iverksatt flere tiltak for å håndtere svakheter ved saksbehandlingen og sikre kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket.

Riksrevisjonen vil følge saken for å se at tiltakene gir ønskede resultater.

### 7.7.4 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen er tilfreds med at Landbruks- og matdepartementet har fulgt opp Riksrevisjonens anbefalinger i styringsdialogen både med Landbruksdirektoratet og med statsforvalteren. Det er satt i verk en rekke tiltak for å få på plass bedre og sikrere saksbehandling i kommunene og systemer som gir et bedre grunnlag for statsforvalterens kontroll. Departementet opplyser videre at de vil ha stor oppmerksomhet på at nye rutiner følges, og fortsette arbeidet med å oppnå et effektivt kontrollsystem. Komiteen merker seg at Riksrevisjonen vil følge saken videre for å se at tiltakene gir de ønskede resultater, og støtter dette.

## 7.8 Norges vassdrags- og energidirektorats tilsynsforvaltning av sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg

### 7.8.1 OPPRINNELIG SAK

Riksrevisjonen gjennomførte i 2019–2020 en revisjon av Norges vassdrags- og energidirektorats (NVEs) tilsynsforvaltning av sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg, som ble rapportert til Stortinget i Dokument 1 (2020–2021).

Riksrevisjonen fant det kritikkverdig at NVEs tilsynsforvaltning av sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg var mangelfull.

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner:

- NVE har mangelfull dokumentasjon av risikovurderinger som grunnlag for å velge ut tilsynsobjekter.
- NVE har ikke dokumentert alle gjennomførte tilsyn.
- NVE har ikke tilstrekkelig oppfølging av identifiserte avvik fra vassdragslovgivningen.

Riksrevisjonen anbefalte Olje- og energidepartementet å

- påse at NVE benytter dokumenterte risikovurderinger som grunnlag for tilsyn med vassdragsanlegg
- påse at NVE dokumenterer gjennomførte tilsyn
- påse at NVE sikrer at avvik fra vassdragslovgivningen blir utbedret.

Riksrevisjonen har også tidligere omtalt svakheter i NVEs tilsynsforvaltning, jf. Dokument 1 (2011–2012) og Dokument 1 (2016–2017).

### Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

Kontroll- og konstitusjonskomiteen finner det sterkt kritikkverdig, jf. Innst. 176 S (2020–2021), at praksisen ved tilsynene heller ikke denne gang er tilfredsstillende. Komiteen støtter Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen viser videre i innstillingen til statsrådets uttalelse om at hun vil legge anbefalingene til grunn, og ber Riksrevisjonen omtale framdriften i oppfølgingen i dette Dokument 1.

### 7.8.2 OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

Riksrevisjonen har i brev bedt Olje- og energidepartementet redegjøre for status i arbeidet med å sikre at NVE har en god tilsynsforvaltning av sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg. Olje- og energidepartementet svarer i brev av 29. april 2021 hvordan de har fulgt opp svakheterne som er avdekket i revisjonen.

Departementet opplyser om at å etablere et digitalt styringssystem som dekker planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn vil gi økt kvalitet i NVEs tilsyns-

aktivitet. Det samme vil et system for risikobasert utvelgelse av tilsynsobjekter.

### Dokumenterte risikovurderinger som grunnlag for tilsyn med vassdragsanlegg

NVE har hentet inn ekstern kompetanse for å få bistand i arbeidet med å utvikle en metodikk for å velge ut tilsynsobjekter basert på risiko.

Det er utviklet en modell for å planlegge tilsyn basert på risiko. Metodikken legger vekt på å klassifisere risiko, som er basert på virksomhetenes evne til å unngå ulykker og alvorlige miljøkonsekvenser.

I 2021 vil NVE ifølge Olje- og energidepartementet benytte modellen med risikobasert planlegging av tilsyn på området damsikkerhet. NVE vil justere modellen basert på erfaringer slik at den også kan brukes på andre tilsynsområder.

### Dokumentasjon og oppfølging av tilsyn

NVE tar gradvis i bruk et nytt styringsverktøy for å sikre systematikk, dokumentasjon og oppfølging av tilsynene.

Det nye styringsverktøyet dekker per april 2021 de største volumene av NVEs tilsyn med eiere av vassdragsanlegg innen sikkerhet og miljø. Styringsverktøyet vil ifølge Olje- og energidepartementet fortløpende bli tatt i bruk for øvrige av NVEs kontrollaktiviteter.

Olje- og energidepartementet opplyser om at Riksrevisjonens funn og anbefalinger er lagt til grunn i NVEs arbeid med styringsverktøyet for tilsyn, og at departementet har fulgt opp temaet gjennom styringsdialogen i 2020.

### 7.8.3 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen registrerer at departementet har fulgt opp anbefalingene våre ved å påse at NVE utarbeider et system for å velge ut tilsynsobjekter basert på risiko. Departementet opplyser at NVE etablerer et styringsverktøy for å sikre dokumentasjon og oppfølging av tilsynene.

Riksrevisjonen avslutter saken.

### 7.8.4 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til at mangler ved NVEs tilsynsforvaltning har vært et tilbakevendende tema. I løpet av de siste ti årene er svakhetene omtalt hele tre ganger i Riksrevisjonens rapporter.

På tross av klare anbefalinger, både fra Riksrevisjonen og Stortinget, har Olje- og energidepartementet først i 2021 tatt grep for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger. Komiteen finner departementets sendrekthet lite tillitvekkende.

Komiteen deler imidlertid Riksrevisjonens vurdering av at saken nå kan avsluttes, men forutsetter at Riksrevisjonen følger utviklingen.

## 7.9 Sikring mot dataangrep i Oljedirektoratet

### 7.9.1 OPPRINNELIG SAK

Riksrevisjonen har i flere år rapportert til Stortinget om Oljedirektoratets arbeid med å sikre virksomheten og IKT-systemene mot dataangrep. Det blir rapportert om mangler ved dette arbeidet i Dokument 1 (2017–2018), Dokument 1 (2019–2020) og Dokument 1 (2020–2021).

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner:

- vurdering av systemer, med påfølgende risikovurdering og sikkerhetsplanlegging fortsatt hadde vesentlige mangler.
- Oljedirektoratets IKT-systemer fortsatt hadde svakheter som kan utnyttes i forbindelse med dataangrep.
- Oljedirektoratet hadde feilrapportert om den faktiske sikkerhetstilstanden til Olje- og energidepartementet.

Riksrevisjonen anbefalte Olje- og energidepartementet å

- påse at Oljedirektoratet etablerer et tilfredsstillende styringssystem for informasjonssikkerhet i samsvar med eForvaltningsforskriften § 15
- sikre at Oljedirektoratet rapporterer korrekt informasjon om informasjonssikkerheten i direktoratet.

### Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

I kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 1, jf. Innst. 176 S (2020–2021), viser komiteen til at manglende sikring av IKT-systemene i Oljedirektoratet var et hovedtema i deres merknader til årsregnskapet for 2018. Komiteen konstaterer at Riksrevisjonen også for 2019 har alvorlige anmerkninger om mangler ved sikring mot dataangrep og ved systemer for risikovurdering og sikkerhetsplanlegging.

Komiteen hadde merket seg at departementet arbeidet med tiltak for å rette opp svakhetene, og forutsatte at det redegjøres for status for dette arbeidet i dette Dokument 1.

### 7.9.2 OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

Riksrevisjonen har i brev bedt Olje- og energidepartementet redegjøre for status i arbeidet med informasjonssikkerhet i Oljedirektoratet. Olje- og energidepartementet svarer i brev av 29. april 2021 hvordan de har fulgt opp svakhetene som er avdekket i revisjonen.

Departementet har i 2020 og i 2021 avholdt særskilte møter om informasjonssikkerhet som en del av styringsdialogen med direktoratet.

Organiseringen av sikkerhetsarbeidet i Oljedirektoratet ble endret 1. januar 2021. Dette ble gjort for å tydeliggjøre roller, ansvar, myndighet og oppgaver for utførelse av arbeidsoppgaver innen sikkerhet og sikring. Endringen skal også bidra til at helhetlig styring og kontroll av forebyggende sikkerhet blir en integrert del av virksomhetsstyringen.

Departementet opplyser om at metodikken som benyttes for å gjennomføre verdivurderinger og risikovurderinger av IKT-systemer ble endret i 2019 i henhold til anbefalingene fra Riksrevisjonen. Direktoratet prioriterer å gjennomføre risikovurderinger i henhold til oppsatt plan.

Oljedirektoratet har satt i verk flere tekniske og organisatoriske tiltak. Disse skal redusere eller eliminere risikoen for at svakheter i IKT-systemene, kan utnyttes av uvedkommende. Direktoratet har blant annet i 2021 gått til anskaffelse av en ny logge- og overvåkingstjeneste. De arbeider med å implementere denne tjenesten, som etter planen skal være i drift i slutten av andre kvartal 2021.

Oljedirektoratet har påbegynt et arbeid med å teste generell infrastruktur, og vil framover gjennomføre inntrengingstest av alle nye løsninger som skal publiseres eksternt. Det gjennomføres også inntrengingstester ved endringer som kan påvirke sikkerheten.

For å sikre at korrekt informasjon rapporteres, har departementet sammen med Oljedirektoratet gjennomgått innhold og vurderinger i direktoratets rapportering om informasjonssikkerhet.

### 7.9.3 RIKSREVISJONENS VURDERING

Departementet har fulgt opp våre anbefalinger ved å påse at Oljedirektoratet utarbeider verdivurderinger og risikovurderinger av IKT-systemer. Direktoratet har satt i verk tiltak mot svakheter som kan utnyttes i forbindelse med dataangrep. Departementet og Oljedirektoratet har også avklart hva direktoratets rapportering om informasjonssikkerhet skal inneholde.

Riksrevisjonen avslutter saken.

### 7.9.4 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til sine merknader til behandlingen av Dok 1 (2020–2021), jf. Innst.176 S (2020–2021), og er tilfreds med Riksrevisjonens oppfølging og tilbakemelding til Stortinget.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen gjennom flere år har rapportert om alvorlige mangler ved sikkerhetsarbeidet i Oljedirektoratet. Det gjaldt blant annet svakheter som ga mulighet for utnyttelse i forbindelse med dataangrep, og feilrapportering av den faktiske sik-

kerhetstilstanden. Komiteen har merket seg at Olje- og energidepartementet har fulgt opp Riksrevisjonens anbefalinger i sin dialog med Oljedirektoratet, og legger til grunn at saken nå kan avsluttes.

## 7.10 Samfunnssikkerhet og beredskap ved statlige universiteter og høyskoler

### 7.10.1 OPPRINNELIG SAK

I Dokument 1 (2020–2021) omtalte Riksrevisjonen mangler ved Kunnskapsdepartementets arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapstiltak og øvelser, og oppfølging av universitets- og høyskolesektorens (UH-sektorens) arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

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

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner:

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

Riksrevisjonen anbefalte Kunnskapsdepartementet å

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

### Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

I kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 1, jf. Innst. 176 S (2020–2021), stiller komiteen seg bak Riksrevisjonens kritikk og anbefalinger, og forutsetter at Kunnskapsdepartementet prioriterer arbeidet med å bringe forholdene i tråd med gjeldende regelverk. Videre merker komiteen seg at departementet vil følge Riksrevisjonens anbefalinger, og imøteser en statusrapport i Dokument 1 (2021–2022).

### 7.10.2 KUNNSKAPSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

Riksrevisjonen har i brev bedt Kunnskapsdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk i et-

terkant av kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling. Kunnskapsdepartementet svarer i brev av 26. februar 2021 hvordan de har fulgt opp svakhetene som er avdekket i revisjonen.

### **Arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), beredskapstiltak og øvelser**

Departementet viser til at ROS-analysen av Kunnskapsdepartementets sektor ble ferdigstilt i desember 2020. Ifølge departementet er det igangsatt prosesser for å følge opp avdekkede svakheter med tiltak. Departementet svarer at det som en aktivitet i årshjulet vil følge opp effekten av enkelttiltak som identifiseres gjennom ROS-analyser og øvelser. Departementet har i tillegg til ROS-analysen for sektoren utarbeidet en ROS-analyse for Kunnskapsdepartementet som virksomhet.

Videre viser departementet til at de deltar årlig i én til to øvelser. Disse øvelsene kan være tverrsektorielle nasjonale øvelser, egne øvelser basert på relevante scenarier fra departementets ROS-analyse, eller øvelser planlagt av underliggende virksomheter. Våren 2021 vil departementet delta i en øvelse ved Nord Universitet. Departementet opplyser at de til høsten har planlagt å gjennomføre en øvelse på bakgrunn av et scenario i ROS-analysen for sektoren.

### **Samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i styringsdialogen med universiteter og høyskoler**

Kunnskapsdepartementet viser til at krav til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er tatt inn i tildelingsbrev for 2021 til de underliggende virksomhetene. Dette inkluderer rapporteringskrav som krever mer utfyllende rapportering enn tidligere. Videre er departementet og Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) i gang med å vurdere hvordan de kan tydeliggjøre kravene og veiledningen vedrørende samfunnssikkerhet og beredskap til de underliggende virksomhetene. Departementet har videre bedt NOKUT om å innrette kontrollarbeidet i 2021 slik at arbeidet ikke alene tar utgangspunkt i det virksomhetene rapporterer i årsrapporten. Kunnskapsdepartementet har i høst innhentet dokumentasjon for virksomhetenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap som vil inngå i NOKUTs kontrollarbeid for å påse at kravene i styringsdokumentet etterlevs. Departementet vil følge opp avvik og mangler i styringsdialogen med den enkelte virksomhet.

### **Oppfølging av departementets krav til risiko- og sårbarhetsanalyser, pandemiplan og kriseøvelser for universiteter og høyskoler**

Departementet opplyser i brev den 29. januar 2021 at det har fulgt opp de feil og mangler som Riksrevisjonen påpekte overfor de relevante virksomhetene i uni-

versitets og høyskolesektoren. Virksomhetene har fått krav om å utbedre manglene innen utgangen av 2021.

## **7.10.3 RIKSREVISJONENS VURDERING**

Riksrevisjonen legger til grunn Kunnskapsdepartementets svar om at departementet har fulgt opp anbefalingen om å utarbeide ROS-analyser og tiltak for å følge opp avdekkede svakheter.

Riksrevisjonen viser til at Kunnskapsdepartementet fortsatt vil delta i én til to øvelser årlig, og at disse kan være tverrsektorielle nasjonale øvelser, egne øvelser basert på relevante scenarier fra departementets ROS-analyse, eller øvelser planlagt av underliggende virksomheter. Riksrevisjonen forutsetter at departementet deltar i forskjellige øvelser ved ulike virksomheter i sektoren.

Riksrevisjonen merker seg at Kunnskapsdepartementet har større oppmerksomhet på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i styringsdialogen med universiteter og høyskoler. Departementet har sendt brev til virksomhetene med krav om å utbedre manglene innen 2021. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp at avvikene hos virksomhetene blir utbedret.

Riksrevisjonen avslutter saken.

## **7.10.4 KOMITEENS MERKNADER**

Komiteen viser til Riksrevisjonens omtale av mangler ved Kunnskapsdepartementets arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapstiltak og øvelser og oppfølging av universitets- og høyskolesektorens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i Dokument 1 (2020–2021). Komiteen stilte seg bak kritikken og sluttet seg til Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen er tilfreds med at Kunnskapsdepartementet i året som har gått, har fulgt Riksrevisjonens anbefalinger og har satt i gang tiltak for å styrke dette viktige arbeidet.

Komiteen finner på dette grunnlag at saken kan avsluttes.

## **7.11 Utdanningsdirektoratets forvaltning av tilskudd til friskoler**

### **7.11.1 OPPRINNELIG SAK**

Riksrevisjonen omtalte i Dokument 1 (2018–2019) mangelfull oppfølging av friskoler hvor det vurderes å være høy risiko for at statstilskudd og skolepenger ikke disponeres i samsvar med lov om frittstående skoler (friskolelova).



## Nærmere om friskoler

### Friskoler

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

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

Riksrevisjonen fant det kritikkverdige at Utdanningsdirektoratet ikke hadde fulgt opp et vesentlig antall skoler, hvor direktoratet hadde observert eller på annen måte vurdert, at det var høy risiko for at statstilskudd og skolepenger ikke ble disponert i tråd med friskoleloven.

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner i Dokument 1 (2018–2019):

- 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.

Riksrevisjonen anbefalte Kunnskapsdepartementet å

- påse 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.

I Dokument 1 (2020–2021) omtalte Riksrevisjonen at det fortsatt var risiko på området på grunn av at det gjennomføres få kontroller.

## Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 125 S (2018–2019) at de registrerer at statsråden ikke finner det hensiktsmessig å endre rutineene for kontroll- og tilsynsvirksomhet. Videre uttalte komiteen at de imidlertid forutsetter at departementet vil følge opp Riksrevisjonens kritikk og imøteser tilbakemelding både fra statsråden til Stortinget og fra Riksrevisjonen i Dokument 1.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 176 S (2020–2021) at det er kritikkverdige at Kunnskapsdepartementet ikke har sørget for å rette opp forholdet. Komiteen viser til at Riksrevisjonen mener at det fortsatt er risiko på området på grunn av at det gjennomføres få kontroller.

Komiteen forutsetter at statsråden omgående sørger for at det blir gjennomført et tilstrekkelig antall kontroller med de aktuelle skolene. Komiteen minner om statsrådets ansvar og ber om å bli holdt orientert om utviklingen.

## 7.11.2 KUNNSKAPSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

Riksrevisjonen har i brev bedt Kunnskapsdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk i etterkant av kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling.

Kunnskapsdepartementet svarer i brev av 26. februar 2021 at departementets oppfatning er at direktoratet utfører tilsynet med friskolene i samsvar med Stortingets forutsetninger. Departementet viser til at covid-19-pandemien fikk følger for direktoratets tilsynsvirksomhet med friskolene ved at direktoratet blant annet har hatt noe lavere tilsynsvirksomhet enn planlagt. Videre svarer departementet at direktoratet skal overta ansvaret for det økonomiske tilsynet med de private barnehagene og forventer at oppbygging av dette fagmiljøet vil kunne gi synergieffekter for tilsynet med friskolene.

Departementet viser til at direktoratet fant at 138 av 370 skoler rapporterte mangelfullt på ett eller flere av notekravene i årets årsregnskapskontroll. Dette medførte at direktoratet sendte ut 138 pålegg om retting av notene til neste årsregnskap.

Departementet svarer at direktoratet i etterkant av tilbakemeldingene fra Riksrevisjonen og merknadene fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite har gjennomført flere og mindre omfangsrike tilsyn. Direktoratet har prioritert å føre mindre omfangsrike tilsyn, ved å redusere antallet kontrollspørsmål per tilsyn. Departementet viser til at direktoratets erfaring er at dette har ført til mer treffsikre tilsyn ved at antallet kontrollspørsmål med brudd på regelverket har økt siste to årene. For de økonomiske tilsynene har direktoratet prioritert å åpne tilsyn på enkeltstående konkrete risikoer som er avdekket i årsregnskapstilsynet.

Direktoratet har i 2020 ført enkelte tilsyn med tema utlån av statstilskudd/skolepenger og skolens forsvarlige økonomi- og regnskapsforvaltning. Det er avdekket brudd på regelverket i alle disse tilsynene, og varslet tilbakebetalingskrav på totalt 1,9 mill. kroner. Videre viser departementet til at direktoratets risikomodeller har vist at det fortsatt er høy risiko knyttet til utlån av statstilskudd. I tillegg har direktoratet hatt tilsyn med et større friskolekonsern, fordelt på sju skoler. I disse tilsynene har direktoratet blant annet avdekket alvorlige brudd på regelverket og vedtatt tilbakebetalingskrav på 9,6 mill. kroner.

### 7.11.3 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen merker seg at Utdanningsdirektoratet jobber med utviklingen av tilsynsenheten, og at de har hatt flere, men mindre omfangsrrike tilsyn i 2018–2020. I tillegg merker Riksrevisjonen seg at direktoratet vil overta ansvaret for det økonomiske tilsynet med rundt 3 000 private barnehager.

Riksrevisjonen vurderer at risikoen fortsatt er høy på området. Det viser antall tilsyn hvor det er avdekket alvorlige brudd, og at over 37 pst. av skolene rapporterer mangelfullt i årsregnskapene.

Av skolene der det er identifisert høy risiko for at statstilskudd og skolepenger disponeres i strid med fri-skoleloven, er det uklart hvor stor andel som blir fulgt opp av direktoratet.

Riksrevisjonen vil følge opp saken på et senere tidspunkt etter at direktoratet har overtatt tilsyn med de private barnehagene og jobbet mer med utviklingen av tilsynsenheten.

### 7.11.4 KOMITEENS MERKNADER

Mangelfull oppfølging av tilskudd til friskoler har vært gjenstand for kontroll- og konstitusjonskomiteens oppmerksomhet i flere omganger. Komiteen har merket seg at departementet i forbindelse med årets regnskapsavleggelse har avdekket at 138 av 370 skoler rapporterte mangelfullt på ett eller flere av notekravene, og at 138 pålegg om retting av noter til neste årsregnskap er formidlet.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen vil følge opp saken på et senere tidspunkt. Komiteen viser til at tilskudd til friskolene i 2020 utgjorde 5,6 milliarder kroner. Det betydelige beløpet og departementets tidligere motstand mot å følge opp kontrollen med tilskuddene gjør at kontroll- og konstitusjonskomiteen også i Dokument 1 (2022–2023) ber om å bli underrettet om status i det pågående arbeidet med å sikre gode kontrollrutiner.

## 7.12 Mangler ved anvendelsen av de statlige regnskapsstandardene under Kunnskapsdepartementet

### 7.12.1 OPPRINNELIG SAK

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 1 (2019–2020) at det var kritikkverdig at virksomhetene underlagt Kunnskapsdepartementet i varierende grad etterlevde de statlige regnskapsstandardene. Riksrevisjonen mente at uensartet regnskapsføring gir dårlig informasjonsverdi og reduserer muligheter for å sammenligne regnskapene.

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner:

- Virksomhetene under Kunnskapsdepartementet etterlever i varierende grad kravene i den statlige

regnskapsstandardene som omhandler balanseføring av eiendeler.

- Kunnskapsdepartementet har gitt føringer til underliggende virksomheter som medfører at virksomhetenes regnskap ikke fullt ut følger kravene i de statlige regnskapsstandardene.

Riksrevisjonen anbefalte Kunnskapsdepartementet å

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

I Dokument 1 (2020–2021) fant Riksrevisjonen etter en oppfølging fortsatt varierende grad av etterlevelse av SRS. Det ble også avdekket nye utfordringer knyttet til balanseføring av bygningsmasse og verdsettelse av aksjekapital.

### Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

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

Kontroll- og konstitusjonskomiteens viste i Innst. 176 S (2020–2021) til at det fortsatt er problemer knyttet til en rekke virksomheters etterlevelse av de statlige regnskapsstandardene (SRS), og har merket seg at saken følges opp i revisjonen for 2020.

### 7.12.2 KUNNSKAPSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

Riksrevisjonens revisjon i 2020 av underliggende virksomheter i Kunnskapsdepartementet viser at det fortsatt er usikkerhet om, hvordan og til hvilket tidspunkt et oppført bygg skal balanseføres. Dette gjelder spesielt når virksomhetene og Statsbygg er uenig om ferdigstillelse og tidspunkt for formell overlevering av byggene. Videre er virksomhetene usikre på når, hvordan og til hvilken verdi bygg som overtas fra andre virksomheter i eller utenfor sektoren, skal regnskapsføres. En konsekvens av dette er at bygg som virksomhetene eier, ikke framkommer i virksomhetsregnskapene eller viser feil verdi.

Revisjonen viser også at det er uklart hvordan eiendeler i form av større påkostninger på bygg som allerede eies eller leies, skal føres i virksomhetsregnskapene. Spesielt er dette uklart når virksomhetene delfinansierer utbedringer som Statsbygg utfører på bygg de leier.

Nedskrivningsvurderinger av verdipapirer i universitets- og høyskolesektoren viser seg fortsatt å være

mangelfulle. Dette kan føre til at virksomhetsregnskapene viser for høy verdi av aksjer som virksomhetene eier.

Kunnskapsdepartementet svarer i brev til Riksrevisjonen at de vil ta opp problemstillingene med virksomhetene i universitets- og høyskolesektoren på egnet måte.

### 7.12.3 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen merker seg at Kunnskapsdepartementet vil ta opp forholdene det pekes på, med relevante underliggende virksomheter på egnet måte.

Kunnskapsdepartementet har tidligere kommunisert skriftlig til underliggende virksomheter om forventet regnskapspraksis. Revisjonen har vist at dette ikke har vært tilstrekkelig for å rette opp i forholdene.

Riksrevisjonen vurderer at det fortsatt er risiko for varierende grad av etterlevelse av SRS i underliggende virksomheter.

Dette gjør det vanskeligere å sammenligne virksomheter økonomisk i og utenfor departementsområdet. De enkelte virksomhetene kan også få utfordringer med å sikre konsistent regnskapspraksis over tid, noe som øker risikoen for mangelfull eller feil informasjon i regnskapene.

Riksrevisjonen vil følge saken.

### 7.12.4 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen registrerer at det fortsatt er utfordringer med etterlevelse av regnskapsstandardene ved flere av virksomhetene under Kunnskapsdepartementet.

Forholdene ble problematisert ved behandlingen av Dokument 1 (2020–2021), men er fortsatt ikke brakt i orden. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen følger saken og forventer tilbakemelding om oppfølgingen i Dokument 1 (2022–2023).

## 7.13 Sametingsrådets styringssystem for måloppnåelse

### 7.13.1 OPPRINNELIG SAK

I Dokument 1 (2019–2020) ble det orientert om Riksrevisjonens revisjon av sametingsrådets styringssystem for måloppnåelse.

Revisjonen er gjennomført ut fra Sametingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonen reviderer same-tingrådets forvaltning og rapporterte denne revisjonen til Sametinget.

Riksrevisjonen hadde følgende konklusjoner:

- Sametingsrådet har ikke et styringssystem med skriftlige rutiner som sikrer hensiktsmessig styringsinformasjon om måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger.

- Sametingsrådet benytter Sametingets vedtatte budsjett som virksomhetsplan for styring av administrasjonen.
- Styringssystemet er ikke i tråd med kravene i det statlige økonomiregelverket.
- Sametingsrådet gjennomfører ikke systematiske risikovurderinger for å identifisere risikoer som grunnlag for å styre og prioritere ressursene.

Riksrevisjonen anbefalte at sametingsrådet utformer rutiner for planmessig gjennomføring av plenumsvedtak ved å:

- tydeliggjøre at målene som vedtas av plenum er styrende for virksomheten
- operasjonalisere målene i Sametingets vedtak slik at de blir konkrete og målbare
- gjennomføre overordnede risiko- og vesentlighetsvurderinger som ivaretar Sametingets egenart
- utforme resultatrapporteringen slik at den er rettet mot målene i budsjettet og øvrige plenumsvedtak.

Et tiltak kan være å omarbeide Økonomireglement for Sametinget til et operativt styringsdokument i tråd med anbefalingene ovenfor.

Riksrevisjonen anbefalte at det utarbeides et styringssystem som underbygger en effektiv ressursbruk i Sametinget.

### Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling

I kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 1, jf. Innst. 46 S (2019–2020), merket komiteen seg at Riksrevisjonen konkluderer i sin revisjon med at sametingsrådet ikke har et styringssystem med rutiner som er hensiktsmessig for å sikre måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger. Det er også svakheter ved sametingsrådets utforming og forvaltning av tilskuddsordningene.

Komiteen konstaterer at sametingsrådet har tatt fatt i svakheter og vil gjennomføre tiltak i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger. Komiteen tar opplysningene om Riksrevisjonens revisjon av sametingsrådets styringssystem for måloppnåelse til orientering.

### 7.13.2 SAMETINGSRÅDETS OPPFØLGING

Riksrevisjonen har i brev bedt sametingsrådet redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk i etterkant av kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling.

I brev av 23. april 2021 opplyser Sametingspresidenten at de har iverksatt flere tiltak på bakgrunn av Riksrevisjonens anbefalinger:

- Det er startet et arbeid med en overordnet strategiplan for hele administrasjonen. Strategiplanen skal tydeliggjøre at målene som er vedtatt av plenum, er styrende for virksomheten og virksomhetens rapportering.

- Sametingsrådet har begynt omleggingen av rapporteringen til i større grad å rapportere på resultater mot måloppnåelse. Dette er et arbeid som vil ta tid å gjennomføre på alle nivåer.
- Sametinget skal investere i et nytt tilskuddsforvaltningssystem som skal effektivisere tilskuddsforvaltningen. Systemet skal bidra til innsamling av data som skal brukes til vurdering av måloppnåelse. Arbeidet med utvikling og implementering av systemet gjennomføres i 2021.
- Det skal gjennomføres en overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering når de overordnede strategiene er på plass. Administrasjonsavdelingen har påbegynt arbeidet med risikovurderinger og gjort en foreløpig risikovurdering på noen av sine mål.
- Sametingsrådet begynte arbeidet med nytt økonomireglement i begynnelsen av 2020. Arbeidet ble senere satt på vent i påvente av at Kommunal- og moderniseringsdepartementet skulle ferdigstille Reglement for Sametingets økonomiforvaltning. Dette ble ferdigstilt 31. august 2020. Rådets målsetting er at nytt økonomireglement skal vedtas i løpet av første halvår 2021.

Riksrevisjonen har i brev orientert Sametingets plenum om sametingsrådets oppfølging av rapporten og Riksrevisjonens vurdering av oppfølgingen.

### 7.13.3 RIKSREVISJONENS VURDERING

Sametingsrådet har iverksatt flere tiltak i ulike deler av administrasjonen. Det arbeides blant annet med en overordnet strategiplan, omlegging av rapporteringen, effektivisering av styringssystemet, oppdatering av internkontrollsystemet og et nytt økonomireglement.

Riksrevisjonen mener at summen av sametingsrådets tiltak er egnet til å forbedre styringssystemet for å sikre måloppnåelse.

Sametingets plenum behandlet saken i møte 16. juni 2021 og fattet følgende vedtak:

«Sametinget slutter seg til Riksrevisjonens vurderinger, og er fornøyd med Sametingsrådets oppfølging med å forbedre styringssystemer som sikrer gode måloppnåelser for Sametinget.»

Riksrevisjonen avslutter saken.

### 7.13.4 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen er tilfreds med at sametingsrådet har iverksatt tiltak for å forbedre styringssystemet. Flere gode tiltak er påbegynt, heriblant et arbeid med en overordnet strategiplan for hele administrasjonen og en omlegging av rapporteringen med større fokus på måloppnåelse. Sametinget har også ferdigstilt et nytt økonomireglement. Komiteen merker seg at Riksrevisjonen vurderer tiltakene å være tilstrekkelige til å avslutte saken.

## 8. Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 1 (2021–2022) – Riksrevisjonens årlige rapport om revisjon – fra statsbudsjett til statsregnskap 2020 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 1. februar 2022

#### Peter Frølich

leder og ordf. for Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet

#### Nils T. Bjørke

ordf. for Nærings- og fiskeridepartementet

#### Audun Lysbakken

ordf. for Utenriksdepartementet

#### Even Eriksen

ordf. for Kunnskapsdepartementet

#### Lubna Bobby Jaffery

ordf. for Arbeids- og sosialdepartementet og Olje- og energidepartementet

#### Seher Aydar

ordf. for Forsvarsdepartementet

#### Svein Harberg

ordf. for Landbruks- og matdepartementet og Samferdselsdepartementet