



STORTINGET

Innst. 316 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Redegjørelser av justis- og beredskapsministeren om NSM- saken og
Dokument 1 (2023–2024) –Tillegg 1

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Redegjørelser av justis- og beredskapsministeren om NSM-saken og Riksrevisjonens gjennomgang av Låneopptak hos Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM)

Til Stortinget

1. Bakgrunn

1.1 Innledning

Stortinget ble 8. desember 2023, gjennom Prop. 34 S (2023–2024) Tillegg til Prop. 30 S (2023–2024) om ny saldering av statsbudsjettet 2023 (Nasjonal sikkerhetsmyndighet og ny saldering), gjort kjent med at NSM i forbindelse med innflytting i nye lokaler i Snarøyveien 36 hadde tatt opp et ulovlig lån på til sammen 200 mill. kroner. Det ble i proposisjonen fremmet forslag om å øke bevilgningen til NSM for å kunne tilbakebetale lånet.

Justis- og beredskapsminister Emilie Mehl sendte samme dag ut en pressemelding der det fremkom at direktøren for NSM hadde bedt om å få fratre med umiddelbar virkning, noe som ble akseptert av departementet. Det fremgikk videre at lånet utgjorde et brudd på gjeldende lover og regelverk, blant annet Grunnlovens bestemmelse om Stortingets bevilgende myndighet. Låneopptaket var også i strid med sentrale punkter i statens budsjett- og økonomiregelverk. Justis- og beredskapsministeren viste til at saken ville bli gjenstand for en eksternt gjennomgang, og at departementet ville

gjennomgå egne rutiner for økonomi- og etatsstyring av NSM og rutiner for behandling av leiesaker.

1.2 Justis- og beredskapsministerens redegjørelser 16. januar og 7. mars 2024

Justis- og beredskapsminister Emilie Mehl ba om å få holde en redegjørelse for Stortinget om saken. Redegjørelsen ble holdt 16. januar 2024 og følger som vedlegg til innstillingen.

Statsråden redegjorde innledningsvis for at det fortsatt var mange spørsmål og uavklarte forhold, og at regjeringen 15. desember hadde nedsatt et uavhengig utvalg som skulle bidra til å opplyse saken.

Hun varslet at hun ville komme tilbake til Stortinget når utvalget hadde lagt frem sin rapport 1. mars 2024, og at det var naturlig at rapporten ble oversendt til kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Statsråd Emilie Mehl holdt en ny redegjørelse for Stortinget 7. mars 2024, der hun orienterte om sentrale funn fra utvalgets rapport. Redegjørelsen følger som vedlegg til innstillingen.

1.3 Granskingsutvalgets rapport

Regjeringen satte 15. desember 2023 ned et eksternt utvalg. Utvalget skulle gjennomgå og vurdere saksbehandlingen og beslutningsprosesser i Nasjonal sikkerhetsmyndighet i forbindelse med inngåelsen av leieavtale og tilknyttede låneavtaler i Snarøyveien 36 samt noen tilknyttede problemstillinger. Utvalget ble bedt om å fremme forslag til tiltak og anbefalinger det mente var nødvendige.

Utvalget ble ledet av tidligere finansråd Svein Gjedrem og bestod for øvrig av tidligere riksadvokat Tor-Aksel Busch og administrerende direktør i Revisorforeningen Karen Kvalevåg.

Rapporten «NSMs leie av Snarøyveien 36» ble overlevert justis- og beredskapsministeren 1. mars 2024.

Utvalget vurderte i tråd med sitt mandat også berørte departementers styring og oppfølging av NSM i leiesaken og Statsbyggs rolle.

Videre vurderte utvalget forholdet til relevante lover og regelverk som Grunnloven § 75 bokstav b og lov om Statens pensjonsfond § 7 annet ledd om adgangen til å oppta lån, Grunnloven § 75 bokstav d om Stortingets bevilgende myndighet samt bevilgningsreglementet, anskaffelsesregelverket og regnskapsregler.

Utvalget pekte i rapporten særlig på følgende punkter ved Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging:

- JD burde ha satt seg bedre inn i den økonomiske og administrative styringen av og i NSM ved overføringen fra FD i 2019.
- Ved ansettelse av ny leder i NSM ble det lagt vekt på evne til å utvikle de faglige leveransene fra organisasjonen og gjøre virksomheten og de samfunnshensynene den skulle ivareta, synlige. JD burde ha forsikret seg om – eventuelt ved egnet opplæring – at ny leder var rustet til å styre virksomheten løpende, herunder kontrollere NSMs økonomi.
- JD burde satt seg godt inn i hvilken rådgivning Statsbygg gir i hele prosessen fra å hente inn tilbud og til å inngå leiekontrakter og påsett at Statsbyggs tjenester ble brukt. Kravet framgikk riktignok av oppdragsbrevet fra JD til NSM i oktober 2022. Men det ble ikke fulgt godt nok opp senere.
- JD kunne ha bidratt til fortgang i saksbehandlingen i 2021 og fulgt saken jevnlig opp i de faste etatsstyrmøtene med NSM.
- JD burde fulgt bedre opp sitt eget oppdragsbrev av oktober 2020 og bedt om og vurdert leiekontrakten.

Utvalget kom med følgende tilrådinger:

«Utvalget har mottatt informasjon som gir grunnlag for tilrådinger på NSMs og flere departementers områder og om enkelte endringer i praksis, regelverk og retningslinjer.

NSM må så snart som mulig gjennomgå styrings- og forvaltningspraksis i organisasjonen og sørge for:

- rutiner slik at informasjonsplikten til departementet blir oppfylt
- god økonomi- og forvaltningskompetanse i ledelsen
- tydeligere og mer oversiktlig fullmaktstruktur og bedre samlet oversikt og kontroll
- å følge utredningsinstruksens regler for god saksbehandling
- at de enkelte investeringstransaksjonene faktureres og bokføres riktig.

Utvalget tilrår at det iverksettes en ekstern gjennomgang av NSM, se nedenfor.

På Justis- og beredskapsdepartementets område:

- Utvalget mener at leiesaken har avdekket svakheter i de administrative og økonomiske funksjonene i NSM, herunder fullmaktstrukturen. Dette er nå i endring i NSM. JD bør raskt følge opp dette arbeidet.
- Utvalget har merket seg at JD ikke nøye fikk vurdert NSMs samlede virksomhet og organisasjon i 2019 da ansvaret ble overført fra FD. Det tilrår en ekstern gjennomgang av denne viktige samfunnsinstitusjonen og hvor godt den fungerer.

På Justis- og beredskapsdepartementets og Finansdepartementets områder:

- Utvalget har merket seg at NSM flere ganger i året fremmer forslag til nye satsinger. Slik praksis svekker den økonomiske styringen av, og i, etaten, inviterer til sløsing og gir lavere produktivitet. Utvalget tilrår departementene generelt – og JD spesielt – å skjerpe budsjett disiplinen og med unntak av særskilte hendelser bare behandle satsingsforslag i de årlige statsbudsjettene.
- Satsingsforslag bør være forankret i en langsiktig plan for utvikling av virksomheten. Departementene må påse at etatene har en plan slik også økonomiregelverket sier.

På Finansdepartementets område:

- Bestemmelsen i FINs rundskriv R-110, punkt 2.3 om fullmakt til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettår sier som ett av tre vilkår: «Utgiftene i forbindelse med avtalene må kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden.» Her bør det tilføyes: «og uten at tjenesteproduksjonen svekkes». FIN bør også avgrense hvilke tjenester og utstyr som kan finansieres ved leie.

På Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets område, statens eie og leie av bygg:

- Formålsbygg, statlig eie, bør benyttes når staten har et sikkert, langsiktig og stort arealbehov. Slike bygg bør også benyttes når det er særskilte sikkerhetsbehov som utløser store investeringer i forhold til størrelsen av en eventuell leiekontrakt og virksomhetens budsjett.
- Når et leiebygg må tilpasses med en stor investering, bør investeringen finansieres direkte gjennom bevilgning og ikke gjennom framtidig leie.
- Ordningen for brukerfinansierte prosjekter (kuranfordningen) i statsbudsjettet bør endres slik at den kan finansiere større tilpasninger i leiebygg, og rammen i Stortingets investeringsfullmakt for ordningen bør foreslås satt noe opp. For slike investeringer vil Statsbygg stå som ansvarlig og ta leie.
- Bygge- og leiesaksinstruksen, som blir vedtatt ved kongelig resolusjon, bør inkludere at Statsbygg skal brukes som rådgiver ved inngåelse av større leiekontrakter og at deres retningslinjer for leiekontrakter skal følges av alle statlige virksomheter.»

1.4 Dokument 1 (2023-2024) – Tillegg 1: låneopptak hos Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM)

Riksrevisjonen overleverte 30. april 2024 Dokument 1 (2023-2024) – Tillegg 1: Låneopptak hos Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) til Stortinget.

Bakgrunnen var at Riksrevisjonen, etter at Dokument 1 (2023-2024) var lagt frem, fikk kunnskap om et ulovlig låneopptak hos NSM.

Revisjonsberetningen til NSM ble avlagt 2. juni 2023. Riksrevisjonen var ikke kjent med forholdene i NSM da Dokument 1 (2023-2024) ble sendt til Stortinget i oktober 2023, men ble først kjent med saken gjennom media i desember 2023. Gjedrem-utvalget som la frem sin rapport 1. mars 2024, avdekket forhold som NSM ikke hadde redegjort for i årsregnskapet eller orientert Riksrevisjonen om. Riksrevisjonen har på denne bakgrunn besluttet å trekke den opprinnelige revisjonsberetningen og avlegge en ny revisjonsberetning for 2022.

Riksrevisjonens konklusjoner

- Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har inngått et lån uten Stortingets samtykke og i strid med bevilgningsreglementet
- Det er ikke opplyst om låneforpliktelser i årsregnskapet
- Verken departementet eller NSM har informert Riksrevisjonen om låneforpliktelsen
- Justis- og beredskapsdepartementet har ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp NSMs flytting og leieavtalen i sine etatsstyringsmøter.

NSM har inngått et lån uten Stortingets samtykke og i strid med bevilgningsreglementet

Det er bare Stortinget som kan bevilge midler for å dekke statlige utgifter. Ved å inngå låneavtalen har NSM brutt Grunnloven § 75 d og Bevilgningsreglementet § 6 første ledd. NSM kan ikke påta seg forpliktelser som krever utbetaling i senere budsjettår uten samtykke fra Stortinget. Slikt samtykke ble ikke gitt.

Det er ikke opplyst om låneforpliktelser i årsregnskapet

Statlig økonomiregelverk stiller krav til tilleggsopplysninger i årsregnskapet der det er nødvendig for å gi et dekkende bilde av virksomhetens økonomiske forhold. NSM har ikke omtalt det inngåtte lånet i sine regnskapsoppstillinger.

Statlig økonomiregelverk stiller videre krav til at virksomhetsleder skal bekrefte at årsregnskapet gir et dekkende bilde og er avlagt i tråd med aktuelt regelverk. Låneavtalen er heller ikke omtalt i ledelseskommmentaren.

Verken departementet eller NSM har informert Riksrevisjonen om låneforpliktelsen

Riksrevisjonen har årlige kontaktmøter med Justis- og beredskapsdepartementet, hvor det utveksles informasjon om relevante saker og risikoer. De stramme økonomiske rammene og utfordringene i NSM i den forbindelse, var ikke tema på det årlige møtet 24. august 2023.

NSM informerte ikke Riksrevisjonen om låneopptaket verken i møter, i uformell dialog eller skriftlig. I møter både i 2022 og 2023 opplyste NSM til Riksrevisjonen at leie av nye lokaler skulle skje innenfor NSMs budsjettamme.

Da saken ble kjent i media, opplyste NSM til Riksrevisjonen at de ikke anså at informasjonen om lånet var relevant for regnskapet for 2022.

Justis- og beredskapsdepartementet ble kjent med låneavtalen 1. november 2023. Låneavtalen ble offentlig kjent 8. desember 2023. Justis- og beredskapsdepartementet informerte formelt Riksrevisjonen i møte 11. desember 2023.

Justis- og beredskapsdepartementet har ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp NSMs flytting og leieavtalen i sine etatsstyringsmøter

Overordnet departement skal følge opp at virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer. Videre skal departementet følge opp at ressurser brukes effektivt, at relevant og pålitelig resultatinformasjon rapporteres og at virksomheten har forsvarlig internkontroll.

Riksrevisjonen gjennomgår referatene fra etatsstyringsmøter mellom departement og virksomhet. Flytting og leie av lokaler er en beslutning med store økonomiske konsekvenser, spesielt for en etat som NSM som er underlagt sikkerhetsloven. Referatene fra etatsstyringsmøtene mellom Justis- og beredskapsdepartementet og NSM i 2022 og 2023 reflekterer i liten grad dette.

Riksrevisjonens overordnede vurdering

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at det er inngått en ulovlig låneavtale for å finansiere NSMs framtidige behov for lokaler, og at Justis- og beredskapsdepartementet ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp flytting og låneavtalen i sine etatsstyringsmøter.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet:

- sørger for at NSM har en forsvarlig økonomiforvaltning og den nødvendige kompetansen og forståelsen for kravene i økonomiregelverket
- stiller krav til NSM om, så raskt som mulig, å ta i bruk statlige regnskapsstandarder ved utarbeidelsen av sitt virksomhetsregnskap for å få et bedre

grunnlag for departementets og NSMs budsjett- og økonomistyring

- informerer Riksrevisjonen tidsriktig om forhold av betydning for revisjonen og gjør de underliggende etatene oppmerksom på den plikt de har til å gi Riksrevisjonen all informasjon som er nødvendig for Riksrevisjonens revisjon og kontroll.

2. Komiteens behandling

Komiteen har valgt å behandle redegjørelsene fra justis- og beredskapsministeren og Dokument 1 (2023-2024) – Tillegg 1 fra Riksrevisjonen i samme innstilling, jf. Stortingets forretningsorden § 31 fjerde ledd, hvor det fremgår at saker som hører sammen så langt som mulig skal tas opp i én og samme innstilling.

Som ledd i behandlingen av saken har kontroll- og konstitusjonskomiteen sendt skriftlige spørsmål til justis- og beredskapsministeren.

Komiteen sendte 12. desember 2023 brev vedrørende NSM-lånet. Det ble vist til at Prop. 34 S (2023–2024) var til behandling i Stortinget, men at komiteen på bakgrunn av sakens art ba om en tilbakemelding på hvordan regjeringen planla å involvere Stortinget når den varslede eksterne gjennomgangen var ferdig. Komiteen ba også om å få oversendt all relevant informasjon som ble innhentet internt, så fort denne var samlet og ferdigstilt, samt en redegjørelse for hvordan regjeringen selv vurderte leie- og låneavtalene, departementets og etatens behandling av disse og øvrige relevante forhold i saken.

Statsråden svarte i brev av 19. desember 2023. Det fremgikk at regjeringen vurderte saken som alvorlig, og at statsråden ønsket å bringe klarhet i alle sider av saken. Det fremgikk blant annet at departementet hadde instruert NSM om å stoppe alle utbetalinger og transaksjoner til avtalen, og at det var iverksatt en gjennomgang av alle husleieavtaler inngått av eller på vegne av NSM de siste ti årene. Statsråden skrev avslutningsvis at hun så frem til å bidra til å opplyse saken for kontroll- og konstitusjonskomiteen, og at hun ville stille seg til disposisjon for å besvare de spørsmålene komiteen måtte ha.

Den 1. mars 2024 fikk komiteen oversendt rapporten fra NSM-utvalget, og 30. april 2024 presenterte Riksrevisjonen Dokument 1 (2023-2024) – Tillegg 1: Låneopptak hos Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM). I den forbindelse sendte komiteen 3. mai 2024 et nytt brev til justis- og beredskapsministeren med følgende spørsmål:

«Hvilket ansvar mener statsråden at hun har i denne saken?».

Av svarbrevet datert 10. mai 2024 fremgikk det blant annet:

«NSM har et svært viktig samfunnsoppdrag, og en sentral rolle i det forebyggende sikkerhetsarbeidet. NSM skal beskytte våre nasjonale sikkerhetsinteresser. Som justis og beredskapsminister har jeg det overordnede konstitusjonelle, administrative og budsjettmessige ansvaret for NSM. Ansvaret for den faglige etatsstyringen er delt mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet.»

Korrespondansen følger vedlagt denne innstillingen.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, 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, fra Venstre, Grunde Almeland, og fra Miljøpartiet De Grønne, Lan Marie Nguyen Berg, viser til redegjørelser fra justis- og beredskapsminister Emilie Mehl holdt henholdsvis 16. januar og 7. mars 2024, samt til korrespondanse mellom komiteen og Justis- og beredskapsdepartementet og rapporten fra Gjedrem-utvalget. Komiteen viser videre til Dokument 1 (2023-2024) – Tillegg 1: Riksrevisjonens gjennomgang av Låneopptak hos Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM).

Komiteen er av den oppfatning at NSMs låneopptak er en unik hendelse i nyere norsk forvaltningshistorie og et alvorlig brudd på statens bevilgningsreglement og økonomiregelverk samt på Grunnlovens regler for opptak av lån på statens vegne.

Komiteen understreker at det etter Grunnloven § 75 b tilligger Stortinget å åpne lån på rikets kreditt.

Komiteen viser til at det tilligger Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité å føre kontroll med regjeringen og forvaltningen, og komiteen vil i det følgende knytte merknader til NSMs rolle og ansvar for feilen, samt Justis- og beredskapsdepartementets rolle og ansvar. Det vil også knyttes merknader til regjeringens håndtering og oppfølging etter at det ulovlige lånet ble oppdaget. Komiteen vil også kommentere Gjedrem-utvalgets forslag til justeringer.

Komiteen gjør oppmerksom på at det parallelt med komiteens arbeid ble iverksatt egne, uavhengige undersøkelser av sakskomplekset fra Riksrevisjonens side, herunder ny gjennomgang av NSMs regnskaper, jf. Dokument 1 (2023-2024) – Tillegg 1.

NSMs rolle og ansvar

Lovligheten av avtalen og kostnadsoverskridelser

Komiteen vil bemerke at både Justis- og beredskapsdepartementet og det eksterne granskningsutvalget (heretter Gjødrem-utvalget) har konkludert med at avtalen mellom NSM og Norwegian Property ASA i realiteten var et lån på inntil 200 mill. kroner, og at dette låneopptaket var ulovlig.

Komiteen viser i denne sammenheng til Gjødrem-utvalget, som på side 54 i sin rapport skriver:

«Et statlig forvaltningsorgan har ikke fullmakt til å ta opp lån for å finansiere utgifter. Det gjelder selv om det skulle være mulig å tilbakebetale lånet innenfor uendret budsjetttramme i en gitt låneperiode. Å ta opp lån for å finansiere statlige utgifter er brudd på Grunnloven § 75 bokstav d som sier at Stortinget skal bevilge pengene som trengs til statsutgiftene. Etter samme bestemmelse bokstav b kan bare Stortinget åpne lån på rikets kreditt. Å inngå forpliktelser om utbetaling i senere budsjettår uten samtykke fra Stortinget er brudd på Stortingets bevilgningsreglement § 6 første ledd.»

Komiteen deler dette synet.

Komiteen vil videre bemerke at NSM, uavhengig av lånets lovlighet, også manglet budsjettdekning for å håndtere de finansielle kostnadene. Dette bygget på urealistiske forventninger om – og forskuttering av – budsjettøkninger, men skyldes også betydelige feil i selve kostnadsberegningene. Gjødrem-utvalget har videre avdekket flere antatte brudd på den såkalte bygge- og leiesaksinstruksen.

Komiteen viser videre til at det ulovlige lånet synes delvis motivert av et ønske fra NSM om å finansiere egne satsingsforslag som Justis- og beredskapsdepartementet avviste i de ordinære budsjettprosessene, blant annet modernisering av og kapasitetsøkning på NSMs IKT-utstyr. Dette utgjør en omgåelse av regjeringens og Stortingets politiske prioriteringer.

Komiteen mener samlet sett at disse forholdene utgjør en alvorlig svikt i ledelsens styring av virksomheten. Komiteen understreker at ledelsen i enhver statlig virksomhet har ansvaret for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra departementet.

NSMs kommunikasjon med overordnet departement

Komiteen viser videre til at gjeldende instruks fra Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet til NSM er at NSM «på eget initiativ og uten unødig opphold [skal] informere FD og JD om saker av særlig viktighet, eller av prinsipiell eller politisk karakter innenfor sitt ansvarsområde». Etiske retningslinjer for statstjenesten sier at «statsansatte skal alltid gi korrekte og tilstrekkelige opplysninger, enten det er til andre myndigheter, selskaper, organisasjoner eller innbyggere».

Komiteen bemerker at NSM, til tross for gjeldende instruks, signerte låneavtalen med Norwegian Property ASA før de hadde fått endelig tilbakemelding fra Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet. Avtaleutkastet ble også vesentlig endret etter at det var sendt fra NSM til Justis- og beredskapsdepartementet. NSMs ledelse unnlot også å nevne endringene i møter med Justis- og beredskapsdepartementet.

Komiteen mener dette utgjør et klart brudd på informasjonsplikten overfor overordnet departement.

Komiteen viser til Gjødrem-utvalgets rapport side 57:

«Endringene er av en slik karakter at normale saksbehandlingsprinsipper i forvaltningen tilsier at overordnet departement skulle vært informert. Det utkastet som NSM hadde sendt til JD var etter de nevnte endringene villedende.

Da de sviktende økonomiske forutsetningene for inngåelse av leiekontrakten ble oppdaget internt i NSM 10. mai 2023, lot NSM være å informere departementet. Det ble heller ikke nevnt på møtet med JD 11. mai samme år hvor de diskuterte å utløse opsjonen på femte etasje.

Utvalget bemerker at ved undertegnelse av leiekontrakten diskuterte ledelsen bare risikoen for direktøren ved å undertegne før JD hadde gitt klarsignal, og ikke risikoen ved de økonomiske forutsetningene og selve låneavtalen. Dette er det vanskelig å forstå.»

Justis- og beredskapsdepartementets rolle og ansvar

Komiteen mener at NSM og etatsledelsen bærer det primære ansvaret for det ulovlige lånet som ble tatt opp. Det har likevel vært på sin plass å vurdere om Justis- og beredskapsdepartementet har utført sin rolle som overordnet departement tilstrekkelig aktsomt og i tråd med kravene til departementenes plikt til å gjennomføre stortingsvedtak.

Komiteen viser til Finansdepartementets brev av 29. november 2023 til Justis- og beredskapsdepartementet, der det fremgår:

«Basert på forelagt dokumentasjon er FINs vurdering at det også påhviler JD et ansvar i saken, og at spørsmål og tettere oppfølging fra etatsstyrer på et tidligere tidspunkt kunne ha bidratt til å avdekke, og ev. avverge, regelbrudd i saken.»

Komiteen viser til at det ble en del av Gjødrem-utvalgets mandat å undersøke Justis- og beredskapsdepartementets rolle og ansvar i sakskomplekset.

Departementets kjennskap til NSM-ledelsens økonomiske og administrative kompetanse og kapasitet

Komiteen viser til at Gjødrem-utvalget konkluderer med at Justis- og beredskapsdepartementet allerede i 2019 burde skaffet seg bedre kjennskap til organi-

sasjonens faglige og administrative kompetanse og kapasitet, da de fikk ansvaret for virksomheten, og ved lederskiftet i 2021 vurdert å gi NSM-lederen nødvendig økonomisk og administrativ opplæring.

Departementets oppfølging av kontraktsinngåelsen

Komiteen merker seg at Gjødrem-utvalget mener at Justis- og beredskapsdepartementet burde fulgt opp både kontraktsprosessen og den inngåtte kontrakten grundigere. Utvalget peker på at de burde påsett at Statsbygg ble involvert som rådgiver i hele prosessen, i tråd med gjeldende instruks. De peker for eksempel på at NSM nevnte «dialog» med Statsbygg i brev til Justis- og beredskapsdepartementet datert henholdsvis november 2021 og mai 2022, men at departementet aldri undersøkte hva dialogen faktisk inneholdt.

Komiteen merker seg at justis- og beredskapsminister Mehl i redegjørelsen 7. mars 2024 sa seg enig i at bruken av Statsbygg som rådgiver burde vært fulgt opp tettere, og at dette skal sikres i fremtiden.

Komiteen viser til at Justis- og beredskapsdepartementet i oppdragsbrevet av 2020 satte klare krav om at de selv skulle involveres og kvalitetssikre kontraktsinngåelsen. Denne uteble, ifølge Gjødrem-utvalget, jf. side 69 i rapporten:

«Da JD ba om å få kontrakten, var det utelukkende fordi KDD ba om det. Kontraktverdien for lokalene på Fornebu som ble signert 1. juni 2022 var større enn NSMs driftsbudsjett i 2022. I tillegg lå det inne en tilleggsinvestering av betydelig størrelse. Til sammen ble verdien av kontraktene over 600 mill. kroner. NSM har begrenset kompetanse på eiendomsforvaltning og leieforhandlinger og hadde tidligere brukt Forsvarsbygg ved inngåelse av leiekontrakter. Etersom NSM er direkte underlagt JD, var det heller ingen andre som kvalitetssikret kontrakten enn NSM selv. Dersom Statsbygg hadde vært brukt som rådgiver, ville behovet for departementets oppfølging vært mindre. Statsbygg ville likevel sørget for at kontrakten ble forelagt JD før beslutning.

[...]

Etter utvalgets syn har ikke departementet fulgt opp de krav de selv stilte.»

Departementets kontroll med økonomistyringen i NSM

Komiteen viser til at Justis- og beredskapsdepartementet kritiseres av Gjødrem-utvalget for å ikke ha undersøkt forutsetningene for NSMs bristende budsjettberegninger. Utvalget skriver blant annet på side 70:

«NSMs brev 11. mai 2022 om leiekontrakten i Snarøyveien 36 legger til grunn en betydelig vekst i antall ansatte som noe av bakgrunnen for arealbehovet i det nye leieforholdet. Dette var ikke forankret i JD, og bare rundt 35 av planlagte 90 nye stillinger var inkludert i bevilgningsnivået fra 2022 (etter «Ukrainaproposisjonen» og helårsvirkningen i 2023). Denne forutsetningen om vekst er også lagt til grunn i NSMs beregning av netto leiekostnad i Snarøyveien 36. JD har ikke kom-

mentert forutsetningen om vekst i antall ansatte med tilhørende budsjett i sitt svarbrev 20. juni 2022, selv om det er i strid med instruks. JD kommenterte heller ikke forutsetningen om uendret bevilgningsnivå i dette brevet.»

Komiteen viser til at justis- og beredskapsminister Mehl i redegjørelsen sier seg enig i at departementet kunne ha fulgt disse forholdene bedre opp, men også understreker at det ikke forelå tegn til dårlig internkontroll i NSM på dette tidspunktet.

Regjeringens håndtering og oppfølging etter at det ulovlige lånet ble avdekket

Komiteen viser til at regjeringen kort tid etter det ulovlige lånet ble oppdaget, fremmet en proposisjon til Stortinget for å tilbakebetale lånet og bringe uregelmessighetene til opphør.

Komiteen bemerker at regjeringen raskt fikk på plass en midlertidig direktør for NSM etter lederens umiddelbare avgang, og at denne midlertidige lederen er i gang med å følge opp Gjødrem-utvalgets forslag til justeringer, omtalt under.

Komiteen registrerer at regjeringen har gjennomgått alle husleieavtaler inngått av NSM de siste ti årene, og ikke funnet liknende konstruksjon som dette lånet.

Komiteen registrerer også at alle budsjettfullmakter er inndratt fra NSM inntil videre.

Komiteen merker seg at justis- og beredskapsminister Mehl har varslet en ekstern gjennomgang av NSMs samlede virksomhet og organisasjon.

Gjødrem-utvalgets forslag til justeringer

Komiteen viser til at Gjødrem-utvalget har kommet med en rekke forslag til justeringer:

1. NSM må gjennomgå styrings- og forvaltningspraksis.
2. JD bør så snart som mulig få vurdert de administrative og økonomiske funksjonene i NSM, og herunder fullmakter ute i organisasjonen til å pådra utgifter.
3. JD bør vurdere en ekstern gjennomgang av NSM.
4. Det bør vurderes om NSM bør nevnes i sikkerhetsloven.
5. Budsjettstyring gjennom årlige budsjetter. Unngå kontinuerlige budsjettprosesser om tillegg gjennom året.
6. FIN bør tydeliggjøre vilkår for fullmakten om å inngå leieavtaler utover budsjettåret.
7. Statens bygge- og leiestrategi:
 - 7.1 Benytt formålsbygg når staten har et sikkert, langsiktig og stort arealbehov, og også når det kreves særskilte sikkerhetsbehov som utløser store investeringer

- 7.2 Når et leiebygg må tilpasses på grunn av sikkerhet med videre med en stor investering, bør investeringen finansieres direkte gjennom bevilgning og ikke gjennom framtidig leie
- 7.3 Ordningen for brukerfinansierte prosjekter (kurantordningen) i statsbudsjettet bør endres slik at den kan finansiere større tilpasninger i leiebygg, og rammen i den årlige investeringsfullmakten fra Stortinget for ordningen settes noe opp
- 7.4 Bygge- og leiesaksinstruksen, som blir vedtatt ved kongelig resolusjon, bør inkludere at Statsbygg skal brukes som rådgiver ved inngåelse av større leiekontrakter og at deres retningslinjer for leiekontrakter skal følges av alle statlige virksomheter
8. Departementene må forsikre seg om at viktige langsiktige leieavtaler er i tråd med regelverket og innenfor budsjetttrammene.

Riksrevisjonens Dokument 1 (2023-2024) – Tillegg 1

Komiteen viser til Riksrevisjonens Dokument 1 (2023-2024) – Tillegg 1: Låneopptak hos Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM), som ble offentliggjort og overlevert Stortinget 30. april 2024.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen konkluderer med at NSM – i strid med Grunnloven og bevilgningsreglementet – har inngått et lån uten Stortingets samtykke, at det ikke er opplyst om låneforpliktelser i årsregnskapet, at verken Justis- og beredskapsdepartementet eller NSM har informert Riksrevisjonen om låneforpliktelsen, samt at Justis- og beredskapsdepartementet ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp NSMs flytting og leieavtalen i sine etatsstyringsmøter.

Komiteen viser til at riksrevisor Karl Eirik Schjøtt-Pedersen i pressemeldingen 30. april 2024 uttalte:

«Dette er en svært spesiell sak. Riksrevisjonen har aldri vært borti noe lignende. Det er allerede kjent at NSM har gått langt utover sine fullmakter, men Justis- og beredskapsdepartementet har heller ikke fulgt godt nok opp situasjonen i NSM. Begge deler er kritikkverdige.»

Og videre:

«Jeg vil understreke at også departementet har et ansvar i denne saken. De har ikke fulgt opp NSM godt nok. Når en underliggende virksomhet står i en krevede økonomisk situasjon, må departementet koble seg på. Og de må informere Riksrevisjonen om forhold som har betydning for vårt oppdrag.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Ven-

streparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne, mener det er svært alvorlig når Riksrevisjonen beskriver låneopptaket som et brudd på Grunnloven og riksrevisor Karl Eirik Schjøtt-Pedersen fastslår at man aldri tidligere har opplevd noe lignende. Flertallet merker seg den helt særegne situasjonen at Riksrevisjonen velger å trekke sin avsluttede revisjonsberetning for 2022 og utarbeide en ny revisjonsberetning.

Flertallet mener kritikken av NSM som etat og Justis- og beredskapsdepartementet som eier viser alvorlige svakheter i styringen av en stor og meget viktig offentlig etat. Flertallet er bekymret for om departementets mangelfulle oversikt og oppfølging i etatsstyringen også kan innebære svakheter i den øvrige oppfølgingen av NSM. Flertallet understreker at det er justis- og beredskapsministerens ansvar å sikre at etatsstyringen gjennomføres på en god og tillitvekkende måte.

Flertallet ber justis- og beredskapsministeren om å gi Stortinget oppdatert informasjon om status for tiltak som er igangsatt for å bedre situasjonen, og hvilke tiltak regjeringen fremover vil gjennomføre som følge av den alvorlige kritikken NSM og departementet får i Riksrevisjonens dokument.

Komiteen viser til Gjedrem-utvalgets påpekning av departementets mangelfulle etatsstyring av NSM over tid. Komiteen viser til utvalgets påpekning av at Justis- og beredskapsdepartementet burde ha satt seg bedre inn i den økonomiske og administrative styringen av og i NSM ved overføringen fra Forsvarsdepartementet i 2019, og til utvalgets anbefaling om at Justis- og beredskapsdepartementet burde fulgt bedre opp sitt eget oppdragsbrev av oktober 2020 og bedt om å få vurdert leiekontrakten. Komiteen viser videre til at Gjedrem-utvalget påpeker:

«Samlokaliseringen og utredningen av arealbehov for NSM er i svært liten grad reflektert i referater fra etatsstyringsmøter med JD og FD. Denne saken er henvisning til egne møter uten referater. Utvalget er kjent med at det har vært noen slike møter, blant annet rundt årsskiftet 2020/2021, men det foreligger ikke en felles, omforent oppsummering fra møtene.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne, understreker at departementets oppfølging av NSM over tid må sees i lys av manglende oppfølging av oppdragsbrevet fra oktober 2020, og at møtene som ble gjennomført i etterkant, mangler en felles omforent oppsummering.

Komiteen viser til brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen 3. mai og svarbrev fra justis- og beredskapsministeren 10. mai 2024. Statsråden viser i sitt svar til de tiltak som er igangsatt for å rydde opp i den ulovli-

ge låneavtalen NSM har inngått, og forsikrer komiteen om at NSM følges tett opp gjennom månedlige etatsstyrimøter med spesiell oppmerksomhet på økonomistyring.

Komiteen viser til at statsråden i sitt svarbrev skriver:

«Som justis- og beredskapsminister har jeg det overordnede konstitusjonelle, administrative og budsjettmessige ansvaret for NSM.»

Komiteen registrerer med dette at justis- og beredskapsministeren erkjenner sitt konstitusjonelle ansvar for de feil som er blitt begått i NSM. Komiteen anser dette som en viktig og nødvendig bekreftelse fra statsråden.

4. Komiteens tilråding

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

vedtak:

I

Redegjørelse av justis- og beredskapsministeren 16. januar 2024 om NSM-saken – vedlegges protokollen.

II

Redegjørelse av justis- og beredskapsministeren 7. mars 2024 om NSM-saken – vedlegges protokollen.

III

Dokument 1 (2023-2024) – Tillegg 1 – Riksrevisjonnens gjennomgang av Låneopptak hos Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 14. mai 2024

Peter Frølich

leder og ordfører

Liste over vedlegg

- Vedlegg 1** Redegjørelse av justis- og beredskapsministeren om NSM-saken – utdrag av referat fra stortingsmøte 16. januar 2024
- Vedlegg 2** Redegjørelse av justis- og beredskapsministeren om NSM-saken – utdrag av referat fra stortingsmøte 7. mars 2024
- Vedlegg 3** Brev datert 12. desember 2023 fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til justis- og beredskapsministeren
- Vedlegg 4** Brev datert 19. desember 2023 fra justis- og beredskapsministeren til kontroll- og konstitusjonskomiteen
- Vedlegg 5** Brev datert 3. mai 2024 fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til justis- og beredskapsministeren
- Vedlegg 6** Brev datert 10. mai 2024 fra justis- og beredskapsministeren til kontroll- og konstitusjonskomiteen

Vedlegg 1

Redegjørelse av justis- og beredskapsministeren om NSM-saken - utdrag av referat fra stortingsmøte 16. januar 2024

Statsråd Emilie Mehl [10:01:29]: Jeg vil innledningsvis takke for muligheten til å orientere om saken som gjelder Nasjonal sikkerhetsmyndighets låneopptak.

I forbindelse med inngåelse av avtale om leie av nye lokaler på Fornebu inngikk NSM ulovlige låneavtaler på til sammen 200 mill. kr. NSM har opplyst at lånet er benyttet til sikkerhetsmessige spesialtilpasninger i bygget, moderniseringer av IKT-utstyr og innkjøp av møbler m.m.

Fortsatt er det mange spørsmål og uavklarte forhold. Derfor nedsatte regjeringen 15. desember 2023 et uavhengig utvalg som skal bidra til å opplyse saken, og rapporten fra utvalget skal etter planen være klar innen 1. mars 2024.

Stortinget ble første gang orientert om saken i Prop. 34 S for 2023–2024. Jeg vil trekke fram noen hovedpunkter som også ble gitt i den nevnte proposisjonen.

I mai 2020 sendte NSM forespørsel til elleve store eieendomsaktører og ba om tilbud på nye lokaler i Oslo-området innen september 2020. Bakgrunnen var et behov for i større grad å samlokalisere virksomheten og tilrettelegge for en mer effektiv drift. I tillegg vurderte NSM at de hadde et økt arealbehov, bl.a. som følge av bemanningsøkning.

Den 15. oktober 2020 sendte Justis- og beredskapsdepartementet et brev til NSM hvor departementet trakk opp rammene for en utredning og løsning av framtidig arealbehov. Slike prosjekter skal følge Kommunal- og distriktsdepartementets «Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor». I henhold til denne instruksjonen skal viktige veivalg avklares med eget departement.

Det framgikk i brev fra NSM til Justis- og beredskapsdepartementet av 11. mai 2022 at virksomheten ønsket å inngå avtale om leie av lokaler i Snarøyveien 36 på Fornebu. Graden av spesialtilpasninger for NSM i de nye lokalene ville, ifølge NSM, ikke være svært omfattende. Årlige merutgifter til husleie og drift som følge av den nye leieavtalen var forventet å utgjøre om lag 2 mill. kr. Det framgikk også at det ville påløpe noen engangskostnader til selve flyttingen og kjøp av kontormøbler. Dette opplyste NSM at skulle håndteres innenfor NSMs budsjettmessige rammer.

Instruksjonen fastslår at når summen av framtidige leieforpliktelser er på 100 mill. kr eller mer – slik som det var i denne saken – skal saken forelegges for Kommunal- og distriktsdepartementet for uttalelse, noe Justis- og beredskapsdepartementet gjorde i brev av 16. mai 2022. Kommunal- og distriktsdepartementet ba 24. mai 2022 om å få oversendt et utkast til leieavtale. Utkastet ble innhentet av Justis- og beredskapsdeparte-

mentet fra NSM den 25. mai og oversendt til Kommunal- og distriktsdepartementet den 29. mai 2022. Kommunal- og distriktsdepartementet svarte Justis- og beredskapsdepartementet i brev av 13. juni 2022.

Justis- og beredskapsdepartementet aksepterte i brev til NSM av 20. juni 2022 at virksomheten kunne inngå en leiekontrakt på vilkår som departementet gjorde rede for i brevet. Det har i etterkant vist seg at NSM inngikk leiekontrakt allerede 1. juni 2022 – altså før de mottok dette brevet. Den endelige kontrakten inneholdt endrede vilkår sammenlignet med det som framgikk i avtaleutkastet Justis- og beredskapsdepartementet hadde fått tilsendt i mai 2022. Denne kontrakten nevner bl.a. eksplisitt en låneavtale mellom partene. Kontrakten som ble inngått 1. juni 2022, var ikke forelagt departementet.

NSM signerte 8. juli 2022 først en særskilt låneavtale – altså et eget dokument – for inntil 100 mill. kr, og de signerte 1. september 2023 en tilleggsavtale som utvidet lånebeløpet inntil 200 mill. kr. NSM inngikk disse låneavtalene uten at Justis- og beredskapsdepartementet ble informert.

Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet ble i slutten av oktober 2023 informert av NSM om at de mente at virksomheten hadde et budsjettmessig merbehov i 2024. Det ble redegjort for saken i et møte 1. november 2023. I dette møtet kom det fram at deler av merbehovet besto av renter og avdrag. Justis- og beredskapsdepartementet ba da NSM om mer informasjon og fikk oversendt leie- og låneavtalene den 7. november 2023.

Som jeg også tidligere har sagt, har departementet jobbet for å avklare faktum i saken etter dette. Det gjenstår fortsatt arbeid med å klarlegge alle forhold.

Justis- og beredskapsdepartementet forela saken og låneavtalene for Finansdepartementet. Finansdepartementets vurdering er at NSM ikke har hatt fullmakt til å inngå slike låneavtaler. Avtalene innebærer brudd på gjeldende lover og regelverk, bl.a. Grunnlovens bestemmelse om Stortingets bevilgende myndighet. Låneopptaket er også i strid med sentrale punkter i statens budsjett- og økonomiregelverk. På denne bakgrunnen ble NSM den 1. desember 2023 instruert om å stoppe alle utbetalinger relatert til låneavtalene.

Det var ønskelig å tilbakebetale det ulovlige lånet så snart som mulig for å begrense statens rentekostnad og tap. Prop. 34 S for 2023–2024, Tillegg til Prop. 30 S for 2023–2024 om ny saldering av statsbudsjettet 2023 (Nasjonal sikkerhetsmyndighet og ny saldering), ble lagt fram den 8. desember 2023. Regjeringen foreslo å øke

bevilgningen til NSM med 200 mill. kr for å kunne innfri lånet.

Det var på det tidspunktet usikkert når avklaringen av endelig beløp som måtte tilbakebetales, ville foreligge, og når eventuelle utbetalinger kunne skje. Derfor ble det gjort oppmerksom på at utgiftsføringen helt eller delvis kunne bli forskjøvet til 2024. I forbindelse med behandlingen av Innst. 150 S for 2023–2024 vedtok Stortinget den 20. desember 2023 å øke bevilgningen til NSM med 200 mill. kr.

Regjeringen ser på denne saken som alvorlig. Driften av NSM må være i tråd med de statlige styringsprinsippene vi har, og med norsk lov. Samtidig er det også viktig å sikre at NSM kan gjennomføre oppgaver i tråd med det samfunnsoppdraget de har, bl.a. å avdekke og håndtere cyberangrep.

I Prop. 34 S for 2023–2024 ble det redegjort for flere tiltak som vi ville igangsette for å rydde opp i saken. Alle disse er fulgt opp og i prosess, og jeg vil nå gå gjennom disse.

De avtalerettslige konsekvensene av låneavtalene ble fulgt opp i dialog med den private utleieren som også var långiver. NSM gjennomførte 21. desember 2023 en befriende innbetaling av utestående lånebeløp på 147,2 mill. kr, inkludert renter, til långiver. Beløpet ble utbetalt av NSM over kap. 457 NSM, ny post 21 Spesielle driftsutgifter, som har stikkordet «kan overføres», og som ble opprettet i forbindelse med Stortingets behandling av Innst. 150 S for 2023–2024, jf. Prop. 34 S for 2023–2024.

Det endelige beløpet som skal tilbakebetales, er ikke endelig avklart. Dette jobbes det videre med.

Det er beskikket en ny midlertidig direktør i NSM for en periode på seks måneder. Direktøren tiltrådte 2. januar i år. Beskikkelsen er i påvente av kunngjøring og tiltredelse av ny direktør. Det jobbes for å gjennomføre tiltak for å sikre en god økonomistyring og internkontroll i virksomheten, samtidig som NSMs samfunnsoppdrag ivaretas også i 2024.

Som tidligere varslet har Forsvarsdepartementet iverksatt en gjennomgang av alle husleieavtaler inngått av NSM de siste ti årene. Videre går Justis- og beredskapsdepartementet gjennom våre egne rutiner for økonomi- og etatsstyringen av NSM, herunder hvilke rutiner vi har for behandling av leiesaker.

Som jeg også sa før jul, har det vært viktig hele veien å ha full åpenhet rundt denne saken. Derfor har Justis- og beredskapsdepartementet lagt ut en åpen oversikt over foreløpige relevante hendelser og dokumenter på regjeringens nettsider.

Som jeg også tidligere har sagt, mener jeg det er svært viktig at vi får klarhet i faktum i denne saken. Som varslet i Prop. 34 S er det satt i gang en ekstern gjennomgang for å sikre dette. Det er et uavhengig utvalg, satt ned av regjeringen, som ledes av tidligere finansråd Svein

Gjedrem, og det består av øvrig av tidligere riksadvokat Tor Aksel Busch og administrerende direktør i Revisorforeningen, Karen Kvalevåg. Utvalget er på den måten sammensatt med medlemmer som har en bred og sammensatt kompetanse. De er godt i gang med sitt arbeid, og som nevnt forventer vi at rapporten skal være klar innen 1. mars.

Utvalgets mandat innebærer at de skal foreta en grundig gjennomgang og vurdering av saksbehandlingen og beslutningsprosesser i NSM i forbindelse med følgende forhold:

NSMs inngåelse av leieavtalen for lokalene i Snarøyveien 36 og prosessen som ledet fram til denne, herunder bl.a. arealbehov og valg av formålsbygg eller konkurransebygg

NSMs inngåelse av de tilknyttede låneavtalene, inkludert avtalene om utvidet låneramme

NSMs regnskapsføring av låneavtalene i 2022 og 2023

NSMs inngåelse og bruk av opsjon i leiekontrakten for utvidelse av arealet, herunder om låneavtalene har relevans for utleie av lokaler til Utenriksdepartementets etat for eksportkontroll

Videre skal utvalget også vurdere forholdet til relevante lover og regelverk, som f.eks. Grunnloven § 75 bokstav b, lov om Statens pensjonsfond § 7 annet ledd om adgangen til å oppta lån, Grunnloven § 75 bokstav d om Stortingets bevillende myndighet og øvrig bevilgningsreglementet samt anskaffelsesregelverket og regnskapsregler.

I den utstrekning det er relevant, skal utvalget også gjennomgå og vurdere dialogen med bl.a. privat utleier og långiver, Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Statsbygg samt saksbehandlingen i relevante departementer og etater som er knyttet til saken.

Utvalget skal også, i den utstrekning det er relevant, vurdere om overføringen av det administrative ansvaret for NSM fra Forsvarsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet i 2019, herunder overgangen fra Forsvarsbygg til Statsbygg, har hatt konsekvenser ved NSMs inngåelse av leie- og lånekontraktene nevnt over.

Undersøkelsen avgrenses i tid fra oppstart av prosessen med nytt lokale i NSM og fram til Prop. 34 S for 2023–2024 ble lagt fram for Stortinget 8. desember 2023.

Utvalget skal fremme forslag om tiltak og anbefalinger det mener er nødvendige. Utvalget står også fritt til å vurdere andre forhold enn dem som er nevnt ovenfor, og foreta de undersøkelser og innhente de opplysninger som er nødvendige for at saken blir tilstrekkelig belyst.

Jeg mener det er viktig at det eksterne utvalget nå får gjennomgått saken grundig. Som sagt har vi lagt fram regjeringens foreløpige vurderinger, som framgår av

Prop. 34 S for 2023–2024. Vår endelige vurdering vil imidlertid ikke kunne foreligge før vi har fått og vurdert rapporten fra det eksterne utvalget.

Jeg vil komme tilbake til Stortinget når utvalget har lagt fram sin rapport. Jeg ser det også som naturlig at rapporten oversendes kontroll- og konstitusjonskomiteen, og at jeg på egnet tidspunkt etter framleggelsen kommer til Stortinget for å redegjøre nærmere for saken.

Avslutningsvis vil jeg si at jeg også er opptatt av at vi skal legge til rette for at de ansatte i NSM fortsatt skal levere godt på det svært viktige samfunnsoppdraget de har, og at NSM skal ivareta det forebyggende sikkerhetsarbeidet på en god måte. Det er helt avgjørende at det legges til rette for at NSM fortsatt skal kunne beskytte våre nasjonale sikkerhetsinteresser, samtidig som vi jobber videre med å klarlegge fakta vedrørende leie- og låneavtalene.

Da vil jeg få takke for muligheten til å redegjøre, og så ønsker jeg selvfølgelig å gjøre det jeg kan for at Stortinget skal få svar på de spørsmålene som de måtte ha.

Vedlegg 2

Redegjørelse av justis- og beredskapsministeren om NSM-rapporten - utdrag av referat fra stortingsmøte 7. mars 2024

Statsråd Emilie Mehl [13:17:35]: Først vil jeg takke for muligheten til å orientere om sentrale funn fra rapporten «NSMs leie av Snarøyveien 36», som jeg fikk overlevert fredag 1. mars. Rapporten ble levert til meg av utvalgets leder, tidligere sentralbanksjef og finansråd Svein Gjedrem. Utvalget som har gått gjennom NSM-saken, besto for øvrig av tidligere riksadvokat Tor-Aksel Busch og administrerende direktør i Revisorforeningen Karen Kvalevåg.

Som Stortinget er gjort kjent med i Prop. 34 S for 2023–2024 og i min redegjørelse 16. januar 2024, inngikk NSM i forbindelse med inngåelse av avtale om leie av nye lokaler på Fornebu i Snarøyveien 36 ulovlige låneavtaler på til sammen 200 mill. kr hos utleier av lokalene, Norwegian Property. Som tidligere opplyst, avdekket Justis- og beredskapsdepartementet den ulovlige låneavtalen da NSM oversendte den 7. november 2023.

Både jeg, departementet og regjeringen har tatt dette på største alvor. Vi satte umiddelbart i gang tiltak for å rydde opp. Ett av tiltakene var å raskt beslutte at saken måtte gjennomgå av et uavhengig utvalg. Det var viktig å få klarhet i omstendighetene knyttet til låneavtalen, styringen av NSM, og hva vi kunne ha gjort annerledes i Justis- og beredskapsdepartementet.

Regjeringen satte ned dette utvalget 15. desember 2023. Utvalget har jobbet raskt og leverte rapporten innen fristen 1. mars. Jeg oversendte rapporten til Stortinget samme dag som den ble mottatt, og samtidig ba jeg Stortinget om å få holde en redegjørelse.

Da jeg orienterte Stortinget om saken 16. januar i år, kunne jeg gi et overordnet bilde basert på det vi visste på daværende tidspunkt. Gjennom utvalgets rapport har vi nå et godt bilde, og jeg vil nå redegjøre for dette.

Rapporten inneholder syv kapitler. I kapitlene 1–3 redegjør utvalget generelt om utredningsoppdraget, om Nasjonal sikkerhetsmyndighet og om relevant regelverk i staten om leiekontrakter. Utvalget har gitt en utfyllende beskrivelse av hendelsesforløpet i kapittel 4 og gjør nærmere rede for leiekontrakten med tilhørende låneavtaler i kapittel 5. Jeg vil bemerke at redegjørelsen jeg ga i Stortinget den 16. januar, så langt vi kan se nå, samsvarer med utvalgets framstilling i kapitlene 4 og 5.

Når det gjelder lånet: Rapporten bekrefter at «reelt sett var det utvilsomt et lån». Utvalget poengterer også at en slik låneavtale er annerledes enn en avtale om investeringsleie, slik jeg også beskrev saken i min redegjørelse for Stortinget 16. januar. Utvalget skriver at NSMs inngåelse av låneavtalene var et brudd på Grunnloven § 75 d og et brudd på Stortingets bevilgningsreglement § 6 første ledd. Utvalget skriver også at NSM oversendte endelig leiekontrakt og låneavtaler til Justis- og bered-

skapsdepartementet 1. november 2023, slik som jeg tidligere har opplyst for Stortinget. Leiekontrakten ble underskrevet før Justisdepartementet hadde behandlet saken ferdig. NSM brøt også sin plikt til å opplyse Justisdepartementet til riktig tid om leiekontraktens presise innhold, og senere om de sviktende økonomiske forutsetningene for kontrakten.

Jeg vil bruke hoveddelen av redegjørelsen til å belyse utvalgets vurderinger i kapittel 6 og tilråinger i kapittel 7, og komme inn på enkelte andre deler av rapporten eller øvrige opplysninger der det er relevant.

Jeg var både i tilknytning til framleggelsen av Prop. 34 S for 2023–2024 og i redegjørelsen 16. januar klar på at det fortsatt var uavklarte forhold i saken, og at det var viktig å få opplyst alle relevante forhold. Vi har nå fått en systematisk gjennomgang som kan danne grunnlag for ytterligere tiltak i NSM, i mitt departement og i andre departement. Rapporten er også et bidrag til å skape ro rundt NSMs virksomhet og det viktige faglige arbeidet de gjør for å trygge befolkningen og landet.

Jeg vil gå over til utvalgets funn, før jeg kommer inn på deres tilråinger.

Utvalget har en detaljert gjennomgang av hendelsesforløpet i saken, helt fra ansvaret for NSM ble overført fra Forsvarsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet i 2019, til Prop. 34 S for 2023–2024 ble lagt fram. Utvalgets leder pekte ved framleggelsen på at feil på feil ble gjort. Det er vanskelig å slå fast ett bestemt tidspunkt hvor det gikk galt, slik jeg ser det, nettopp fordi det har oppstått følgefeil av beslutninger som skriver seg tilbake i tid. Utvalget peker på at ting kunne vært gjort annerledes helt siden 2019. I 2019 ble det gjort noen endringer i det konstitusjonelle ansvaret knyttet til NSM, da Norge fikk sin første samfunnsikkerhetsminister. Dette kommer jeg nærmere tilbake til.

Min vurdering er at det er viktig og riktig å være klar på at flere sider ved denne saken kunne vært håndtert på en annen måte, også i perioden etter at jeg tiltrådte som statsråd. Departementet kunne etterspurt mer informasjon på ulike tidspunkt. Samtidig har også utvalgets leder ved framleggelsen påpekt at NSM tilbakeholdt informasjon:

«NSM brøt sin plikt til å opplyse JD til riktig tid om leiekontraktens presise innhold og senere om de sviktende økonomiske forutsetningene for kontrakten.»

Som jeg vil komme tilbake til, er det sentralt for meg og regjeringen å iverksette tiltak for å forebygge at noe slikt kan skje igjen.

Jeg vil nå gå nærmere inn på de ulike vurderingene og tilråingene fra utvalget. I tråd med rapporten be-

gynner jeg med å orientere om det som knytter seg til NSM. Utvalget peker på 14 momenter knyttet til NSM:

1. NSM tok opp lån på inntil 200 mill. kr fra utleier. NSM har ikke adgang til å låne.
2. NSM hadde heller ikke dekning i de gjeldende budsjetter for de samlede leie- og lånekostnadene de påtok seg, slik regelverket sier det skal være.
3. Leiekontrakten ble underskrevet før Justis- og beredskapsdepartementet hadde behandlet saken ferdig.
4. NSM brøt sin plikt til å opplyse til riktig tid Justis- og beredskapsdepartementet om leiekontraktens presise innhold og om de sviktende økonomiske forutsetningene for kontrakten.
5. Beslutningsgrunnlaget i NSM var verken fullstendig eller korrekt og heller ikke kvalitetssikret eller forstått på ledernivå.
6. Bygge- og leiesaksinstruksen, som sier at før avtalen inngås, skal alle relevante forhold være avklart og vurdert, ble brutt.
7. Leiekontrakten ble undertegnet før vedlegget med tilleggssavtalen om særtilpasninger, lån og investeringer var utarbeidet.
8. Det var også øvrig svikt i saksbehandlingen i NSM ved inngåelse av leie- og lånekontrakten.
9. NSM brukte ikke Statsbygg som rådgiver, slik de har plikt til.
10. Lånet er delvis brukt til å finansiere investeringer som NSM har bedt om bevilgninger til, altså satsingsforslag. De har ikke avventet og forholdt seg til regjeringens og Stortingets prioriteringer.
11. NSMs årsregnskap for 2022 gir ikke et dekkende bilde, og regnskapsføring for 2023 må være i tråd med økonomiregelverket.
12. Det ble lagt vekt på å skape ett NSM, men visjonen ble ikke fulgt opp med en plan eller prosjekt for å utvikle organisasjonen.
13. Samlingen av NSM var ikke tilstrekkelig forankret i egen organisasjon.
14. Flyttingen var ikke tilstrekkelig forankret i de to styrende departementene.

Utvalgets rapport fastslår at det ikke er tvil om at ledelsen i NSM bærer ansvaret for låneopptaket og den økonomiske situasjonen de kom i. «De var arkitektene bak det hele», skriver utvalget. Jeg siterer:

«Utvalget bemerker at ved undertegnelse av leiekontrakten diskuterte ledelsen bare risikoen for direktøren ved å undertegne før JD hadde gitt klar-signal, og ikke risikoen ved de økonomiske forutsetningene og selve låneavtalen. Dette er det vanskelig å forstå.»

Og videre:

«I flere av saksframleggene om flyttingen har flytteprosjektet og administrasjonen i NSM påpekt

risiko. Ledelsen har likevel gått videre og økt ambisjonen underveis i prosessen.»

Utvalget kommer deretter inn på forhold i Justis- og beredskapsdepartementet. Som tidligere sagt plasserer utvalget ansvaret for låneopptaket og den økonomiske situasjonen de kom i, hos ledelsen i NSM. Under Justis- og beredskapsdepartementet skriver utvalget at Justisdepartementet «vil normalt legge til grunn at underliggende virksomheter lojalt følger lover og regler og lar tilflytte departementet relevant og riktig informasjon til rett tid». Men videre:

«Det er likevel grunn til å påpeke ulike forhold ved departementets saksbehandling og den nærmere dialog med NSM i den aktuelle saken.»

Utvalget trekker deretter fram fem forhold:

1. Justisdepartementet burde ha satt seg bedre inn i den økonomiske og administrative styringen i NSM ved overføringen fra Forsvarsdepartementet i 2019, og forberedt lederskiftet i 2021 bedre.
2. Justisdepartementet burde satt seg godt inn i hvilken rådgivning Statsbygg gir i hele prosessen med å inngå leiekontrakter, og fulgt opp kravet fra mars 2020 om at Statsbygg skal bli brukt som rådgiver ved inngåelse av alle leiekontrakter med verdi over 30 mill. kr.
3. Justisdepartementet kunne bidratt til fortløpende saksbehandlingen i NSM i 2021 og fulgt opp saken i de faste etatsstyringsmøtene med NSM.
4. Justisdepartementet burde fulgt bedre opp sitt eget oppdragsbrev av oktober 2020 og bedt om og vurdert leiekontrakten.
5. Justisdepartementet burde ha søkt mer kunnskap om kostnadene ved nytt bygg.

Til punkt 1: Når det gjelder overføringen av det administrative ansvaret fra Forsvarsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet, skjedde dette i statsråd 22. januar 2019, samtidig med etableringen av en ny post som samfunnsikkerhetsminister i Justis- og beredskapsdepartementet i Erna Solbergs regjering. I «Offisielt fra statsråd» går det fram at Ingvil Smines Tybring-Gjedde fra Fremskrittspartiet utnevnes til statsråd og overtar det administrative ansvaret for Nasjonal sikkerhetsmyndighet fra Forsvarsdepartementet. Utvalget skriver at:

«Overføringen av det administrative ansvaret for NSM kom overraskende på både administrasjonen i de to departementene og direktoratet.»

Utvalget skriver også at:

«(...) JD burde skaffet seg bedre kjennskap til organisasjonens faglige og administrative kompetanse og kapasitet da de fikk ansvaret for virksomheten.»

Hvilke vurderinger som ble gjort før, under og etter denne endringen, og hva som er bakgrunnen for dette, kjenner jeg ikke til.

Når det gjelder lederskiftet i NSM i 2021, skriver utvalget at Justisdepartementet kunne ha forsikret seg om, eventuelt ved egen opplæring, at ny leder var rustet til å styre virksomheten løpende, herunder å kontrollere NSMs økonomi. Ny direktør i NSM ble utnevnt 12. februar 2021 under Monica Mæland som justis- og beredskapsminister, etter at Fremskrittspartiet hadde gått ut av regjering og samfunnsikkerhetsministerposten ble lagt ned. Jeg har heller ikke forutsetninger for å kjenne til vurderingene rundt dette eller oppfølgingen av det i etterkant.

Jeg velger å redegjøre for punktene 2, 3 og 4 samlet.

Utvalget skriver at hvis NSM hadde brukt Statsbygg som rådgiver og fulgt deres tilhørende retningslinjer, slik de var pålagt, ville opptak av lån ikke kunne skjedd og andre feil vært unngått. Jeg vil sørge for at mitt departement følger opp at Statsbygg benyttes som rådgiver i det videre.

Jeg merker meg også at utvalget skriver at styringsdokumentene fra Justis- og beredskapsdepartementet til NSM i det vesentlige er tydelige og, så langt utvalget har vurdert, i tråd med gjeldende regelverk i staten. Videre skriver de at oppdragsbrevet i oktober 2020 til NSM om utredning av framtidig arealbehov var klart og tydelig. Her vil jeg gjøre Stortinget oppmerksom på at NSM i det nevnte oppdragsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet i oktober 2020 får et klart styrings-signal om å benytte Statsbygg eller Forsvarsbygg i prosessen. Departementet ser i ettertid at vi burde fulgt opp dette tettere.

Justis- og beredskapsdepartementet la til grunn at NSM innhentet bistand fra Statsbygg som pålagt, og som NSM beskrev i brev til Justis- og beredskapsdepartementet av 18. november 2021. Videre la vi til grunn at NSM ville følge de eventuelle anbefalingene som Statsbygg kom med. I denne forbindelse viser vi til utvalgets omtale av at NSM tilbakeholdt informasjon. Jeg vil påpeke at dette i seg selv er uakseptabelt og bidro til at styringsdialogen ble krevende. Departementet deler for øvrig utvalgets vurdering om at dette uansett burde vært tydeligere løftet i etatsstyringsmøtene.

Når det gjelder punkt 5, om kostnadene ved nytt bygg, og den betydelige veksten i antall ansatte som NSM gjennomførte uten budsjettmessig dekning, fastslår utvalget at dette var preget av direktoratets egen vurdering og vektlegging av de sikkerhetspolitiske utfordringene, og en tro på at bevilgningene ville måtte bli økt ytterligere. Utvalget fastslår at departementet burde stilt flere kritiske spørsmål, både til kostnadene ved nytt bygg og vekst i antall ansatte.

Jeg registrerer at utvalget også viser til at departementet i en e-post datert 21. mars 2022, i forbindelse med arbeidet med den såkalte Ukraina-proposisjonen, tok et tydelig forbehold og ba NSM planlegge ut fra 2022-rammen. I ettertid ser vi at dette er forhold depar-

tementet likevel burde ha fulgt bedre opp. Samtidig er det i styringsdialogen med NSM lagt til grunn at virksomheten, som andre, følger Stortingets bevilgningsreglement, herunder at utgiftene ikke overskrider gjeldende rammer. På bakgrunn av regnskapstallene, som viser forbruk i forhold til budsjett, var det ingen signaler som tydet på at det ikke var god nok internkontroll i NSM i perioden fra virksomheten ble overført til Justis- og beredskapsdepartementet, og fram til da.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og Statsbygg er også omtalt i rapporten. Når det gjelder Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets ansvarsområde, har utvalget følgende vurderinger om endringer i statens bygge- og leiestrategi:

- Benytt formålsbygg når staten har et sikkert, langsiktig og stort arealbehov, og også når det kreves særskilte sikkerhetsbehov som utløser store investeringer.
- Når et leiebygg må tilpasses på grunn av sikkerhet med videre med en stor investering, bør investeringen finansieres direkte gjennom bevilgning og ikke gjennom framtidig leie.
- Ordningen for brukerfinansierte prosjekter (kurantordningen) i statsbudsjettet bør endres slik at den kan finansiere større tilpasninger i leiebygg, og rammen i den årlige investeringsfullmakten fra Stortinget for ordningen settes noe opp.
- Bygge- og leiesaksinstruksen, som blir vedtatt ved kongelig resolusjon, bør inkludere at Statsbygg skal brukes som rådgiver ved inngåelse av større leiekontrakter, og at deres retningslinjer for leiekontrakter skal følges av alle statlige virksomheter.

Utvalget kommer også med en vurdering til Finansdepartementet. Finansdepartementet bør tydeliggjøre vilkår for fullmakten om å inngå leieavtaler utover budsjettåret.

Utvalgets rapport er oversendt til de nevnte departementene, og jeg har hatt dialog med finansministeren og digitaliserings- og forvaltningsministeren, som vil gå inn og vurdere anbefalingene fra utvalget på sine områder.

Utvalget kommer med syv konkrete tilrådinger. Jeg vil nå gå gjennom dem og si noe om hvordan de følges opp.

Det første punktet er: «NSM må gjennomgå styrings- og forvaltningspraksis». Det er beskikket en midlertidig direktør i NSM for en periode på seks måneder. Direktøren tiltrådte 2. januar i år. Jeg vil understreke at Justis- og beredskapsdepartementets oppfatning er at NSM leverer godt på det samfunnsoppdraget de har. Det er viktig for Norge at de fortsatt kan ivareta sikkerhetsarbeid på en god måte. Derfor var det viktig for regjeringen raskt å få på plass en midlertidig direktør i NSM. Ny midlertidig direktør har satt inn nødvendige tiltak for å sikre god økonomistyring og internkontroll i virksomheten, samtidig som NSMs samfunnsoppdrag

ivaretas. Utvalget viser også til at dette arbeidet er i gang. Jeg vil også forsikre Stortinget om at den nye direktøren i NSM har startet oppfølgingen av utvalgets rapport. Rapporten vil inngå som en del av styringsdialogen framover.

Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har gjennomgått alle husleieavtaler inngått av NSM de siste ti årene. Det er ikke avdekket leieavtaler med opsjoner på lån tilsvarende leie- og låneavtalene tilknyttet Snarøyveien 36.

Utvalget tilrår videre, i punkt 2: «JD bør så snart som mulig få vurdert de administrative og økonomiske funksjonene i NSM, og herunder fullmakter ute i organisasjonen til å pådra utgifter». I tildelingsbrev til NSM for 2024 er budsjettfullmaktene inndratt, og NSM må nå søke Justis- og beredskapsdepartementet om å benytte seg av disse i hvert enkelt tilfelle.

Utvalgets tilråding i punkt 3 er: «JD bør vurdere en ekstern gjennomgang av NSM». Utvalget utdyper dette med også å vise til at Justis- og beredskapsdepartementet ikke fikk nøye vurdert NSMs samlede virksomhet og organisasjon i 2019. Utvalget tilrår en ekstern gjennomgang av denne viktige samfunnsinstitusjonen og «hvor godt den fungerer», som de skriver. Jeg vil sørge for at det gjennomføres en gjennomgang av NSMs samlede virksomhet og organisasjon, og jeg vil følge utvalgets råd om at denne gjennomgangen skal være ekstern.

NSM har over tid fått tilført mange nye oppgaver, noe som gjenspeiles i en virksomhet som har vokst, og som er lokalisert flere steder. NSM har et svært viktig samfunnsoppdrag som er forsterket i den krevende sikkerhetspolitiske situasjonen vi er i.

Utvalget tilrår i punkt 4: «Det bør vurderes om NSM bør nevnes i sikkerhetsloven». Jeg vil i forbindelse med den eksterne gjennomgangen vurdere utvalgets forslag om at NSM bør nevnes i sikkerhetsloven, eller om det er hensiktsmessig å opprettholde dagens betegnelse «sikkerhetsmyndigheten».

I punkt 5 tilrår utvalget: «Budsjettstyring gjennom årlige budsjetter. Unngå kontinuerlige budsjettprosesser om tillegg gjennom året». Dette vil jeg også ta med meg i det videre arbeidet framover.

Og i punkt 6: «FIN bør tydeliggjøre vilkår for fullmakten om å inngå leieavtaler utover budsjettåret». Som jeg opplyste tidligere, har jeg hatt dialog med finansministeren, som vil gå inn i anbefalingene og tilrådingene fra utvalget på sine områder.

Punkt 7 gjelder statens bygge- og leiestrategi, og som opplyst har jeg også hatt dialog med digitaliserings- og forvaltningsministeren, som vil gå inn og vurdere anbefalingene og tilrådingene fra utvalget på sine områder.

I Prop. 34 S for 2023–2024 ble det redegjort for tiltak som skulle igangsettes. Alle disse er enten fulgt opp eller i prosess. Jeg varslet Stortinget i Prop. 34 S for 2023–

2024 at Justis- og beredskapsdepartementet vil gjennomgå egne rutiner innenfor økonomi- og etatsstyringen av NSM, herunder hvilke rutiner departementet har for behandling av leiesaker. Utvalget har understreket viktigheten av at leiesaken har avdekket svakheter i de administrative og økonomiske funksjonene i NSM, herunder fullmaktsstrukturen. Utvalget konstaterer at dette arbeidet er i gang, og tilrår at Justisdepartementet raskt følger opp arbeidet.

NSM følges tett opp av Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet gjennom månedlige styringsmøter med fokus på økonomistyring og internkontroll.

NSM-saken viser at det er behov for å sikre høy oppmerksomhet om økonomi- og etatsstyringen i departementet. Jeg har derfor besluttet at departementets arbeid for å sikre enhetlig og kvalitetssikrede etatsstyrings- og budsjettprosesser mellom departementet og de underliggende etatene, eller tilknyttede etatene, skal styrkes.

Beskikkelsen av midlertidig direktør er i påvente av kunningjøring og tiltredelse av en ny fast direktør i NSM. Departementet har påbegynt arbeidet med dette, og stillingen er nå utlyst. I ansettelsen av en ny, fast direktør for NSM vil departementet vektlegge kompetanse og egnede egenskaper for å kunne styre virksomheten økonomisk og administrativt, i tillegg til å bidra til faglig utvikling.

Jeg vil til slutt si noe om status for økonomisituasjonen i NSM.

Det framkommer av utvalgets rapport at NSM tok opp lån for å finansiere investeringer som de ikke hadde budsjettmessig dekning for. Dette lånet innfris, jf. Prop. 34 S for 2023–2024 og Innst. 150 S for 2023–2024, i tråd med Stortingets vedtak.

Den 21. desember 2023 gjennomførte NSM en innbetaling av utestående lånebeløp på 147,2 mill. kr, inkludert renter, til långiver. Fakturaer eller endelige forpliktelser som ikke var forfalt, men som utvilsomt ville inngått i lånet med utleier, betales fortløpende i 2024 og dekkes av ubrukt bevilgning som er overført fra 2023 til 2024. NSM har forpliktet hele summen på 200 mill. kr, og virksomheten sørger for at forpliktelsene blir innfridd.

Det framkommer også i rapporten at NSM har pådratt seg driftsutgifter som binder opp budsjettet for 2024. Som jeg har vært inne på, har rapporten avdekket store svakheter ved økonomistyringen i NSM etter lederskiftet i 2021, noe som gjorde særlig utslag etter Ukraina-proposisjonen, Prop. 78 S for 2021–2022.

Da det ulovlige lånet ble avdekket, hadde Justis- og beredskapsdepartementet allerede hatt forsterket økonomioppfølging av NSM fra juni 2023. Det ble gjennomført månedlige etatsstyringsmøter med fokus på økonomi- og internkontroll, med sikte på iverksettelse

av tiltak for å oppnå budsjettbalanse i 2023. Bevilgningen til NSM ble økt med 20 mill. kr i forbindelse med nysalderingen av 2023-budsjettet for å unngå et uhjemlet forbruk. Stortinget ble i Prop. 19 S for 2023–2024 informert om at NSM hadde et svært høyt aktivitetsnivå i 2023, bl.a. som følge av krigen i Ukraina og gjennomføring av tiltak i Ukraina-proposisjonen. I tillegg ble det pekt på at den sikkerhetspolitiske situasjonen hadde ført til økt etterspørsel etter kapasiteten og tjenestene til NSM. Dette førte til at NSM i 2023 hadde et høyere aktivitetsnivå enn det budsjettet ga rom for, uten at virksomheten klarte å redusere utgiftene. Utvalget påpeker at Ukraina-proposisjonen utløste en stor oppbemaning i NSM. Tildelingen ga rom for om lag 35 nye stillinger, men det framkommer av utvalgets rapport at i et ledermøte i NSM ble det vurdert å øke antallet ut over dette. Resultatet ble etter hvert rundt 90 nye stillinger.

Mitt departement og Forsvarsdepartementet er også i gang med å gjennomgå budsjettutviklingen i NSM, herunder stillingsveksten. Utvalgslederen la som nevnt vekt på et hendelsesforløp tilbake til 2019, og at flere feil har blitt gjort. Jeg ser det som nødvendig å se på utviklingen over tid, bl.a. som følge av den oppgaveveksten NSM har hatt, som jeg påpekte tidligere i innlegget, og jeg vil komme tilbake til Stortinget ved nødvendighet om budsjettsituasjonen knyttet til de ordinære budsjettprosessene.

Til slutt vil jeg si at det er viktig å legge til rette for at de ansatte i NSM fortsatt skal levere bra på det svært viktige samfunnsoppdraget de har. NSM har en helt sentral rolle i det forebyggende arbeidet. NSM skal få fortsette å fokusere på sitt svært viktige faglige arbeid med å beskytte våre nasjonale sikkerhetsinteresser. Med denne rapporten har vi fått klarlagt saken på en god måte og fått et godt grunnlag for videre oppfølging.



Statsråd Emilie Enger Mehl
Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Vår ref.:

Deres ref.:

Dato:

12.12.2023

Vedr. NSM-lån

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til Prop. 34 S (2023–2024) og pressemeldinger fra regjeringen om at Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har inngått ulovlige låneavtaler på 200 millioner kroner.

Komiteen viser til at proposisjonen er under behandling i Stortinget, men på bakgrunn av sakens art ber komiteen om en tilbakemelding på hvordan regjeringen planlegger å involvere Stortinget når den varslede eksterne gjennomgangen er ferdig.

Komiteen ber også om å få oversendt all relevant informasjon som nå innhentes internt, så fort denne er samlet og ferdigstilt, samt en redegjørelse for hvordan regjeringen selv vurderer leie- og låneavtalene, departementets og etatens behandling av disse og øvrige relevante forhold i saken. Komiteen ber om å få dette oversendt så raskt det lar seg gjøre og uavhengig av den eksterne gjennomgangen.

Komiteen ber om et tidsestimat for når den kan forvente svar på ovennevnte forespørsler.

Med vennlig hilsen
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Peter Frølich
komitéleder





DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget
Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.

Dato

19.12.2023

Vedr. NSMs inngåelse av ulovlige låneavtaler

Jeg viser til brev datert 12. desember 2023 vedrørende låneavtaler inngått av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM).

Regjeringen vurderer denne saken som alvorlig, slik det også følger av Prop. 34 S (2023-2024). Vurderingen er at NSM ikke har hatt fullmakt til å inngå slike avtaler, og at avtalene innebærer klare brudd på gjeldende lover og regelverk.

Jeg ønsker å bringe klarhet i alle sider av saken. Fredag 15. desember 2023 ble det nedsatt et eksternt utvalg som skal foreta en gjennomgang av NSMs inngåelse av leieavtaler på Fornebu og låneopptak i tilknytning til dette.

I den utstrekning det er relevant skal utvalget også gjennomgå og vurdere dialogen med blant annet privat utleier og långiver, Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Statsbygg, samt saksbehandlingen i relevante departementer og etater knyttet til saken.

Rapporten skal være klar innen 1. mars 2024. Mandatet til utvalget og oversikt over sammensetningen, følger vedlagt. Som varslet vil også justis- og beredskapsdepartementet gjennomgå egne rutiner for økonomi- og etatsstyring av NSM, herunder rutiner for behandling av leiesaker.

Justis- og beredskapsdepartementet har instruert NSM om å stoppe alle utbetalinger og transaksjoner til avtalen. De avtalerettslige konsekvensene av låneavtalene følges opp i dialog med den private utleiere som også er långiver. I dette inngår det også å vurdere hvor mye av lånerammen som er kontraktsmessig forpliktet. Videre har forsvarsministeren og jeg iverksatt en gjennomgang av alle husleieavtaler inngått av, eller på vegne av, NSM de siste ti årene.

Tidligere direktør i NSM har sagt opp sin stilling. Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid med Forsvarsdepartementet, har igangsatt arbeid med å få på plass en interimledelse i NSM. Dette for å gjennomføre nødvendige tiltak for å sikre god økonomistyring og internkontroll, samtidig som NSMs samfunnsoppdrag og de ansatte ivaretas på en god måte. Ny midlertidig leder av NSM vil bli beskikket i statsråd før jul.

Som vist til i Prop 34 S (2023-2024) er det fortsatt flere forhold knyttet til saken som ikke er avklart. Jeg mener det er viktig at det eksterne utvalget nå får gjennomgått saken grundig. Regjeringens foreløpige vurderinger i saken framgår av Prop. 34 S (2023-2024). Vår endelige vurdering vil imidlertid ikke foreligge før vi har fått og har vurdert rapporten fra det eksterne utvalget. Jeg vil komme tilbake til Stortinget etter at utvalget har fremlagt sin rapport. Jeg ser det som naturlig at rapporten oversendes Kontroll – og konstitusjonskomiteen og at jeg på egnet tidspunkt etter fremleggelsen kommer til Stortinget for å redegjøre nærmere for saken.

NSM har et svært viktig samfunnsoppdrag, og en sentral rolle i det forebyggende sikkerhetsarbeidet. De skal beskytte nasjonale sikkerhetsinteresser. Det er viktig at dette arbeidet fortsetter og ivaretas godt.

Det er mange spørsmål knyttet til saken, og jeg ønsker åpenhet rundt dette. Jeg har derfor valgt å publisere foreløpig relevant dokumentasjon åpent på regjeringen.no i denne saken. Arbeidet med å gjennomgå dokumentasjonen i saken er tidkrevende, og deler av informasjonen er gradert.

Jeg ser frem til å bidra til å opplyse saken for Kontroll- og konstitusjonskomiteen, og stiller meg til disposisjon for å besvare de spørsmålene komiteen måtte ha.

Med hilsen

Emilie Mehl

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur



VEDLEGG 5

STORTINGET

Statsråd Emilie Enger Mehl
Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Vår ref.:

Deres ref.:

Dato:
03.05.2024

Vedr. NSM-lån

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til justis- og beredskapsministerens redegjørelse om NSM-rapporten og Riksrevisjonens Dokument 1 (2023-2024) Tillegg 1 – Låneopptak hos Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM):

I den forbindelse har komiteen følgende spørsmål:

Hvilket ansvar mener statsråden at hun har i denne saken?

Komiteen ber om svar innen fredag 10. mai 2024.

Med vennlig hilsen
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Peter Frølich
komitéleder





DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
24/2199

Dato
10.05.2024

Vedr. NSM-lån

Jeg viser til brev fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen datert 3. mai 2024 vedrørende NSM-lån.

NSM har et svært viktig samfunnsoppdrag, og en sentral rolle i det forebyggende sikkerhetsarbeidet. NSM skal beskytte våre nasjonale sikkerhetsinteresser. Som justis- og beredskapsminister har jeg det overordnede konstitusjonelle, administrative og budsjettmessige ansvaret for NSM. Ansvaret for den faglige etatsstyringen er delt mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet.

Når det gjelder NSMs inngåelse av ulovlige låneavtaler i forbindelse med leie av nye lokaler, har både jeg, departementet og regjeringen understreket at denne saken tas på største alvor. Derfor ble det umiddelbart iverksatt tiltak for å rydde opp. Det har vært avgjørende for meg å ha full åpenhet om saken, og få klarhet i omstendighetene knyttet til låneavtalen, styringen av NSM, og hva som kunne ha vært gjort annerledes i Justis- og beredskapsdepartementet. Som ansvarlig statsråd var det svært viktig for meg å informere Stortinget om alle sider ved saken.

I Prop. 34 S (2023–2024) ble det redegjort for tiltak som skulle igangsettes. Alle disse er enten gjennomført eller i prosess. Det samme gjelder tilrådingene på mitt ansvarsområde som fremgår i rapporten fra Gjedrem-utvalget. Jeg viser for øvrig til redegjørelse gitt i Stortinget 7. mars d.å.

Det er påpekt forhold som kunne vært gjort annerledes i denne saken, i perioden fra 2019 og frem til låneavtalen ble avdekket. Tidligere ledelse i NSM gjorde låneopptaket som førte til den økonomiske situasjonen virksomheten kom i. Jeg merker meg at Riksrevisjonens saksframstilling og vurderinger er i samsvar med mine redegjørelser til Stortinget om saken 16. januar og 7. mars 2024, samt Prop. 34 S (2023-24) og Gjedremutvalgets rapport som også er oversendt både Stortinget og Riksrevisjonen.

NSM følges fortsatt tett opp gjennom månedlige etatsstyringsmøter med fokus på økonomistyring. Riksrevisjonen får løpende oversendt referater fra disse møtene.

Med hilsen

Emilie Mehl

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.