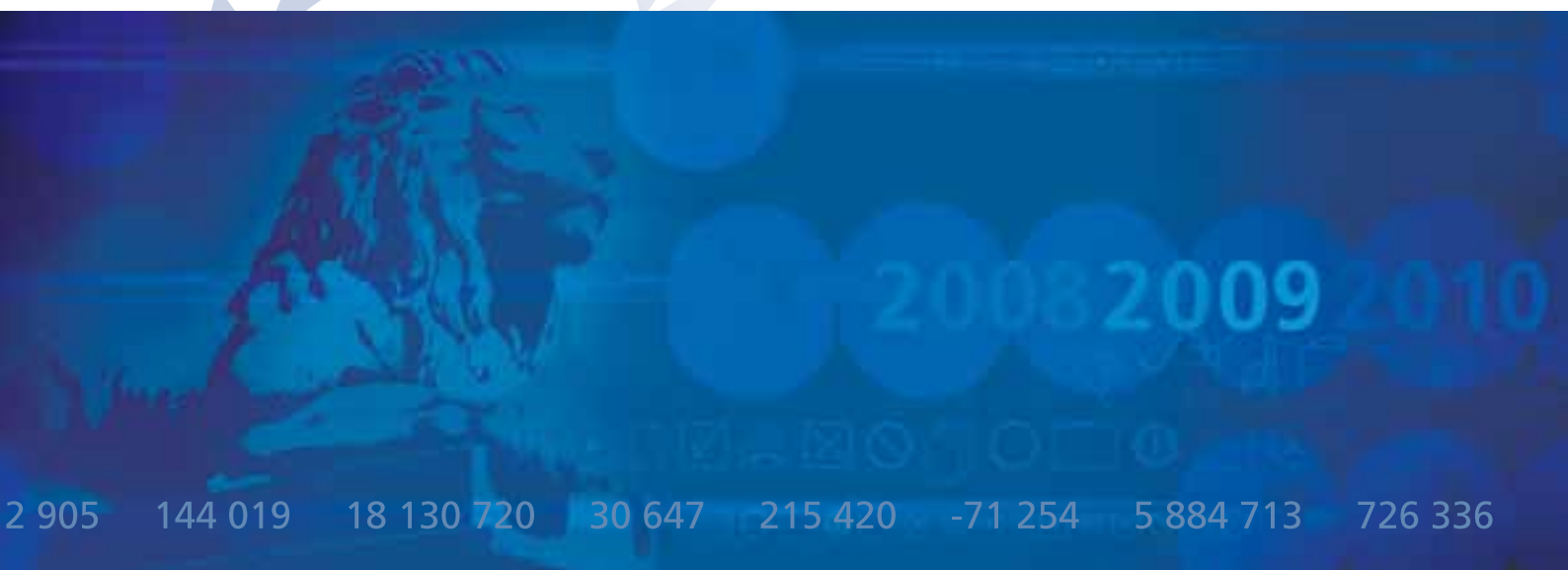




Riksrevisjonen

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2009

Dokument 1 (2010–2011)



118 192 -1 057 54 384 183 301 26 120 372 -330 692 40

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-103-3

Forsideillustrasjon: Lars Tothammer



**Riksrevisjonens rapport om den
årlige revisjon og kontroll for
budsjettåret 2009**

Dokument 1 (2010–2011)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram for Stortinget

- ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjettåret 2009
- beretning om revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard for 2009
- resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter for 2009

Resultatet av kontrollen med forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. for 2009 rapporteres i Dokument 3:2 (2010–2011) som legges fram i november.

Riksrevisjonen, 19. oktober 2010

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Introduksjon til Dokument 1

Dokument 1 er Riksrevisjonens rapport til Stortinget om den årlige revisjon og kontroll av departementene og de statlige virksomhetene. Rapporten er delt i tre:

Del I presenterer et ekstrakt av statsregnskapet som Riksrevisjonen er pålagt å legge fram i henhold til Grunnloven § 75k. Ekstraktet gir en oversikt over bevilgnings- og kapitalregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard.

Del II er en beretning om revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard. Her *oppsummeres* omfanget og resultatet av regnskapsrevisjonen for samtlige departement og underliggende virksomheter. Her trekkes også fram generelle revisjonsfunn av stor økonomisk rekkevidde eller prinsipiell karakter.

Del III presenterer revisjonsresultatene for *de enkelte departement og underliggende virksomheter*. Departementene presenteres i alfabetisk rekkefølge. Hver presentasjon er inndelt i seks underkapitler som er kronologisk bygget opp og følger revisjonsprosessen:

- Kapittel 1–3 beskriver *revisjonsfunnene*. Forholdene som omtales er tatt opp med virksomhetene og departementet underveis i revisjonsprosessen, og deres synspunkter er innarbeidet.
- Kapittel 4 inneholder Riksrevisjonens *bemerkninger*. Det er riksrevisorkollegiets vurdering av departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet. Bemerkningene inneholder også *spørsmål til statsråden* om saker som ønskes nærmere belyst.
- Kapittel 5 er *Statsrådets svar*, som gjengis i sin helhet.
- Kapittel 6 er riksrevisorkollegiets *endelige uttalelse* til departementets totale forvaltning og gjennomføring av budsjettet. Uttalelsen synliggjør kritikkverdige forhold på bakgrunn av bemerkningene og Statsrådets svar.

Innhold

I	Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskapet for administrasjonen av Svalbard for budsjettåret 2009	13	2.2	Statens arbeidsmiljøinstitutt	34
II	Beretning om revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard	19	2.3	Arbeids- og velferdsetaten	34
III	Resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter	27	3	Arbeidsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	44
Statsministerens kontor		28	3.1	Bonusutbetalinger i Statens pensjonskasse	44
1	Statsministerens kontors forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009	28	3.2	Høreapparatformidlingen	44
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	28	3.3	Forskutterte dagpenger ved konkurs	44
1.2	Budsjett – regnskap	29	3.4	Utenlandsområdet	45
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	29	4	Riksrevisjonens bemerkninger	46
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	29	4.1	Revisjon av statsregnskapet vedrørende Statens pensjonskasse	46
3	Statsministerens kontors oppfølging av tidligere rapporterte forhold	29	4.2	Regnskapsrapportering på helsefusjonsområdet	46
4	Riksrevisjonens bemerkninger	29	4.3	Styring av høreapparatformidlingen	46
5	Svar fra Statsministerens kontor	29	4.4	Styring av Pensjonstrygden for sjømenn	46
6	Riksrevisjonen uttaler	29	4.5	Statens pensjonskasse	47
Arbeidsdepartementet		30	4.6	Statens arbeidsmiljøinstitutt	47
1	Arbeidsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009	30	4.7	Arbeids- og velferdsetaten	47
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	30	5	Svar fra Arbeidsdepartementet	49
1.2	Budsjett – regnskap	31	6	Riksrevisjonen uttaler	56
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	31	6.1	Arbeidsdepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	56
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	32	6.2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	57
2.1	Statens pensjonskasse	32	6.3	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	59
			6.4	Forvaltningsrevisjoner	59
			Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	60	
			1	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009	60
			1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	60
			1.2	Budsjett – regnskap	61
			1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	61

2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	62
2.1	Barne-, ungdoms- og familieetaten	62
3	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	68
3.1	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	68
3.2	Barne-, ungdoms- og familieetaten	69
3.3	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	70
4	Riksrevisjonens bemerkninger	70
4.1	Feilbudsjettering og feil regnskapsføring av utgifter knyttet til enslige mindreårige asylsøkere bosatt i kommunene	70
4.2	Svakheter i departementets styring av Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø	70
4.3	Svakheter i departementets styring og oppfølging av tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere	70
4.4	Mangelfull oppfølging av kommunalt barnevern når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år	71
4.5	Svakheter i tilsynet med enslige mindreårige asylsøkere	71
4.6	Barne-, ungdoms- og familieetaten	71
4.7	Lang saksbehandlingstid i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	73
4.8	Manglende varslingsrutiner i underliggende virksomheter	73
5	Svar fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	73
6	Riksrevisjonen uttaler	77
6.1	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget	77
6.2	Barne-, ungdoms- og familieetaten	77
6.3	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	79
6.4	Forvaltningsrevisjoner	79
Finansdepartementet		80
1	Finansdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009	80
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	80
1.2	Budsjett – regnskap	81

1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	81
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	86
2.1	Skatteetaten	86
3	Finansdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	87
3.1	Registerkvalitet og informasjonsflyt i forvaltningen på utenlandsområdet	87
3.2	Sikkerhet og beredskap	88
3.3	Toll- og avgiftsetaten	88
3.4	Statens innkrevingssentral	90
3.5	Skatteetaten	91
3.6	Statens pensjonsfond Norge	92
3.7	Statens pensjonsfond utland	92
4	Riksrevisjonens bemerkninger	95
4.1	Statens pensjonsfond	95
4.2	Skatteetaten	98
5	Svar fra Finansdepartementet	98
6	Riksrevisjonen uttaler	106
6.1	Statens pensjonsfond	106
6.2	Skatteetaten	109
6.3	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	110
6.4	Forvaltningsrevisjoner	111
Fiskeri- og kystdepartementet		112
1	Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009	112
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	112
1.2	Budsjett – regnskap	113
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	113
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	113
2.1	Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning	113
3	Fiskeri- og kystdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	113
4	Riksrevisjonens bemerkninger	113
4.1	Informasjonssikkerhet	113

4.2	Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning	114
5	Svar fra Fiskeri- og kystdepartementet	114
6	Riksrevisjonen uttaler	114
6.1	Informasjonssikkerhet	114
6.2	Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning	114
6.3	Forvaltningsrevisjoner	115
Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet		116
1	Fornyings-, administrasjons- og kirke departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009	116
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	116
1.2	Budsjett – regnskap	117
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	117
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	120
2.1	Departementenes servicesenter	120
3	Fornyings-, administrasjons- og kirke departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	121
3.1	Styring av fylkesmannsembetene	121
3.2	Opplysningsvesenets fond	122
3.3	Resultatindikatorer for de kirkelige virksomhetene	122
3.4	Sametingets tilskuddsforvaltning	122
4	Riksrevisjonens bemerkninger	123
4.1	Informasjonssikkerhet	123
4.2	Offentlig elektronisk postjournal	123
4.3	Brukerorientering	124
4.4	Opplysningsvesenets fond	124
4.5	Departementenes servicesenter	124
5	Svar fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet	124
6	Riksrevisjonen uttaler	128
6.1	Informasjonssikkerhet	128
6.2	Offentlig elektronisk postjournal	129
6.3	Brukerorientering	129
6.4	Opplysningsvesenets fond	129
6.5	Departementenes servicesenter	130

6.6	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	130
6.7	Forvaltningsrevisjoner	130
Forsvarsdepartementet		131
1	Forsvarsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009	131
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	131
1.2	Budsjett – regnskap	132
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	132
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	132
2.1	Forsvaret	132
2.2	Forsvarsbygg	136
3	Forsvarsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	138
3.1	Renteinntekter knyttet til NATO Maintenance and Supply Agency	138
3.2	Rettidig betaling	138
3.3	Betaling før forfallsdato	138
3.4	Bankkonti knyttet til Foreign Military Sales	139
3.5	Forsvarsbygg	139
4	Riksrevisjonens bemerkninger	139
4.1	Forsvarsdepartementet	139
4.2	Forsvaret	139
4.3	Forsvarsbygg	141
5	Svar fra Forsvarsdepartementet	142
6	Riksrevisjonen uttaler	146
6.1	Forsvarsdepartementet	146
6.2	Forsvaret	146
6.3	Forsvarsbygg	148
6.4	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	148
6.5	Forvaltningsrevisjoner	148
Helse- og omsorgsdepartementet		149
1	Helse- og omsorgsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009	149
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	149
1.2	Budsjett – regnskap	150

1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	150
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	151
2.1	Helsedirektoratet	151
2.2	Statens helsepersonellnemnd	151
3	Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	151
3.1	Feil budsjettering og regnskapsføring på post 45 – store nyanskaffelser	151
3.2	Helsedirektoratet	151
3.3	Nasjonalt folkehelseinstitutt	152
3.4	Norsk pasientskadeerstatning	153
3.5	Pasientskadenemnda	153
4	Riksrevisjonens bemerkninger	153
4.1	Feil budsjettering og regnskapsføring av tilskuddsforvaltning	153
4.2	Avklaring av rammebetingelser for Helseøkonomiforvaltningen	154
4.3	Helsedirektoratet	154
4.4	Statens helsepersonellnemnd	154
4.5	Norsk pasientskadeerstatning	154
5	Svar fra Helse- og omsorgsdepartementet	154
6	Riksrevisjonen uttaler	156
6.1	Helse- og omsorgsdepartementets styring og måloppnåelse	156
6.2	Helsedirektoratet	157
6.3	Statens helsepersonellnemnd	157
6.4	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	157
6.5	Forvaltningsrevisjoner	157
Justis- og politidepartementet		158
1	Justis- og politidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009	158
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	158
1.2	Budsjett – regnskap	159
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	159
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	166
2.1	Politidirektoratet	166

2.2	Direktoratet for nødkommunikasjon	168
3	Justis- og politidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	168
3.1	Politidirektoratet	168
3.2	Kriminalomsorgens sentrale forvaltning	169
4	Riksrevisjonens bemerkninger	169
4.1	Informasjonssikkerhet	169
4.2	Måloppnåelse	169
4.3	Bruk av tolketjenester i politiet og domstoler	170
4.4	Nødnettprosjektet	170
4.5	EFFEKT-programmet i utlendingsforvaltningen	170
4.6	Tjenestetilbudet til enslige mindreårige asylsøkere	170
4.7	Anskaffelser	171
4.8	Politidirektoratet	171
5	Svar fra Justis- og politidepartementet	171
6	Riksrevisjonen uttaler	176
6.1	Informasjonssikkerhet	176
6.2	Måloppnåelse	176
6.3	Bruk av tolketjenester i politiet og domstoler	176
6.4	Nødnettprosjektet	177
6.5	EFFEKT-programmet i utlendingsforvaltningen	177
6.6	Tjenestetilbudet til enslige mindreårige asylsøkere	177
6.7	Anskaffelser	178
6.8	Politidirektoratet	178
6.9	Direktoratet for nødkommunikasjon	178
6.10	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	178
6.11	Forvaltningsrevisjoner	178
Kommunal- og regionaldepartementet		179
1	Kommunal- og regionaldepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009	179
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	179
1.2	Budsjett – regnskap	180
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	180
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	181

3	Kommunal- og regionaldepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	181
3.1	Tilskudd til fylkeskommuner til regional utvikling	181
3.2	Husbanken	181
4	Riksrevisjonens bemerkninger	182
4.1	Informasjonssikkerhet	182
4.2	Vedlikeholdstilskudd	182
5	Svar fra Kommunal- og regionaldepartementet	183
6	Riksrevisjonen uttaler	184
6.1	Informasjonssikkerhet	184
6.2	Vedlikeholdstilskudd	184
6.3	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	184
Kulturdepartementet		185
1	Kulturdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009	185
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	185
1.2	Budsjett – regnskap	186
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	186
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	187
3	Kulturdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	187
3.1	Norsk Tipping AS og datterselskapet Fabelaktiv AS	187
3.2	Evaluerings av tilskudd	187
4	Riksrevisjonens bemerkninger	188
4.1	Nasjonalt opplevelsessenter for pop og rock – Rockheim	188
5	Svar fra Kulturdepartementet	188
6	Riksrevisjonen uttaler	190
6.1	Nasjonalt opplevelsessenter for pop og rock – Rockheim	190
6.2	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	190
6.3	Forvaltningsrevisjoner	190

Kunnskapsdepartementet		191
1	Kunnskapsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009	191
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	191
1.2	Budsjett – regnskap	192
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	192
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	196
2.1	Samisk høyskole	196
2.2	Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo	196
2.3	Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring	197
3	Kunnskapsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	197
3.1	Overføring av arbeidsgiveransvar	197
3.2	Styrenes rolle i universitets- og høyskolesektoren	198
3.3	Tilskudd forvaltet av departementet	198
3.4	Leveranse av tjenester fra utlandet	198
3.5	Aktivisering av eiendommer og andre eiendeler på universitets- og høyskolesektoren	198
3.6	Virksomheter som mottok revisjonsbrev med merknad i 2008	198
4	Riksrevisjonens bemerkninger	200
4.1	Informasjonssikkerhet	200
4.2	Økonomistyring	200
4.3	Universitets- og høyskoleansattes bierverv og roller i næringslivet	201
4.4	Lønn – bortfall av særavtalen	201
4.5	Lønn – øvrige forhold	201
4.6	Anskaffelser	201
4.7	Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet	201
4.8	Regnskapskvaliteten i universitets- og høyskolesektoren	202
4.9	Avsluttende revisjonsbrev med merknad	202
4.10	Aktivisering av eiendommer og andre eiendeler på universitets- og høyskolesektoren	202
5	Svar fra Kunnskapsdepartementet	202
6	Riksrevisjonen uttaler	207
6.1	Informasjonssikkerhet	207

6.2	Økonomistyring	208
6.3	Universitets- og høskoleansattes bierverv og roller i næringslivet	208
6.4	Lønn – bortfall av særavtalen	208
6.5	Lønn – øvrige forhold	208
6.6	Anskaffelser	209
6.7	Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet	209
6.8	Regnskapskvaliteten i universitets- og høskolesektoren	209
6.9	Avsluttende revisjonsbrev med merknad	209
6.10	Aktivisering av eiendommer og andre eiendeler på universitets- og høskolesektoren	209
6.11	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	209
6.12	Forvaltningsrevisjoner	210
Landbruks- og matdepartementet		211
1	Landbruks- og matdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009	211
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	211
1.2	Budsjett – regnskap	212
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	212
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	212
2.1	Bioforsk	212
2.2	Statens landbruksforvaltning	213
3	Landbruks- og matdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	213
3.1	Bruk av midler til markedsføring av reinkjøtt	213
3.2	Reindrifftsavtalen – VSP-rein og konfliktforebyggende tiltak	214
3.3	Bioforsk	214
3.4	Statens landbruksforvaltning	215
4	Riksrevisjonens bemerkninger	215
4.1	Informasjonssikkerhet	215
4.2	Produksjon og tap i reindriften	215
4.3	Bioforsk	215
4.4	Statens landbruksforvaltning	215
5	Svar fra Landbruks- og matdepartementet	216

6	Riksrevisjonen uttaler	218
6.1	Informasjonssikkerhet	218
6.2	Produksjon og tap i reindriften	218
6.3	Bioforsk	219
6.4	Statens landbruksforvaltning	219
6.5	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	219
6.6	Forvaltningsrevisjoner	219
Miljøverndepartementet		220
1	Miljøverndepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009	220
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	220
1.2	Budsjett – regnskap	221
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	221
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	222
3	Miljøverndepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	222
4	Riksrevisjonens bemerkninger	222
4.1	Revisjon av informasjonssikkerhet	222
4.2	Erstatningsordningen for beitedyr tatt av rovvilt	222
5	Svar fra Miljøverndepartementet	222
6	Riksrevisjonen uttaler	222
6.1	Informasjonssikkerhet	222
6.2	Erstatningsordningen for beitedyr tatt av rovvilt	223
6.3	Forvaltningsrevisjoner	223
Nærings- og handelsdepartementet		224
1	Nærings- og handelsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009	224
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	224
1.2	Budsjett – regnskap	225
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	225
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	225

3	Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	225	1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	233
4	Riksrevisjonens bemerkninger	225	2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	233
4.1	Informasjonssikkerhet	225	2.1	Statens vegvesen	233
5	Svar fra Nærings- og handelsdepartementet	226	2.2	Jernbaneverket	236
6	Riksrevisjonen uttaler	226	3	Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	237
6.1	Informasjonssikkerhet	226	3.1	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering	237
6.2	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	226	3.2	Statens vegvesen	237
Olje- og energidepartementet	227		3.3	Jernbaneverket	238
1	Olje- og energidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009	227	4	Riksrevisjonens bemerkninger	239
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	227	4.1	Samferdselsdepartementet	239
1.2	Budsjett – regnskap	228	4.2	Statens vegvesen	239
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	228	4.3	Jernbaneverket	240
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	228	5	Svar fra Samferdselsdepartementet	241
2.1	Norges vassdrags- og energidirektorat	228	6	Riksrevisjonen uttaler	244
3	Olje- og energidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	228	6.1	Samferdselsdepartementet	244
4	Riksrevisjonens bemerkninger	229	6.2	Statens vegvesen	244
4.1	Informasjonssikkerhet	229	6.3	Jernbaneverket	245
4.2	Norges vassdrags- og energidirektorat	229	6.4	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	246
5	Svar fra Olje- og energidepartementet	229	Utenriksdepartementet	247	
6	Riksrevisjonen uttaler	230	1	Utenriksdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009	247
6.1	Olje- og energidepartementet	230	1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	247
6.2	Norges vassdrags- og energidirektorat	230	1.2	Budsjett – regnskap	248
Samferdselsdepartementet	232		1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	248
1	Samferdselsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009	232	2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	251
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	232	3	Utenriksdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	251
1.2	Budsjett – regnskap	233	3.1	Tilskudd til Serbia	251
			3.2	Tilskudd til Angola	252
			4	Riksrevisjonens bemerkninger	252
			4.1	Informasjonssikkerhet	252
			4.2	Utenriksstasjoner og departementets oppfølging av innsendte regnskap	252

4.3	Bilateralt samarbeidsprogram med Romania	253
4.4	Bistand til Etiopia og Malawi	253
5	Svar fra Utenriksdepartementet	253
6	Riksrevisjonen uttaler	256
6.1	Informasjonssikkerhet	256
6.2	Utenriksstasjoner og departementets oppfølging av innsendte regnskap	256
6.3	Bilateralt samarbeid med Romania	256
6.4	Bistand til Etiopia og Malawi	257
6.5	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	257
6.6	Forvaltningsrevisjoner	257
IV	Vedlegg	259
1	Lov og instruks om Riksrevisjonen	260
2	Departementenes virksomheter mv.	267

I Ekstrakt av Norges statsregnskap
og regnskapet for administrasjonen
av Svalbard for budsjettåret 2009

Riksrevisjonen legger med dette fram ekstrakt av Norges statsregnskap for budsjettåret 2009 i henhold til Grunnloven § 75k.

Ekstraktet omfatter bevilgningsregnskapet for budsjettåret 2009 og kapitalregnskapet – statens balanse per 31. desember 2009. Videre er regnskapet for administrasjonen av Svalbard for 2009 tatt med.

Statsregnskapet 2009

Bevilgningsregnskapet for budsjettåret 2009 (tall i mill. kroner)

Utgifter	Saldert budsjett	Overført fra forrige år	Nysaldert budsjett	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Det kongelige hus	174		186	186	186	
Regjeringen	284	12	292	304	286	13
Stortinget og underliggende institusjoner	1 378	92	1 381	1 473	1 389	60
Høyesterett	69	1	72	72	73	0
Utenriksdepartementet	31 259	806	31 856	32 662	31 507	1 293
Kunnskapsdepartementet	71 716	229	72 157	72 386	72 134	312
Kultur- og kirkedepartementet	8 482	100	8 985	9 085	9 049	119
Justis- og politidepartementet	19 810	662	20 188	20 850	20 543	438
Kommunal- og regionaldepartementet	82 102	225	90 246	90 471	89 682	466
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	30 803	682	32 618	33 300	32 374	1 324
Helse- og omsorgsdepartementet	109 800	238	111 516	111 754	111 487	483
Barne- og likestillingsdepartementet	23 411	45	24 011	24 056	24 136	56
Nærings- og handelsdepartementet	5 439	192	13 542	13 735	13 340	150
Fiskeri- og kystdepartementet	3 789	274	4 383	4 657	4 345	422
Landbruks- og matdepartementet	15 113	165*	15 361	15 526	15 215	275
Samferdselsdepartementet	27 952	320	32 795	33 115	31 222	2 142
Miljøverndepartementet	4 099	201	4 754	4 956	4 770	267
Fornyings- og administrasjonsdepartementet	16 966	303	19 141	19 444	19 102	305
Finansdepartementet	88 795	561	188 861	189 422	187 961	1 261
Forsvarsdepartementet	33 458	739	34 604	35 344	34 665	997
Olje- og energidepartementet	14 697	504*	17 722	18 226	17 669	519
Ymse utgifter	13 088		290	290	204	
Statsbankene	68 183	750	86 680	87 430	86 965	806
Statlig petroleumsvirksomhet	26 700		25 147	25 147	24 719	
Statens forretningsdrift	1 551	119	2 248	2 367	1 960	427
Folketrygden	276 628	65	292 646	292 711	291 900	56
Statens pensjonsfond utland	394 840		271 610	271 610	277 632	
Sum utgifter	1 370 588	7 287	1 403 292	1 410 579	1 404 514	12 192

* Overført beløp fra 2008 under Landbruks- og matdepartementet og Olje- og energidepartementet avviker fra bevilgningsregnskapet 2008 på grunn av overføring av oppgaver fra Landbruks- og matdepartementet til Olje- og energidepartementet fra 01.01.2009.

Bevilgningsregnskapet for budsjettåret 2009 (tall i mill. kroner)

Inntekter	Saldert budsjett	Nysaldert budsjett	Regnskap
Skatter på formue og inntekt	189 300	192 100	192 888
Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift	214 900	218 800	218 888
Tollinntekter	2 313	2 185	2 242
Merverdiavgift	205 000	184 000	185 178
Avgifter på alkohol	11 474	11 256	11 241
Avgifter på tobakk	7 618	7 535	7 806
Avgifter på motorvogner	45 903	41 774	42 309
Andre avgifter	26 285	24 102	24 195
<i>Sum skatter og avgifter</i>	<i>702 793</i>	<i>681 752</i>	<i>684 749</i>
Renter av statens forretningsdrift	56	64	41
Avskrivninger, avsetninger til investeringsformål og inntekter av statens forretningsdrift i forbindelse med nybygg, anlegg mv.	2 185	2 191	2 232
<i>Sum inntekter av statens forretningsdrift</i>	<i>2 241</i>	<i>2 254</i>	<i>2 273</i>
Renter fra statsbankene	12 491	9 893	9 803
Renter av kontantbeholdning og andre krav	10 811	9 641	9 045
Utbytte eksklusiv Statoil	18 161	11 649	11 662
<i>Sum renteinntekter og utbytte eksklusiv statens forretningsdrift og Statoil</i>	<i>41 464</i>	<i>31 182</i>	<i>30 510</i>
Inntekter under departementene	26 624	26 320	29 845
Overføring fra Norges Bank			
Tilbakeføring fra Statens banksikringsfond			
<i>Sum andre inntekter</i>	<i>26 624</i>	<i>26 320</i>	<i>29 845</i>
Sum inntekter eksklusiv oljeskatter, petroleumsvirksomhet og tilbakebetalinger	773 122	741 508	747 376
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	149 600	115 730	120 058
Skatt og avgift på utvinning av petroleum	255 000	167 700	168 966
Aksjeutbytte fra Statoil	16 940	15 489	15 489
<i>Sum petroleumsinntekter</i>	<i>421 540</i>	<i>298 919</i>	<i>304 513</i>
Sum inntekter eksklusiv lånetransaksjoner og overføring fra Statens pensjonsfond utland	1 194 662	1 040 427	1 051 889
Tilbakebetalinger	57 139	68 184	69 075
Statens pensjonsfond utland	48 650	107 221	107 221
Sum inntekter	1 300 451	1 215 832	1 228 184
Statslånemidler	70 137	187 460	176 330
Sum inntekter og statslånemidler	1 370 588	1 403 292	1 404 514

Kapitalregnskapet – Statens balanse per 31.12.2009 (tall i mill. kroner)

Statens eiendeler og gjeld			
Eiendeler	31.12.08	31.12.09	Endring
Kontantbeholdning	147 360	138 037	-9 323
Spesielle fond og forsikringer	2 404 040	2 886 978	482 938
Verdipapirer inklusiv kapitalen i statens selvstendige virksomheter	158 541	364 543	206 002
Utlån og utestående fordringer	254 536	273 679	19 143
Ordinære fond	96 626	122 288	25 662
Forskudd	1 564	183	-1 381
Kapital i statsbankene	737	2 924	2 187
Fast kapital i statsbedriftene	164 793	180 453	15 660
Egenbeholdning statspapirer	41 446	35 649	-5 797
Mellomværende med regnskapsførere	-5 399	-7 425	-2 027
Overkurs/underkurs statspapirer	-2 125	-1 364	761
Kurs og sikkerhetselement knyttet til obligasjoner med fortrinnsrett	-4 695	-13 234	-8 539
Sum eiendeler	3 257 424	3 982 711	725 287
Gjeld og egenkapital			
Statsgjelden	349 973	627 666	277 692
Kontolån fra ordinære fond	103 173	129 104	25 931
Virksomheter med særskilte fullmakter	9 697	10 139	442
Deposita og avsetninger	40 760	31 458	-9 302
Overførte ubrukte bevilgninger	7 287	12 192	4 905
Avslutningskonto (egenkapital)	2 746 534	3 172 152	425 618
Sum gjeld og egenkapital	3 257 424	3 982 711	725 287

Regnskapet for administrasjonen av Svalbard 2009

Regnskapet for administrasjonen av Svalbard 2009 (tall i mill. kroner)

Utgifter	Overført fra 2008	Bevilgning	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til 2010
Svalbard kirke	0,1	3,7	3,7	3,6	0,1
Tilskudd til kulturelle formål m.m.		1,0	1,0	1,0	
Tilskudd til Longyearbyen lokalstyre		92,8	92,8	92,8	
Syssele mannen		28,5	28,5	33,3	0,4
Syssele mannens transporttjeneste	1,2	73	74,2	75,3	0,7
Tilfeldige utgifter	0,1	4,0	4,1	3,9	0,2
Kulturminnetiltak	0,0	2,1	2,1	2,1	0,0
Bergmesteren	0,1	1,4	1,4	1,3	0,1
Refusjon til Norsk Polarinstitutt		2,8	2,8	2,8	
Fyr og radiofyr		3,5	3,5	3,5	
Statens bygninger på Bjørnøya og Hopen	0,2	6,0	6,2	6,0	0,2
Statens bygninger i Longyearbyen	0,8	12,8	13,6	12,8	0,9
Ligningsforvaltningen for Svalbard	0,2	2,7	2,9	2,5	0,1
Sum utgifter	2,6	234,1	236,8	240,8	2,7
Økning i overførte bevilgninger				0,1	
Sum				240,9	

Inntekter	Bevilgning	Regnskap
Syssele mannen	0,3	6,0
Syssele mannens transporttjeneste	1,2	2,7
Statens bygninger i Longyearbyen	3,3	3,6
Skatter og avgifter	97,1	526,4
Tilskudd fra statsbudsjettet	132,3	-297,8
Sum inntekter	234,1	240,9

Depositokonto 845004 – Avsetninger i Svalbardregnskapet 2009 (tall i mill. kroner)

Saldo per 1. januar 2009	2,6
Økning i overførte bevilgninger	0,1
Saldo per 31. desember 2009	2,7

II Beretning om revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard

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

Revisjonen er utført i samsvar med lov og instruks og Riksrevisjonens standarder og retningslinjer for revisjonsarbeidet.

1 Statsregnskapets hovedtall

Statsregnskapets hovedtall (tall i mill. kroner)		
Statsregnskapet eksklusiv lånetransaksjoner	Nysaldert budsjett	Regnskap
Inntekter eksklusiv petroleumsvirksomheten	741 508	747 376
- Utgifter eksklusiv petroleumsvirksomheten	848 729	843 937
Driftsutgifter/investeringer eksklusiv petroleumsvirksomheten	154 814	153 856
Renter av statsgjeld	20 857	20 325
Overføringer eksklusiv petroleumsvirksomheten	673 058	669 756
= Oljekorrigert overskudd	- 107 221	- 96 561
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	107 221	107 221
= Overskudd før lånetransaksjoner	0	10 660
Lånetransaksjoner	Nysaldert budsjett	Regnskap
Tilbakebetalinger	68 184	69 075
- Utlån, aksjetegning, gjeldsavdrag m.m.	255 644	256 064
= Statsregnskapets finansieringsbehov	- 187 460	- 186 989
+ Statslånemidler (lån og bruk av kontantbeholdningen)	187 460	176 330
Avvik finansiering	0	- 10 660

Statsregnskapets hovedtall viser et oljekorrigert underskudd på 96,6 mrd. kroner. Underskuddet er 10,7 mrd. kroner mindre enn anslått i nysaldert budsjett og vedtatt overføring fra Statens pensjonsfond utland. Statsregnskapet er dermed gjort opp med et overskudd før lånetransaksjoner på 10,7 mrd. kroner.

Samlet sett er det benyttet 11,1 mrd. kroner mindre i statslånemidler enn budsjettert. Statsregnskapets finansieringsbehov ut fra lånetransaksjoner er 0,5 mrd. kroner lavere enn anslått i nysaldert budsjett.

Statens pensjonsfond utland (tall i mrd. kroner)		
	Nysaldert budsjett	Regnskap
Inngående balanse per 1. januar 2009		2 279,6
+ Netto kontantstrøm petroleumsvirksomheten i statsregnskapet	271,6	277,6
+ Renteinntekter og utbytte m.m.	103,5	86,5
+ Omvurderinger samlet		105,4
- Overført til statsregnskapet (oljekorrigert underskudd)	107,2	107,2
Utgående balanse per 31. desember 2009		2 642,0

2 Revisjonsomfang

For regnskapsåret 2009 har Riksrevisjonen avgitt 205 avsluttende revisjonsbrev uten merknad og 21 avsluttende revisjonsbrev med merknad¹. Merknadene er knyttet til det avlagte regnskapet og/eller gjennomføringen av disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet. Det avgis ikke avsluttende revisjonsbrev til Statsministerens kontor og departementene. Resultatet av revisjonen for Statsministerens kontor, departementene og de underliggende virksomhetene omtales under del III.

Riksrevisjonen har ikke merknader til regnskapet for administrasjonen av Svalbard eller til forvaltningen og gjennomføringen av budsjettet for Statsministerens kontor. Det har ikke vært vesentlige endringer i antall avsluttende revisjonsbrev med merknad de siste årene.

Det er videre avgitt revisjonsberetning til sju nordiske virksomheter og FN-sambandet. Etter avtale reviderer Riksrevisjonen også bruk av fylkesvegmidler som regnskapsføres av Statens vegvesen, og det er sendt oppsummeringsbrev til 18 fylkesrevisjoner om resultatet av kontrollen. Riksrevisjonen reviderer også de kommunevise skatteregnskapene, som er delregnskaper til skatteetatens samlede regnskap.

3 Generelle merknader og gjennomgående funn

Informasjonsflyt og samhandling

Det er avgjørende for forvaltningens omdømme at befolkningen har tiltro til at Stortingets vedtak blir gjennomført i samsvar med forutsetningene. Riksrevisjonen har i flere tilfeller stilt spørsmål ved om viktige samfunnsoppgaver er løst på en tilfredsstillende måte, og om det er etablert en god nok dialog mellom de ulike departementene og mellom departementer og underliggende virksomheter, fylker og kommuner. Det pekes på at svakheter i oppgaveløsningen og mangelfull informasjonsflyt og samhandling kan svekke tilliten til forvaltningen, og skape usikkerhet om hvorvidt borgernes lovbestemte rettigheter

1) Virksomheter som har mottatt avsluttende revisjonsbrev med merknad: Arbeids- og velferdsetaten, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo, barne-, ungdoms- og familieetaten, Bioforsk, Departementenes service-senter, Direktoratet for nødkommunikasjon, Forsvaret, Forsvarsbygg, Helsedirektoratet, Jernbaneverket, Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning, Norges vassdrags- og energidirektorat, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, Politidirektoratet, Samisk høgskole, skatteetaten, Statens arbeidsmiljøinstitutt, Statens helsepersonellnemnd, Statens landbruksforvaltning, Statens pensjonskasse og Statens vegvesen.

ivaretas på en tilfredsstillende måte. Videre blir det uttrykt bekymring for at svakheter og manglene også kan ha konsekvenser for enkeltpersoners rettssikkerhet.

Budsjettering og regnskapsføring

Bevilgningsreglementet er det overordnede regelverket for budsjettarbeidet i Stortinget og i forvaltningen. Ifølge reglementet for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser har departementene ansvaret for at økonomiforvaltningen blir innrettet i samsvar med gjeldende lover og regler. Riksrevisjonen rapporterer om flere brudd på reglementenes grunnleggende prinsipper, og gir uttrykk for at det må etableres bedre rutiner og prosedyrer som sikrer korrekt budsjettering og regnskapsføring.

Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har revidert organisering og styring av informasjonssikkerheten i alle departementene og 34 virksomheter. Bestemmelser om økonomistyring i staten, nasjonale retningslinjer for å styrke informasjonssikkerheten 2007–2010 og NS-ISO/IEC 27002:2005 Informasjonsteknologi – Sikkerhetsteknikk – Administrasjon av informasjonssikkerhet er lagt til grunn for revisjonen. Retningslinjene har som formål å skape en felles forståelse for utfordringer, og å identifisere områder der det er behov for en ekstra innsats for å styrke den nasjonale informasjonssikkerheten.

Revisjonen har vist at det er til dels alvorlige svakheter og mangler innenfor informasjonssikkerhetsområdet. Merknadene er blant annet knyttet til manglende identifisering og klassifisering av informasjonsaktiva, ufullstendige risikoanalyser og mangelfull beskyttelse av ikt-infrastruktur. Dette medfører risiko for uautorisert spredning og endring av informasjon, og manglende tilgjengelighet til informasjon og informasjonssystemer. Riksrevisjonen har blant annet vesentlige merknader til hvordan Fornyings-, administrasjons-, og kirke departementet ivaretar sitt samordningsansvar for ikt-politikken, og til informasjonssikkerheten hos Departementenes servicesenter. Det er gitt merknader til 11 departementer vedrørende deres styring av informasjonssikkerheten innenfor sin sektor. Videre har 10 virksomheter fått avsluttende revisjonsbrev med merknad knyttet til vesentlige mangler ved informasjonssikkerheten.

Omtalen av informasjonssikkerheten i del III er utformet på et generelt og overordnet nivå.

Detaljerte revisjonsrapporter er sendt til departementene og de virksomhetene hvor det er avdekket alvorlige feil og mangler.

Tiltak rettet mot finansuroen

Verdensøkonomien gikk inn i en kraftig nedgangskonjunktur høsten 2008, og som følge av denne situasjonen la regjeringen fram bankpakken², tiltakspakken³ og kredittpakken⁴. Disse hadde som mål å dempe virkningene av den internasjonale finansuroen på norsk økonomi. Riksrevisjonens kontroll har vist at intensjonene i disse pakkene i all hovedsak er oppfylt, men det er gitt merknader til Samferdselsdepartementet for manglende bruk av tiltaksmidlene i 2009, og til Kommunal- og regionaldepartementet for forhold knyttet til måloppnåelse i forbindelse med kjøp av vedlikeholds- og rehabiliteringstjenester. Dette omtales under del III Resultat av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter.

Brukerorientering

Riksrevisjonen har vurdert brukerorientering i alle departementene og utvalgte virksomheter. Riksrevisjonen mener at det er et forbedringspotensial i å beskrive klarere mål for anvendelsen av brukerundersøkelser, krav til bruk av resultatene og utvikling av tiltak basert på disse. Saken omtales under Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet i del III.

Anskaffelser

Riksrevisjonen har i flere år rapportert om manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, og revisjonen for 2009 viser at det fortsatt er utfordringer på området. Regelverkets intensjoner er blant annet at det skal bidra til større profesjonalitet i anskaffelsesprosessene, og at fellesskapets midler skal utnyttes best mulig gjennom kostnadseffektive og samfunnstjenlige innkjøp. Offentlig sektor foretar anskaffelser for vesentlige beløp hvert år, og omfanget tilsier at selv marginale forbedringer i forhold til å følge regelverket kan ha stor samfunnsøkonomisk effekt.

Oppfølging av tidligere saker

Departementenes oppfølging av forhold som Riksrevisjonen tidligere har rapportert til Stortinget omtales i del III under det enkelte departement. Revisjonen for 2009 har vist at mer enn 90 prosent av sakene enten kan avsluttes eller

at nødvendige tiltak er iverksatt slik at den videre oppfølging kan skje i den løpende revisjonen. Oppfølging av de resterende sakene rapporteres særskilt i Dokument 1 for neste år.

4 Departementsvise merknader

Arbeidsdepartementet

Riksrevisjonen har merknader til budsjetteringen av boliglån fra Statens pensjonskasse og styringen av Pensjonstrygden for sjømenn. Høreapparatformidlingen er fremdeles ikke under tilfredsstillende styring og kontroll. Riksrevisjonen har videre avdekket flere mangler knyttet til informasjonssikkerheten, anskaffelsesvirksomheten og annet regelverk i Statens Pensjonskasse (SPK), og har kritiske merknader til etatsstyringen av SPK. Det er ikke etablert tilfredsstillende internkontroll på flere administrative områder hos Statens arbeidsmiljøinstitutt som har fått revisjonsbrev med merknad.

Riksrevisjonen har også avgitt revisjonsbrev med merknad til arbeids- og velferdsetaten. Riksrevisjonen kan ikke bekrefte at regnskapet er uten vesentlige feil og mangler. Det er avdekket alvorlige svakheter ved forvaltningen av ytelser i fylkeslinjen og ved det nye pensjonssystemet med tilhørende rutiner. Det er videre påvist feil og mangler i regnskapsmessige forhold som avstemming og innberetning av ytelser til likningsmyndighetene.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Det er avdekket feilbudsjettering og feil i regnskapsføringen av utgifter knyttet til enslige mindreårige asylsøkere bosatt i kommunene. Det er svakheter i departementets styring av multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø, og mangelfull oppfølging av kommunalt barnevern når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år. Det er også svakheter i tilsynet med enslige mindreårige asylsøkere.

Bufetat har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad. Dette er knyttet til lav kapasitetsutnyttelse i multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø, mangelfull tjenestekvalitet for enslige asylsøkere under 15 år og uhjemlet kjøp av eiendommer.

2) St.prp. nr. 5 (2008–2009) og Innst. S. nr. 12 (2008–2009)

3) St.prp. nr. 37 (2008–2009) og Innst. S. nr. 139 (2008–2009)

4) St.prp. nr. 40 (2008–2009) og innst. S. nr. 158 (2008–2009)

Finansdepartementet

Riksrevisjonen har kritiske merknader til presentasjonen av Statens pensjonsfond Utland (SPU) i Meld. St.3 Statsrekneskapen og til forhold knyttet til etikk og eierskapsutøvelsen i Statens pensjonsfond Norge (SPN) og SPU. Riksrevisjonen har også kritiske merknader til departementets tilsyn med forvaltningskostnader knyttet til SPUs bruk av eksterne forvaltere og til mangelfull presentasjon av lønn til ledergruppen i Norges Bank Investment Management som belastes SPU. Det er avdekket uheldige forhold knyttet til gjennomføringen av avkastningsmålingen av SPU.

Skatteetaten har fått revisjonsbrev med merknad. Revisjonen viser mangelfull kontroll av næringsdrivende og selskaper, og at det fortsatt er mangelfull pålitelighet i skatteetatens rapportering av data. Riksrevisjonen har også tidligere tatt opp likebehandling av saker, og har nå avdekket manglende likebehandling i oppgavebehandlingen av merverdiavgift.

Fiskeri- og kystdepartementet

Revisjonen har avdekket mangler ved departementets etatsstyring av informasjonssikkerheten i underliggende virksomheter.

Riksrevisjonen har avgitt revisjonsbrev med merknad til Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning. Merknaden er knyttet til mangelfull avstemming av valutakonto og bokføring av inntekter fra prosjekter.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Riksrevisjonen har merknader til departementets samordningsansvar for ikt-politikken og ivaretagelsen av sektoransvaret på informasjonssikkerhetsområdet. Riksrevisjonen har merknader til ny offentlig elektronisk postjournal, departementets rolle som pådriver for brukerreting i forvaltningen og til forvaltningen av Opplysningsvesenets fond.

Det er avdekket kritikkverdige forhold ved informasjonssikkerheten i Departementenes servicesenter som har fått revisjonsbrev med merknad. Det er også avgitt revisjonsbrev med merknad til Statens pensjonskasse. Denne saken er omtalt under Arbeidsdepartementet.

Forsvarsdepartementet

Riksrevisjonen har merknader til forvaltningen av informasjonssikkerhetsområdet og vedlikeholdet av Forsvarets eiendom, bygg og anlegg.

Forsvaret har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad. Det er avdekket en rekke feil knyttet til styrkeproduksjonen og den operative virksomheten, og ved innføringen av økonomiprojektet FIF 2.0. Riksrevisjonen har de senere år tatt opp kritikkverdige forhold rundt materiellforvaltningen og driftsanskaffelser, men det er fortsatt ikke etablert tilfredsstillende internkontroll på disse områdene. Det er også avdekket mangler knyttet til internkontrollen på lønnsområdet. Revisjonen har vist en rekke mangelfulle forhold vedrørende Forsvarets sanitet, blant annet er det omfattende svikt i internkontrollen, i materiellforvaltningen og svakheter på informasjonssikkerhetsområdet.

Riksrevisjonen har også gitt Forsvarsbygg avsluttende revisjonsbrev med merknad. Forsvarsbygg har ikke etablert tilfredsstillende internkontroll, og Riksrevisjonen har kritiske merknader knyttet til innleie av konsulenter. Det er videre avdekket svakheter på informasjonssikkerhetsområdet.

Helse- og omsorgsdepartementet

Revisjonen har avdekket feil i budsjetteringen og regnskapsføringen av tilskuddsforvaltningen på departementsområdet. Videre er rammebetingelsene for Helseøkonomiforvaltningen ikke tilstrekkelig avklart.

Helsedirektoratet har mottatt revisjonsbrev med merknad knyttet til feilføringer av tilskuddsmidler og svakheter i regnskapet for Helseøkonomiforvaltningen. Statens helsepersonellnemnd har brutt ettårsprinsippet i bevilgningsreglementets bestemmelser og fått revisjonsbrev med merknad.

Justis- og politidepartementet

Riksrevisjonen har merknader til måloppnåelsen på justisområdet, og revisjonen viser at det fortsatt er store svakheter ved informasjonssikkerheten innen sektoren. Det er avdekket kritikkverdige forhold knyttet til bruken av tolketjenester i politiet og hos domstolene, tjenestetilbudet til enslige mindreårige asylsøkere, innføringen av felles nødnett og EFFEKT-programmet i utlendingsforvaltningen. Det er fortsatt svakheter i anskaffelsesvirksomheten i underliggende virksomheter.

Politidirektoratet har fått revisjonsbrev med merknad knyttet til svak måloppnåelse for primæroppgaven som er kriminalitetsbekjempelse, og svakheter i intern kontroll og administrative rutiner. Direktoratet for nødkommunikasjon har fått revisjonsbrev med merknad knyttet til styringen og gjennomføringen av nødnett-prosjektet.

Kommunal- og regionaldepartementet

Riksrevisjonen har merknader til departementets oppfølgingsansvar for informasjonssikkerheten innenfor departementets ansvarsområde, og til bruken av vedlikeholdstilskuddet.

Kulturdepartementet

Riksrevisjonen har kritiske merknader knyttet til etableringen av Nasjonalt opplevelsessenter for pop og rock – Rockheim.

Kunnskapsdepartementet

Det er avdekket svakheter ved informasjonssikkerheten innenfor departementets ansvarsområde og dårlig økonomistyring i enkelte underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har kritiske merknader til universitets- og høyskoleansattes bierverv og roller i næringslivet, og til at universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) ikke etterlever regelverket på lønnsområdet. Revisjonen viser fortsatt svakheter i anskaffelsesvirksomheten i underliggende virksomheter, og mange av virksomhetene i UH-sektoren følger fortsatt ikke i tilstrekkelig grad regelverket for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet.

Det er alvorlige mangler ved regnskapskvaliteten hos flere av virksomhetene i UH-sektoren. Både Samisk høyskole, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo og Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring har mottatt revisjonsbrev med merknad.

Landbruks- og matdepartementet

Riksrevisjonen har avdekket mangler ved departementets etatsstyring av informasjonssikkerheten i underliggende virksomheter, og har kritiske merknader til styringen og oppfølgingen av prosjektet "Produksjon og tap i reindriften".

Riksrevisjonen har fortsatt merknader til anskaffelsesvirksomheten i Bioforsk som har fått revisjonsbrev med merknad. Statens landbruksforvaltning har fått revisjonsbrev med merknad knyttet til mangler ved informasjonssikkerheten og årsrapporteringen.

Miljøverndepartementet

Riksrevisjonen har kritiske merknader til departementets oppfølgingsansvar for informasjonssikkerheten innenfor departementets ansvarsområde, og til erstatningsordningen for beitedyr tatt av rovvilt.

Nærings- og handelsdepartementet

Riksrevisjonen har merknader til departementets oppfølgingsansvar for informasjonssikkerheten innenfor departementets ansvarsområde.

Olje- og energidepartementet

Riksrevisjonen har kritiske merknader til departementets oppfølgingsansvar for informasjonssikkerheten innenfor departementets ansvarsområde.

Det er avdekket mangler på informasjonssikkerhets- og anskaffelsesområdet i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), og Riksrevisjonen har gitt NVE revisjonsbrev med merknad.

Samferdselsdepartementet

Det er avdekket mangler ved rapporteringen av mellomværende med fylkeskommuner og departementets etatsstyring av informasjonssikkerheten i underliggende virksomheter.

Statens vegvesen har fått revisjonsbrev med merknad. Det er mangelfulle rutiner for grunnerverv og for kvalitetssikring og etterkontroll av faste og variable lønnsdata. Revisjonen har avdekket mangler i rutiner for rekvirering av midler fra eksterne aktører, kvalitetssikringen ved vegprosjekter og oppfølgingen av kontrakter i tilknytning til offentlig og privat samarbeid (OPS). Det foreligger ikke en avtalemal for bompengeselskapene og Riksrevisjonen er kritisk til Vegdirektoratets oppfølging av bompengeselskapenes forvaltning av låneavtalene. Det er videre avdekket mangler på informasjonssikkerhetsområdet. Det foreligger et vesentlig mindreforbruk hos Statens vegvesen, blant annet knyttet til endringer i statsbudsjettet med tiltak for arbeid.

Riksrevisjonen har også gitt revisjonsbrev med merknad til Jernbaneverket. Merknadene er knyttet til svakheter i arbeidet med informasjonssikkerhet og rassikring. Det er også et vesentlig mindreforbruk hos Jernbaneverket knyttet til tiltak for arbeid.

Utenriksdepartementet

Det er konstatert svakheter i styringsdialogen mellom departementet og underliggende virksomheter på informasjonssikkerhetsområdet. Riksrevisjonen er videre kritisk til at departementet over flere år ikke har hatt tilfredsstillende kontroll og rutiner på oppfølgingen av utenriksstasjonene. Riksrevisjonen har merknader til Norges bilaterale samarbeid med Romania, og bistanden til Etiopia og Malawi.

Det vises for øvrig til Riksrevisjonens uttalelser under de enkelte departementer i del III.

Det tas forbehold om at forvaltningsrevisjoner vil kunne gi ytterligere funn av betydning for Riksrevisjonens vurderinger.

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 27. september 2010

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Annelise Høegh

Per Jordal

Synnøve Brenden

Björg Selås

III Resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter

Statsministerens kontor

1 Statsministerens kontors forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	12	292	304	286	13
Inntekter		8		17	

Utgiftsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Statsministerens kontor har ansvaret for:	Riksrevisjonen har avgitt ett avsluttende revisjonsbrev uten merknad.
1 virksomhet	

* Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men enten er disse av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til Statsministerens kontors styring, måloppnåelse eller resultatrapportering til Stortinget.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til regnskapene.

3 Statsministerens kontors oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Det er ikke tidligere rapportert forhold vedrørende Statsministerens kontor.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har ved revisjonen av Statsministerens kontor og underliggende virksomhet for 2009 ikke avdekket vesentlige feil eller mangler i statsregnskapet eller ved virksomhetsregnskapene. Det er heller ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved de disposisjonene som ligger til grunn for regnskapene.

5 Svar fra Statsministerens kontor

Saken har vært forelagt Statsministerens kontor, og statsministeren har i brev av 2. juli 2010 svart:

"Statsministerens kontor har gjennomgått Riksrevisjonens rapport om kontorets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009.

Jeg har ingen merknader til rapporten, og tar den til etterretning."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt ett revisjonsbrev uten merknad. Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til Statsministerens kontors forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009.

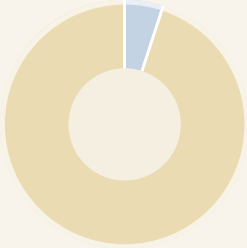
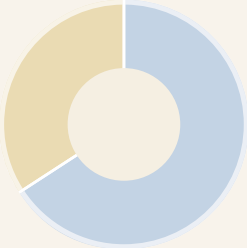
Arbeidsdepartementet

1 Arbeidsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	747	290 453	291 200	289 416	1 381
Inntekter		4 380		4 858	

Utgiftsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Arbeids- og inkluderingsdepartementets ansvarsområde i 2009:	Riksrevisjonen har avgitt tretten avsluttende revisjonsbrev uten merknad og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
15 virksomheter	Arbeids- og velferdsetaten
2 fond**	Statens arbeidsmiljøinstitutt

Arbeidsdepartementet forvalter også vesentlige støtteordninger under Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet

Arbeids- og inkluderingsdepartementet endret navn til Arbeidsdepartementet 1. januar 2010. Etter 1. januar 2010 er enkelte virksomheter overført mellom departementene. Revisjonsresultatene presenteres i tråd med den nye departementsstrukturen, jf. vedlegg 2.

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

**Samefolkets fond og Romanifolkets fond. Revisjonen av fondene inngår i den ordinære revisjonen av Sametinget og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

1.2 Budsjett – regnskap

1.2.1 Revisjon av statsregnskapet vedrørende Statens pensjonskasse

Boliglånsordningen i Statens pensjonskasse

I statsregnskapet, kapittel 1544 post 90 *Lån*, ble det i saldert budsjett 2009 bevilget 3,4 mrd. kroner som overslagsbevilgning til Statens pensjonskasse (SPK). Per 30. april var 1 737 mill. kroner utbetalt fordelt på de fire første månedene i 2009, med henholdsvis 687 mill. kroner, 187 mill. kroner, 318 mill. kroner og 545 mill. kroner.

I revidert nasjonalbudsjett mai 2009 ble bevilgningen redusert til 2,2 mrd. kroner. I nysalderingen høsten 2009 ble bevilgningen økt til 5,7 mrd. kroner. Regnskapet viser en uhjemlet merutgift på ca. 36 mill. kroner. I lys av kravet til realistisk budsjettering har Riksrevisjonen stilt spørsmål ved departements grunnlag for budsjettjusteringer i revidert nasjonalbudsjett på kapittel 1544 post 90.

Arbeidsdepartementet opplyser at bakgrunnen for nedsettelse av bevilgning i revidert nasjonalbudsjett blant annet var en reduksjon i anslaget for antall utbetalte nye lån per uke, basert på erfaringstall for søknadsinngangen de første månedene i 2009.

1.2.2 Regnskapsrapportering på helserefusjonsområdet

Helserefusjonsområdet ble fra 1. januar 2009 overført fra arbeids- og velferdsetaten til Helse- og omsorgsdepartementet, og etablert som en egen statlig institusjon, Helseøkonomiforvaltningen (HELFO). I en overgangsperiode fører arbeids- og velferdsetaten regnskap på vegne av HELFO. Dette inngår i arbeids- og velferdsetatens rapportering til statsregnskapet. For 2009 er budsjettet til HELFO på ca. 24 mrd. kroner.

Revisjonen viser at det har vært utfordringer knyttet til regnskapsføringen og innrapporteringen til statsregnskapet. Revisjonen viser videre at arbeids- og velferdsetaten og HELFO har postert på hverandres budsjettkapitler uten at hjemmelsgrunnlaget og belastningsfullmaktene formelt er på plass. Enkelte lokale NAV-kontor har postert på HELFOs refusjonskapitler uten at det er klart hva posteringene gjelder. Det er imidlertid etablert løsninger som sikrer HELFO en løpende oversikt over utbetalte beløp på egne budsjettkapitler.

Arbeidsdepartementet opplyser at det verken er vanlig eller prinsipielt ønskelig at én regnskapsfører innrapporterer regnskapstall for flere virksomheter i samme rapport til statsregnskapet. Det er imidlertid ikke faglig eller budsjettmessig forsvarlig å etablere helt atskilte løsninger før arbeids- og velferdsetatens planlagte nye ikt-løsning er på plass. Utfordringer knyttet til samhandling mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet er også omtalt under Helse- og omsorgsdepartementet.

Andre merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster er enten av mindre betydning eller tilfredsstillende redegjort for i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har i 2009 revidert organisering og styring av ikt-sikkerhet i Arbeidsdepartementet, SPK og arbeids- og velferdsetaten. Vesentlige funn knyttet til svakheter i ikt-sikkerheten inngår som grunnlag for revisjonsbrev med merknad til SPK og Arbeids- og velferdsdirektoratet, jf. punkt 2.1 og punkt 2.3.

1.3.2 Styring av høreapparatformidlingen

Riksrevisjonen har hvert år siden Dokument nr. 1 for 2005 tatt opp svakheter i formidlingen av høreapparater. I Dokument 1 (2009–2010) ble det bemerket at det fortsatt ikke var etablert en tilfredsstillende ordning for formidling av høreapparater eller iverksatt tiltak for å sikre et tilfredsstillende tilbud til hørselshemmede.

Antallet aktører og koordineringspunkter i høreapparatformidlingen stiller store krav til samhandling, rutiner og kontroll, jf. figur 1. Allerede i St.meld. nr. 8 (1998–1999) omtales hørselsomsorgen som fragmentert, og ansvars- og oppgavefordelingen mellom etater framstilles som uklar og til dels uryddig. I en rapport fra 2003 fra tidligere Helsedepartementet, Sosialdepartementet og Rikstrykdeverket ble det pekt på store utfordringer innen høreapparatformidlingen.

Revisjonen av arbeids- og velferdsetatens forvaltning av høreapparatordningen i 2009 bekrefter at det fremdeles er betydelige svakheter. Det er usikkerhet knyttet til presentasjon av utgifter i regnskapet, til registrering og regnskapsføring av brukers egenbetalinger og til regnskapsmessig

Høreapparatformidlingen har en kompleks organisering:

Arbeidsdepartementet

Det økonomiske ansvaret for høreapparatordningen er regulert i folketrygdloven og underlagt Arbeidsdepartementet.

Arbeids- og velferdsetaten

Ordningen administreres av arbeids- og velferdsetaten. Dette innebærer et ansvar for å anskaffe og fatte vedtak om stønad til høreapparat, og koordinere ansvar for formidling av andre hørselstekniske hjelpemidler.

Helse- og omsorgsdepartementet

Gjennom spesialisthelsetjenesten og de regionale helseforetakene har Helse- og omsorgsdepartementet ansvar for utredning, formidling og tilpasning av høreapparat i samarbeid med kommunene og arbeids- og velferdsetaten. Hørselssentralene er en del av de regionale helseforetakenes "sørge for ansvar" og er tilknyttet sykehusenes øre-nese-halsavdeling.

Kommunen

Den kommunale førstelinjen skal sikre henvisning til rett instans og oppfølging av hørselshemmede brukere, blant annet i et rehabiliteringsperspektiv.

Kilde: Riksrevisjonen

behandling av lager. Etaten har ikke oversikt over lagerbeholdningen av høreapparater.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen fikk en særskilt redegjørelse om tilbudet til hørselshemmede i februar 2009 hvor det framgikk at Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet vil prioritere oppfølgingen av 12 punkter.¹ Revisjonen viser at punktene ikke er omtalt i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2009, og i liten grad omtalt i styringsdialogen mellom departementet og direktoratet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i samarbeid med Helsedirektoratet utarbeidet forslag til ny forskrift om stønad til høreapparater og tinnitusmasker. Departementet skal godkjenne utkastet til forskrift, som har stor betydning for videreutvikling av oppgaveløsingen på området.

Departementet ser alvorlig på saken og viser til at hjelpemiddelutvalget 4. mai 2010 har lagt fram tilrådingen om høreapparatområdet. Arbeids- og velferdsdirektoratets håndtering av saken vil bli fulgt opp i styringsdialogen 2010.

1.3.3 Styring av Pensjonstrygden for sjømenn

Pensjonstrygden for sjømenn (PTS) får bevilgninger over statsbudsjettet. Regnskapet revideres av Riksrevisjonen i henhold til *lov om pensjonstrygd for sjømenn av 3. desember 1948 nr. 7* (sjømanns-

pensjonsloven) § 19 og *lov om Riksrevisjonen av 7. mai 2004 nr. 21* (riksrevisjonsloven) § 9.

Sjømannspensjonsloven gir få holdepunkter om hvilken tilknytningsform PTS har til staten. Virksomheten får hele sin bevilgning over en tilskuddspost, men får et ordinært tildelingsbrev fra departementet. Riksrevisjonen har bedt departementet om å avklare tilknytningsform og i hvilken grad virksomheten er underlagt bevilgningsreglementet.

Arbeidsdepartementet uttaler at spørsmålene ennå ikke er avklart, men at departementet har lagt til grunn at PTS ikke var underlagt bevilgningsreglementet for regnskapsåret 2009. Departementet begrunner ikke hvorfor virksomheten ikke var underlagt bevilgningsreglementet.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Statens pensjonskasse

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til disposisjonene knyttet til svakheter i ikt-sikkerheten, mangler ved anskaffelser, mangelfull internkontroll og manglende etterlevelse av innberetningsplikt.

2.1.1 Informasjonssikkerhet

Pensjonsprosessen i Statens pensjonskasse (SPK) er definert som samfunnskritisk. Ifølge Nasjonale retningslinjer for å styrke informasjonssikkerheten

1) Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

2007–2010 har virksomheter som ivaretar samfunnskritisk ikt-infrastruktur et særlig ansvar for å gjennomføre regelmessige risiko- og sårbarhetsanalyser.

I 2008 rapporterte SPK til Fornyings- og administrasjonsdepartementet at pensjonsprosessen er spesielt ivaretatt i forbindelse med risikovurderinger. Revisjonen i 2009 viser at SPK ikke har utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse for denne prosessen.

Revisjonen viser flere svakheter knyttet til informasjonssikkerheten i SPK:

- Det er ikke utarbeidet en sikkerhetspolicy, og SPK har ikke etablert en sikkerhetsorganisasjon med klart definerte roller, oppgaver og ansvar for informasjonssikkerheten
- Det er svakheter og mangler i beskyttelse av ikt-infrastruktur knyttet til driftsadministrasjon og administrasjon av tilganger
- Overordnet kontinuitetsplan gir ikke en helhetlig oversikt over hvilke prosedyrer som vil være aktuelle å benytte ved en krise, og kontinuitetsplanen er ikke testet

Departementet opplyser at styringen av underliggende virksomheter blant annet baserer seg på at det stilles krav om dokumentasjon av internkontrollsystemene. Departementet har ut fra risiko og vesentlighet ikke sett behov for å verifisere at SPK har utarbeidet slik dokumentasjon. SPK er bedt om å rapportere når det er avdekket feil eller svakheter i internkontrollsystemene, og om det har vært avvik i kritiske prosesser eller aktiviteter.

2.1.2 Anskaffelser

Riksrevisjonen påpekte svakheter ved anskaffelser ved revisjonen av regnskapet for 2007. Departementet uttalte da at riktig forståelse og etterlevelse av regelverket blant annet krever en tett og direkte oppfølging av alle impliserte. Departementet la opp til kontinuerlig fokus på anskaffelsesområdet i den løpende styringsdialogen med SPK.

Revisjon av anskaffelser i SPK for 2009 viser fortsatt svakheter og mangler, blant annet ved

- uhjemlet direkte kjøp
- manglende konkurranse
- kjøp av varer og tjenester uten gyldig avtale
- manglende dokumentasjon av anskaffelsesprosessen
- manglende protokollføring
- manglende toveis sporbarhet mellom avtaler og fakturaer

Arbeidsdepartementet har uttalt at fokus på etterlevelse av etatens anskaffelsesregelverk vil bli fulgt opp gjennom etatsstyringsdialogen. I tildelingsbrevene for 2007, 2008 og 2009 har det vært satt fokus på etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Arbeidsdepartementet vil følge opp dette med SPK gjennom sin etatsstyringsdialog.

Det opplyses videre at SPK har besluttet å opprette en funksjon for intern revisjon i andre halvår 2010. Internrevisjonen skal følge opp systemene for intern kontroll i SPK, herunder på anskaffelsesområdet.

Departementet uttaler videre at SPK har en rutine med toveis kontrollspor mellom anskaffelsesdokumentasjon og regnskapsrapportering via en prosjektmodul i Agresso for kjøp av konsulent-tjenester til prosjektet Perform². For øvrig oppgis manglende konteringsfelter i Agresso samt usystematisk koding av avtaler som årsak til manglende sporbarhet. Departementet vil følge opp SPKs arbeid på dette området for å sikre tilfredsstillende kontrollspor.

2.1.3 Internkontroll

Rutiner for behandling av reiseutgifter

Revisjonen viser at SPK ikke har hatt tilfredsstillende rutiner for behandling av reiseregninger. Det er heller ikke tilfredsstillende sporbarhet mellom bilag knyttet til samme tjenestereise i tilfeller hvor tjenestereisen dekkes delvis ved reiseregning og delvis ved betaling av faktura fra kredittkortutsteder. Regelverket forutsetter at den tilsatte selv har det personlige betalingsansvaret ved bruk av kredittkort. Det er også funnet svakheter ved utfylling av reiseregninger, mangelfull etterkontroll og at reiseregninger ikke leveres i rett tid.

Departementet opplyser at rutinene for reiseregninger vil bli endret, blant annet ved at den ansatte selv blir ansvarlig for å betale kredittkortregningene.

Kontroll av overtid

SPK har en ordning med at sentrale medarbeidere for drift av ikt-systemene er tilgjengelige utenom ordinær arbeidstid. Denne beredskapen godtgjøres og føres i tidsregistreringssystemet som overtid. SPK kan ikke dokumentere at det er foretatt en vurdering av beredskapsvaktordningen i forhold til hovedtariffavtalen og arbeidsmiljølovens

2) Prosjektet Perform er SPKs tilpasning av ikt-systemene til endringer i statlig tjenstepensjon.

bestemmelser. Ordningen med beredskapsvakt gjør det i tillegg vanskelig å skille ut ordinær overtid. Det blir vanskelig å kontrollere om arbeidsmiljølovens bestemmelser for overtid overholdes.

Arbeidsdepartementet opplyser at SPK etter en evaluering av beredskapsvaktordningen og forhandlinger om en ny avtale, kan ta i bruk endrede stemplingskoder. Departementet opplyser videre at SPK tar sikte på at en evaluering av beredskapsvaktordningen vil være gjennomført i løpet av mai 2010.

2.1.4 Brudd på innberetningsplikt

Gaver til ansatte

SPK har en generell ordning med at ledere kan påskjønne enkelte ansatte for ekstraordinær innsats. Påskjønnelsen gis i form av en gave med verdi under 1000 kroner, og gis til et fåtall ansatte. Det er ikke nedfelt skriftlige retningslinjer eller vurderingskriterier for hvordan denne ordningen skal praktiseres. SPK anser ikke gavene som innberetningspliktige, da verdien er under 1000 kroner i det enkelte tilfelle, og ordningen er generell.

Arbeidsdepartementet opplyser at SPKs praksis strider mot gjeldende regelverk ved at påskjønnelsen kun gis til enkeltansatte og ikke til samtlige arbeidstakere i virksomheten som en generell ordning. Arbeidsdepartementet vil følge opp saken gjennom den ordinære styringsdialogen med SPK.

Forsinkelsesrenter på fakturaer knyttet til ansattes kredittkort

SPK dekket i 2009 forsinkelsesrenter knyttet til sen betaling av de ansattes kredittkortfakturaer. Forsinkelsesrenter som dekkes av arbeidsgiver skal innberettes som lønn når forsinkelsen ikke skyldes arbeidsgiver. SPK har videre opplyst at det er utbetalt forsinkelsesrenter til kortutsteder for årene 2007, 2008 og 2009. Beløpene er ikke innberettet, da SPK ikke anser beløpene for å være store nok.

Departementet uttaler at SPK nå er i ferd med å endre sine rutiner slik at den enkelte ansatte selv er ansvarlig for å betale kredittkortregningen. Dette medfører at medarbeideren selv må dekke eventuelle forsinkelsesrenter ved for sen betaling.

2.2 Statens arbeidsmiljøinstitutt

Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) har for regnskapsåret 2009 fått avsluttende revisjonsbrev med merknad når det gjelder forhold knyttet til svikt i intern kontroll og andre forhold vedrørende bruk av firmakort og etterlevelse av regelverket for anskaffelser.

Reglement for økonomistyring i staten fastsetter at virksomheter skal etablere systemer som har innebygd intern kontroll.

STAMI har ikke etablert tilfredsstillende internkontroll for

- dokumentasjon av bruk av firmakort med personlig ansvar
- kryssreferanser knyttet til reiseregninger
- kontroll av representasjonsutgifter
- at tilsatte attesterer faktura fra kortselskap som gjelder egne utlegg

Det er videre konstatert at kortselskap sender faktura direkte til STAMI som betaler denne. Dette er i strid med regelverket som forutsetter at den tilsatte selv har det personlige betalingsansvaret. Det er også påvist mangelfull etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser på bakgrunn av gjennomgående svak dokumentasjon av anskaffelsesprosessene.

Riksrevisjonen tok opp forhold vedrørende svikt i internkontrollen i Dokument nr.1 for regnskapsårene 2004 og 2005, og saken ble avsluttet i Dokument nr.1 for regnskapsåret 2006. Revisjonen for regnskapsåret 2009 viser at STAMI fremdeles har svikt i sin internkontroll.

Departementet uttaler at det vil følge opp at tiltak iverksettes og at STAMI gjennomgår sin interne økonomiinstruks, spesielt med hensyn til å ha rutiner for tilfredsstillende internkontroll. Departementet vil også ha økt grad av oppmerksomhet på regnskapsrutiner og internkontroll i den løpende etatsstyringsdialogen.

2.3 Arbeids- og velferdsetaten

2.3.1 Totalvurdering

Riksrevisjonen kan ikke bekrefte at arbeids- og velferdsetatens regnskap for 2009 er uten vesentlige feil og mangler, og har merknader til disposisjonene for 2009. Usikkerhet knyttet til underliggende transaksjoner i stønads- og ytelsesforvaltningen og på pensjonsområdet, svakheter ved innberetning av oppgavepliktige ytelser til likningsmyndighetene samt mangler ved flere

avstemminger ligger til grunn for konklusjonen. Det konstateres forbedringer i etatens regnskaps-presentasjon sammenlignet med tidligere år.

Revisjonen i 2009 viser at etterlevelsen av etatens etablerte kontrollrutiner i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen ikke ble forbedret i årets ni første måneder sammenlignet med situasjonen i 2008. Etatens innføring av nøkkelkontroller for fem sentrale ytelser fra 15. oktober 2009 var et viktig tiltak for å forbedre internkontrollen. Det er grunn til å tro at innføring av nøkkelkontroller for øvrige ytelser og etterlevelse av kontrollene vil redusere framtidig risiko for feil i ytelsesforvaltningen. Nøkkelkontrollene ble imidlertid innført for enkelte ytelser og hadde for kort virketid til å få effekt på regnskapskvaliteten for 2009. Riksrevisjonen har derfor ikke kunnet bygge på etatens egne internkontrollrutiner i revisjonsarbeidet.

Revisjonen viser i tillegg feil og mangler i saksbehandling og utbetaling av pensjoner. Staten har innført en ny systemløsning for saksbehandling og utbetaling av pensjoner i henhold til plan. Systemet er omfattende, og skal sikre effektiv forvaltning av om lag 170 mrd. kroner. Pensjonsområdet er komplisert og berører over én million pensjonister.

Internkontrollen på pensjonsområdet i 2009 har ikke en slik kvalitet at den kan legges til grunn for revisjonsarbeidet. Revisjonen viser at det har oppstått feil i mange pensjonssaker, og spekteret av type feil er stort. Variasjonen i feiltypene er et uttrykk for at ny systemløsning for saksbehandling og utbetaling av pensjoner i det første driftsåret foreløpig ikke sikrer korrekt beregning av ytelsen, og at etablerte internkontrollrutiner ikke fanger opp feilene.

Det har oppstått mange feilutbetalings saker, og revisjonen viser at oppfølging av saksbehandlingen i disse sakene også har svakheter. Feilene kan ha store konsekvenser for de berørte pensjonistenes levekår, og svekker pensjonistenes tillit til etaten. Påviste feil og mangler skaper usikkerhet ved om de underliggende transaksjonene til regnskapet på pensjonsområdet er fullstendige, nøyaktige og pålitelige.

Revisjonen viser i tillegg svakheter i regnskapsrutinene i tilknytning til det nye systemet. Ikt-løsningen ble tatt i bruk før nødvendige avstemningsløsninger ved overføring av data mellom systemer var på plass. Det ble ikke foretatt jevnlig avstemming av alle balansekontoaer

knyttet til pensjoner i 2009, og åpne poster på kontiene ved utgangen av året var ikke forklart.

Svakheterne i internkontrollen i ytelsesforvaltningen og på pensjonsområdet innebærer også brudd på regelverk, normer og standarder og Stortingets vedtak og forutsetninger. Sett i sammenheng med feil i innberetning av oppgavepliktige ytelser og mangelfulle avstemminger, fører dette til at Arbeids- og velferdsdirektoratet får merknader både til regnskapet og til disposisjonene i avsluttende revisjonsbrev for 2009.

Arbeids- og velferdsetaten har en svært kompleks systemportefølje med flere eldre ikt-systemer. Dette gir etaten store utfordringer med hensyn til å oppnå tilfredsstillende internkontroll. Revisjonen viser også at etaten ikke har etablert tilfredsstillende informasjonssikkerhet.

Arbeidsdepartementet ser alvorlig på at det reises tvil om den økonomiske informasjonen i arbeids- og velferdsetatens regnskap er fullstendig, nøyaktig og pålitelig. Staten forvalter om lag en tredel av statsbudsjettet, og departementet er enig i at denne situasjonen ikke kan vedvare.

2.3.2 Forbedringstiltak i 2009

Arbeids- og velferdsetaten har etter etableringen i 2006 vært gjennom store og omfattende endringer. Staten har etter framleggelsen av St.prp.nr. 51 (2008–2009) arbeidet for å møte utfordringene etaten står overfor:

- Staten har i all hovedsak ferdigstilt den organisatoriske delen av NAV-reformen. I tillegg er det gjort forberedelser til innføringen av henholdsvis arbeidsavklaringspenger og pensjonsreformen. Restansene i saksbehandlingen er betydelig redusert og tiltak er satt i verk for å nå målet om å redusere restansene ytterligere.
- Det gjennomføres en organisasjonsutviklingsprosess som omfatter NAV Drift og utvikling (NDU) og direktoratet. Etatens formål med ny organisering er å tydeliggjøre styringslinjene, effektivisere oppgaveløsning og ressursbruk, samt å styrke kvaliteten på leveransene.
- Det er satt i gang et omfattende arbeid for å bedre etterlevelsen av internkontrollen på stønadsområdet. Det er utviklet og vedtatt en langsiktig kontrollstrategi for perioden 2009–2015 og en kortsiktig handlingsplan for 2010–2011, hvor metoder og virkemidler er inndelt i fire hovedgrupper:

- utvikling og implementering av nøkkelkontroller
- etterkontroller for å avdekke eksisterende feilutbetalinger og misbruk
- ikt-utvikling for å understøtte effektiv kontroll
- organisatoriske tiltak som understøtter kontrollstrategien
- Etaten arbeider med å sentralisere stønadsregnskapet. Det arbeides med å organisere all regnskapsføring i sentrale enheter for å styrke kompetansemiljøene knyttet til regnskapet. Sentraliseringsprosjektet gjennomføres ved utvikling av rutiner og ikt-løsninger og ved sentralisering av oppgaver i NAV Service Senter (NSS). Prosjektets leveranser til NSS er gjennomført i henhold til plan, men enkelte løsninger fungerer ikke som forutsatt.
- Etaten har etablert et avstemmingsprosjekt for å bidra til at årsregnskap kan avlegges med tilfredsstillende kvalitet og for å sikre at avstemmingsrutiner blir utarbeidet og forankret.
- Ikt-strategien fra 2007 ble endret i 2009. Ny strategi fastlegger hovedmål for ikt i arbeids- og velferdsetaten, og etaten har vurdert hva som må gjøres for å nå disse målene, og utarbeidet foreløpige planer for realisering av ikt-strategien. Intensjonen er å gjennomføre en stor satsing på modernisering av ikt i arbeids- og velferdsetaten i perioden 2011–2015.

Departementet peker på at det er satt i gang et omfattende arbeid med vekt på å etterleve kontrollrutiner og heve kvaliteten i ytelsesforvaltningen.³ Det vises videre til at Stortinget er orientert om at arbeidet med å øke kvaliteten i ytelsesforvaltningen er et langsiktig arbeid.⁴

2.3.3 Forvaltning av ytelser i fylkeslinjen

Arbeids- og velferdsetaten skal sikre den enkeltes rettigheter gjennom forvaltning av trygdelovene og andre sosiale overføringsordninger på en god og effektiv måte. Etaten forvalter over 40 ulike ytelsesordninger, og det er rundt 2,8 mill. personer som mottar tjenester eller ytelser.

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til svakheter i internkontrollen for stønader og ytelser i fylkeslinjen i 2009. Svak internkontroll har vært en vedvarende utfordring for arbeids- og velferdsetaten over flere år, også før etableringen i 2006. Revisjonen i 2008 viste at svakhetene i etterlevelsen av internkontrollen fikk konsekvenser i form av feil i utbetalinger av stønader og ytelser. Feil ble påvist i en rekke enkeltsaker,

hvor brukerne hadde fått utbetalt feil beløp i forhold til regelverket. Revisjonen viste videre at etaten i en stor andel av disse sakene ikke hadde gjennomført viktige kontroller som kunne ha forhindret feilene.

Etaten har i 2008 og 2009 iverksatt nye tiltak for å forbedre internkontrollen. Det er blant annet innført nye nøkkelkontroller fra 15. oktober 2009 for ytelsene sykepenger, uførepensjon, barnetrygd, overgangsstønad til enslige forsørgere og barnebidrag. Revisjonen i 2009 har omfattet disse ytelsene og i tillegg ytelsene foreldrepenger, kontantstøtte og rehabiliteringspenger som samlet har en utgiftsramme på ca. 140 mrd. kroner. Riksrevisjonen legger til grunn at målet om kvalitet i saksbehandlingen for å sikre utbetaling av rett og riktig ytelse først kan nås når etaten kan dokumentere etterlevelse av de etablerte internkontrollrutinene.

Internkontrollen i perioden januar – oktober 2009

Revisjonen i 2009 viser at det fortsatt er vesentlige mangler i fylkenes kontroll av ytelsene sykepenger, barnetrygd, kontantstøtte og rehabiliteringspenger. Årets ni første måneder viser dermed ingen bedring sammenlignet med 2008. Dette innebærer at etaten heller ikke i 2009 har tilfredsstillende sikkerhet for korrekt utbetaling av disse ytelsene. Feil vil ikke oppdages og korrigeres, og regnskapskvaliteten svekkes. Risikoen for misligheter øker også betydelig.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har stilt krav til fylkene om rapportering om etterlevelse av etablerte internkontrolltiltak. Rapporteringen fra fylkene i 2009 viser at internkontrollen i stor grad ikke etterleves. Graden av feilrapportering er redusert og dette gir et mer reelt bilde av kontrollnivået i 2009 enn i 2008. Det er imidlertid fortsatt ikke samsvar mellom faktisk utførte kontroller og rapporterte kontroller.

Som en oppfølging av identifiserte svakheter i revisjonen i 2008, er det gjennomført detaljerte kontroller av sykepenger i 2009 for å teste kvaliteten i saksbehandlingen av enkeltsaker. Etatens rutine på sykepengeområdet beskriver at saksbehandler skal gjøre en vurdering av inntektsgrunnlaget når inntekt oppgitt av arbeidsgiver avviker med mer enn 25 prosent fra vedkommendes bruttoinntekt i likningen de tre siste år. Revisjonen viser at saksbehandlers vurdering av slike avvik mangler i ca. 30 prosent av de kontrollerte sakene. I enkelte forvaltningsenheter er mindre enn halvparten av tilfellene vurdert.

3) St.prp.nr. 51 (2008–2009).

4) St.prp.nr. 51 (2008–2009) og Prop. 1 S (2009–2010).

Dette øker risikoen for feil i beregnet og utbetalt ytelse.

Departementet har vært kjent med at svakheter i internkontrollen som ble påvist i revisjonen i 2008 også ville være en utfordring i 2009. Det vises til at Stortinget er orientert om at arbeidet med å øke kvaliteten i ytelsesforvaltningen er et langsiktig arbeid.⁵

Internkontrollen i perioden oktober – desember 2009

Nøkkelkontrollene som ble innført fra 15. oktober 2009 er etablert på tre nivåer og skal bidra til riktig inntektsgrunnlag, arbeidsdeling og lederfokus. Revisjonen viser at nøkkelkontrollene har bidratt til forbedret internkontroll og styrking av kontrollmiljøene for de ytelser som er omfattet av kontrollene. Utviklingen er positiv og nødvendig for å sikre kvalitet i ytelsesforvaltningen og i underliggende transaksjoner for en vesentlig del av etatens regnskap. Kontrolløftet har i tillegg bidratt til økt kvalitetssikring av internkontrollen og redusert feilrapporteringen.

Nøkkelkontrollene fikk imidlertid begrenset effekt i 2009 på grunn av tidspunktet for innføringen og fordi kun fem ytelser ble omfattet.

Videre har nøkkelkontrollene enkelte svakheter:

- Det er ikke mulig å gjennomføre fullstendige stikkprøvekontroller på grunn av manglende rapportfunksjoner for enkelte ytelser. Arbeids- og velferdsetaten vurderer at dette kompenseres ved at det sentralt gjøres utvalg for lederkontroller for de aktuelle ytelsene. Dette opplegget har imidlertid ikke fungert etter intensjonene i 2009.
- Kontrollomfanget for enkelte ytelser er lavt. For eksempel er krav til kontrollomfang for sykepengeområdet satt til 25 prosent, selv om etatens risikovurdering av ytelsen er vurdert som høy. Det er også vedtatt lavt kontrollomfang for andre ytelser med høy risiko.

Omfanget av avvik som identifiseres gjennom nøkkelkontrollene varierer. Enkelte ytelser har avvik i mer enn 15 prosent av alle lederkontrollerte saker. Dette indikerer at internkontrollen ikke fungerer tilfredsstillende og at ytelsesforvaltningen ikke har tilfredsstillende kvalitet.

2.3.4 Pensjoner

Om lag 1,1 million innbyggere har pensjonsutbetalinger fra folketrygden som en viktig del av inntektsgrunnlaget. Arbeids- og velferdsetaten

skal sikre den enkeltes rettigheter gjennom utbetaling av rett og riktig pensjon. Samlede pensjonsutgifter i statsbudsjettet for 2009 utgjør om lag 170 mrd. kroner.

Arbeids- og velferdsetaten innførte i desember 2008 en ny ikt-løsning for saksbehandling og utbetaling av pensjoner. Innføringen av systemet er et av de mest omfattende ikt-prosjektene i Norge de senere årene. Parallelt med innføringen av systemløsningen, har etaten omorganisert og etablert nye arbeidsprosesser.

Omfattende feil i utbetalte pensjoner

Revisjonen viser at innføringen av det nye ikt-systemet førte til omfattende feil i beregning og utbetaling av pensjoner i 2009. Systemet med tilhørende rutiner har i 2009 ikke vært av tilstrekkelig kvalitet til å sikre korrekt beregning og utbetaling av pensjon. Feilene er svært forskjelligartede og har oppstått etter regelverk og rutiner for ulike pensjoner, henholdsvis alderspensjon, uførepensjon, avtalefestet pensjon og pensjon til gjenlevende. Feilene har ført til at noen pensjonister har fått utbetalt for mye, og noen for lite pensjon.

I revisjonen er det identifisert at over 800 pensjonister har fått feil utbetalt pensjon. Disse er identifisert ut fra logiske kontroller av informasjonen arbeids- og velferdsetaten har lagt til grunn for beregning og utbetaling av pensjoner. Ikke alle tilfeller med potensielle avvik er gjennomgått, slik at ytterligere revisjon ville ha identifisert flere feil. Mer enn 500 av de 800 pensjonene ble fortsatt utbetalt med feil beløp tidlig i 2010.

De identifiserte feilene skyldes feil eller mangler i systemet, datagrunnlaget eller rutinen, og har oppstått i 2009 etter at ny system- og organisasjonsløsning er tatt i bruk. Mange feil kan knyttes til følgende årsaker:

- Feil i ny systemløsning som innebærer at systemet ikke gir korrekt beregning for enkelte grupper pensjonister
- Feil eller mangler i beregningsgrunnlag konvertert fra tidligere systemløsning for pensjoner, men som først leder til feil i utbetalt beløp ved ny beregning i ny systemløsning

Variasjonene i feil for utbetalte pensjoner viser systematisk svikt i maskinelle og manuelle rutiner for behandling av pensjoner. Internkontrollen har ikke vært av tilstrekkelig kvalitet til å hindre mange feil. Omfanget av mangler i

5) St.prp.nr. 51 (2008–2009) og Prop. 1 S (2009–2010).

systemer og svikt i rutiner er etter revisjonens vurdering større enn det som burde forventes i forbindelse med innføringen av et nytt ikt-system på et område som er viktig for mange enkeltpersoners økonomiske trygghet. Mange feil i utbetalinger av pensjon kan svekke tilliten til etaten og skape usikkerhet om hvorvidt pensjonistenes lovbestemte rettigheter ivaretas.

Hovedgruppene av feil i pensjoner identifisert i revisjonen er:

- Grunnpensjon utbetales med 85 prosent av grunnbeløpet i stedet for fullt grunnbeløp med den konsekvens at pensjonisten feilaktig får over 900 kroner for lite utbetalt per måned
- Grunnpensjon utbetales med fullt grunnbeløp i stedet for 85 prosent med den konsekvens at pensjonisten feilaktig får for mye utbetalt
- Mottakere av uførepensjon eller avtalefestet pensjon (AFP) blir godskrevet med feil framtidig pensjonspoeng med den konsekvens at pensjonisten mottar feil tilleggspensjon (for lite eller for mye)
- Særtilllegg utbetales med feil sats på grunn av feilaktig informasjon om pensjonistens sivilstand og ektefellens pensjon. Konsekvensen av å bruke feil sats kan utgjøre 1397 kroner per måned
- Forsørgingstillegg for barn eller ektefelle utbetales selv om barnet har fylt 18 år eller ektefelle har fått egen inntekt. Konsekvensen er at det utbetales for mye pensjon
- Særtilllegg eller forsørgingstillegg fortsetter å bli utbetalt til tross for at saksbehandler fatter vedtak om at ytelsen skal stoppe
- Pensjonisten får utbetalt annen ytelse til livsopphold fra folketrygden samtidig med pensjon uten korrekt avkorting med den konsekvens at det utbetales for mye pensjon
- Feilaktige dobbeltutbetalinger til pensjonisten i enkeltmåned.
- Manglende omregning av pensjon i henhold til endring av grunnbeløpet, vedtatt av Stortinget i 2009, med den konsekvens at pensjonisten mottar for lite pensjon
- Pensjon utbetales lenger enn regelverket tilsier etter dødsfall

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet har de fleste feiltypene identifisert i revisjonen vært kjent for etaten. Direktoratet anslår at totalt antall løpende pensjoner med feil av denne typen ikke har overskredet 8000 saker i noen perioder i 2009. Direktoratet uttaler at oppryddingen av disse beregningsfeilene dessverre ikke fikk tilstrekkelig prioritet i 2009, og at det skal iverksettes tiltak

for å sikre at feilene som er påpekt i revisjonen blir rettet i løpet av 2010.

Departementet legger til grunn at det ikke vil være mulig å etablere kontroller som kan sikre at det ikke kan skje feil i saksbehandling eller utbetaling, men understreker at toleransen for feil må være lav i saker som gjelder enkeltpersoners livsopphold eller inntektsgrunnlag.

Departementet opplyser at direktoratet, etter at ny systemløsning for pensjoner var satt i drift, ikke har rapportert om vesentlige forhold rundt feilutbetalinger og mangelfull internkontroll på pensjonsområdet. Noen feilutbetalinger ble nevnt i rapport til departementet for januar 2009, men direktoratet opplyste da om at korrigeringer skulle hindre at dette ble gjentatt. Departementet presiserer også at det fikk opplyst at kontroll- og avstemmingsprogrammer skulle avdekke eventuelle feil før disse rammet brukere.

Internkontroll i saksbehandlingen

Internkontrollen på pensjonsområdet skal sikre at etaten når målet om å utbetale riktig pensjonstype med korrekt beregning og rettidig utbetaling. Arbeids- og velferdsdirektoratet har argumentert for at gamle ikt-systemer har begrenset mulighetene for å innføre en god internkontroll. Den nye systemløsningen for pensjoner innebærer en tvungen tottrinns saksbehandling av pensjonssaker. En saksbehandler registrerer opplysninger i systemet og beregner pensjonen, mens en annen saksbehandler kontrollerer at pensjonen er korrekt.

Revisjonen viser at enkle feil ikke oppdages i den obligatoriske tottrinnskontrollen. Det gir grunn til å stille spørsmål ved om tottrinnskontrollen fungerer etter intensjonen.

Direktoratet mener innføringen av tvungen tottrinns saksbehandling er en vesentlig forbedring i forhold til tidligere systemløsning. Direktoratet erkjenner at etaten så langt ikke fullt ut har greid å utnytte de nye mulighetene til internkontroll på det nyetablerte pensjonsområdet, men gir uttrykk for at den funksjonaliteten og de kontrollene som er etablert gir den nødvendige tryggheten for at brukerne skal motta rett pensjonsytelse til rett tid.

Departementet peker på at ny ikt-løsning for pensjoner vil føre til vesentlig bedre systemstøtte for internkontroll, og mener også at etableringen av spesialenheter for pensjon i seg selv er et grunnlag for oppbygging av gode kontrollmiljøer.

Etatens håndtering av kjente svakheter i beregningsgrunnlag

Ny systemløsning for pensjoner skal legge til rette for økt automatisering av saksbehandlingen, noe som setter større krav til pålitelig beregningsgrunnlag. Arbeids- og velferdsetaten gjennomførte i 2007 og 2008 en omfattende "datavask" for å sikre et mest mulig korrekt beregningsgrunnlag før innføring av ny systemløsning. Saker som ikke lot seg rydde, rette eller komplettere før konvertering, ble merket for manuell behandling etter konverteringen (minimalkonverterte pensjoner). Dette gjaldt 14 000 pensjoner.

Etatens mål var at den manuelle gjennomgangen av minimalkonverterte pensjoner skulle vært avsluttet før omregningen av pensjoner ut fra nytt grunnbeløp i juni 2009. Kun halvparten av sakene ble ifølge direktoratet komplettert innen fristen på grunn av prioritering av blant annet restansenedbygging. En del minimalkonverterte pensjoner er våren 2010 fortsatt ikke ryddet opp i og komplettert.

Om lag 10 prosent av feilene i utbetalte pensjoner som Riksrevisjonen har identifisert, gjaldt minimalkonverterte pensjoner. I tillegg viser revisjonen at også andre pensjoner enn de minimalkonverterte hadde mangler i konvertert datagrunnlag, som har resultert i feil i utbetalt pensjon etter beregning i ny systemløsning.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener det er uheldig at etaten ikke har klart å håndtere alle minimalkonverterte pensjoner i henhold til de utarbeidede retningslinjene, da det er risiko for at det vil kunne oppstå feil ved nye omregninger og endringer.

Måling av kvalitet på saksbehandlingen

Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomførte våren 2010 en stikkprøvekontroll av saksbehandlingskvalitet på pensjonsområdet basert på saker behandlet i september 2009. Riksrevisjonen ser positivt på at etaten søker å måle kvaliteten på pensjonsområdet i forhold til målet om utbetaling av rett ytelse som er riktig beregnet. Departementet legger til grunn at direktoratet vil videreutvikle metoden for stikkprøveundersøkelser, blant annet med hensyn til en nærmere vurdering av hva som defineres som feil.

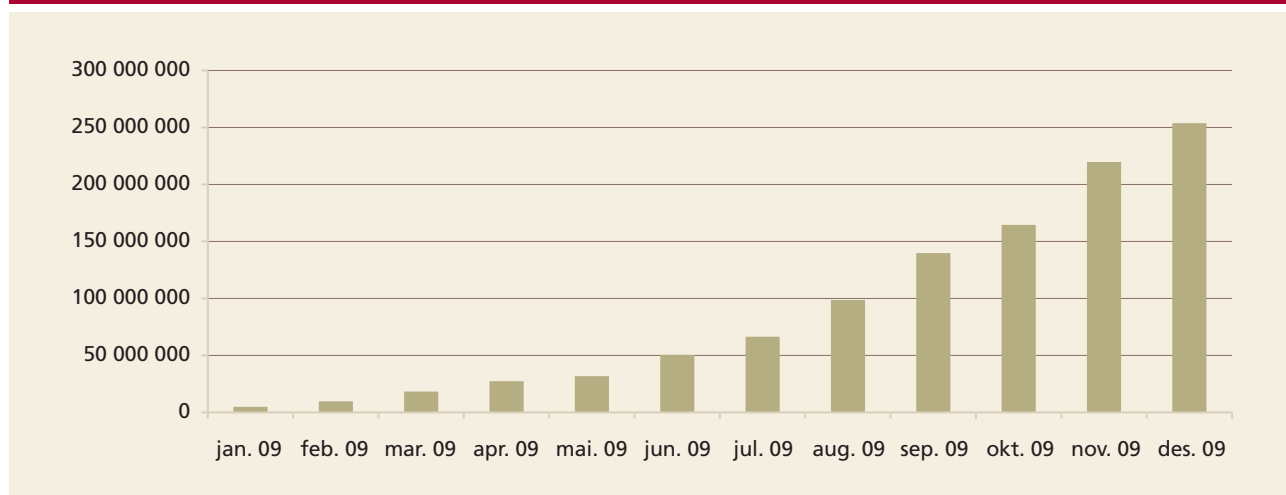
Saksbehandling og regnskapsføring av feilutbetalinger

Etter innføring av ny systemløsning skal potensielle feilutbetalinger av pensjoner føres til en egen observasjonskonto. De enkelte posterings på kontoen skal følges opp for å vurdere om beløp skal tilbakekreves.

Etatens har i løpet av 2009 ført ca. 275 mill. kroner på kontoen fordelt på ca. 15 800 pensjonister. Selv om revisjonen viser at en del feilutbetalinger ikke posteres til observasjonskontoen, anses nevnte tall å gi et rimelig uttrykk for omfanget av feil i utbetalte pensjoner som er oppdaget og rettet av etaten i 2009.

Av beløpene ført til observasjonskontoen, har etaten i 2009 kun ferdigbehandlet feilutbetalinger til 1236 pensjonister som totalt har fått ca. 20 mill. kroner for mye i pensjon. Oppbygging av restanser i behandlingen av feilutbetalinger på observasjonskontoen fører til en forskyvning i utgiftene til pensjon fra 2009 til senere år.

Figur 1 Utvikling i saldo på observasjonskonto, pensjoner 2009



Bakgrunnen for oppbyggingen av restanser av feilutbetalingssaker, er at rutiner og tekniske løsninger for behandling av sakene i ny systemløsning ikke kom på plass før april/mai 2009. Arbeidet med å behandle feilutbetalingssaker kom først i gang høsten 2009. Det er utarbeidet planer for behandling av sakene som utgjør saldoen på kontoen.

Revisjonen viser også svakheter i saksbehandlingen av feilutbetalingssaker:

- Det er identifisert mange tilfeller hvor pensjonisten ikke har fått informasjon om feilutbetaling eller varsel om mulig tilbakekreving
- Det er uensartet praksis når det gjelder tilbakekreving av for mye utbetalt pensjon
- Det er uklar praksis med hensyn til håndtering av skattetrekk ved feilutbetalinger, med den konsekvens at flere pensjonister har fått krav om tilbakebetaling som utgjør større beløp enn det som er feilutbetalt

Manglende informasjon om feil i utbetalinger kan svekke pensjonistenes tillit til arbeids- og velferdsetaten og svekke etatens omdømme. Sen saksbehandling av feilutbetalingssaker påvirker også muligheten til å kreve tilbake for mye utbetalt pensjon.

Departementet opplyser at det først ble kjent med utviklingen på observasjonskontoen for feilutbetalinger da Riksrevisjonen tok dette opp i brev til Arbeids- og velferdsdirektoratet i november 2009. Ut fra tiltak beskrevet i direktoratets svar så ikke departementet behov for ytterligere tiltak. Departementet opplyser at det i forbindelse med rapporteringen til statsregnskapet i februar 2010 ble kjent med at saldoen fortsatt var høy og rask voksende. Saken har senere blitt tatt opp i styringsdialogen med direktoratet.

Dokumentasjon av saksbehandlingen

Ny systemløsning for pensjoner er basert på elektronisk saksbehandling og oppbevaring av dokumentasjon. Revisjonen viser at det er mangelfull dokumentasjon i mange saker. Saksbehandlers vurderinger og manuelle beregninger blir i mange tilfeller ikke dokumentert. I tillegg viser revisjonen at mange dokumenter ikke er ferdigstilt, slik at disse kan endres selv om vedtak allerede er fattet og pensjon utbetalt. Etaten hadde i januar 2010 hele 20 000 dokumenter som ikke var ferdigstilte. Etaten oppfylder dermed ikke økonomiregelverkets krav til dokumentasjon og oppbevaring av bokførte opplysninger.

Direktoratet har opplyst at rutinene på dette punktet har gitt for stort rom for vurdering og at det vil bli iverksatt tiltak for å sikre bedre dokumentasjon.

Informasjon til pensjonistene

Regelverket for fastsettelse av pensjoner fra folketrygden er omfattende og komplisert. Dette stiller store krav til arbeids- og velferdsetaten når det gjelder omfanget av og presisjonen i den informasjonen som sendes den enkelte pensjonist.

Revisjonen viser at informasjonen i mange tilfeller er utilstrekkelig, ulogisk eller feilaktig, for eksempel:

- Det sendes ikke ut informasjon til minstepensjonister ved omregning av pensjon når de fyller 70 år, selv i tilfeller der tilleggspensjonen endres
- Ved flere vedtak om endringer i utbetalt pensjon fattet av saksbehandlere i arbeids- og velferdsetaten, er det heller ikke sendt brev til pensjonisten som spesifiserer endringen
- Pensjon som utbetales er i flere tilfeller ikke i samsvar med grunnlagsdata som er angitt i brev til pensjonisten
- Brev til pensjonisten mangler informasjon som er nødvendig for å kontrollere egen pensjon, som pensjonsgivende inntekt i enkelte år eller formelen som er anvendt i beregningen av tilleggspensjonen

Mangelfull informasjon innebærer at det ikke vil være mulig for pensjonisten å forstå og kontrollere beregningen av sin egen pensjon.

Direktoratet erkjenner at informasjon til pensjonister i 2009 var krevende og at det har forekommet feil og inkonsistente opplysninger i brev. Det opplyses at etaten i 2010 skal fokusere på kvalitet i alle ledd i virksomheten, også i forbindelse med kommunikasjon med brukere.

Departementet uttaler at det i møter med og rapportering fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har blitt orientert om noe misnøye fra brukerne om at de ikke får tilstrekkelig svar om det samlede pensjonsregelverket. Departementet har bedt direktoratet og Statens pensjonskasse om en vurdering av hvordan brukere kan sikres tilstrekkelig informasjon. Departementet viser i tillegg til at etableringen av spesialenheter for pensjoner har vært et viktig ledd for å videreutvikle og gi mer likeartet informasjon om pensjon til brukerne.

Risikohåndtering ved innføring av nytt system

Riksrevisjonen har de seneste årene tatt opp utfordringer og risiko ved innføring av ny systemløsning. I rapporten til Stortinget for 2007 ble det blant annet pekt på at tidsplan for utvikling av systemløsningen etter dagens regelverk var stram, og at test av løsningen var komprimert i forhold til opprinnelige planer.⁶

Revisjonen viser at Pensjonsprogrammet møtte utfordringer med å teste systemløsningen og med å oppnå tilfredsstillende testresultater før systemet ble tatt i bruk. Direktoratet godtok en forenklet testing før ny systemløsning ble tatt i bruk.

Ny systemløsning ble besluttet implementert til tross for en rekke kjente feil og mangler. Disse feilene og manglene krevde oppfølging i form av manuell saksbehandling og planlagte oppryddingsaktiviteter. I tillegg ble det utarbeidet midlertidige løsninger der nytt system manglet funksjonalitet.

Mange av feilene i utbetalte pensjoner som ble identifisert som en del av revisjonen kan knyttes til kjent risiko for etaten ved innføring av den nye systemløsningen. Dette gjelder blant annet

- automatiske omregninger i systemet ved gitte hendelser, for eksempel omregning fra uføre- til alderspensjon ved 67 år (batch-omregninger)
- nødvendige avstemningsløsninger ved overføring mellom systemer, som ikke var på plass ved implementering og fortsatt delvis ikke er på plass

Etaten har iverksatt korrigerende tiltak, men revisjonen viser imidlertid at tiltakene ikke har vært tilstrekkelige til å hindre mange feil i utbetalinger og at restanser har bygget seg opp.

Departementet uttaler at det ved innføring av ny systemløsning for pensjoner var opptatt av å sikre god styring og kontroll med risiko. For å oppnå dette ble det satt krav til hyppig rapportering fra direktoratet. Direktoratet rapporterte at alle vesentlige risikoer og avvik var håndtert slik at løsningen kunne settes i drift som planlagt i desember 2008. Departementets vurdering var at datagrunnlaget syntes tilstrekkelig kontrollert, at ikt-løsningen syntes å ha god kvalitet og etaten hadde betryggende kontroll med avvikene som var identifisert. Etter at systemet var satt i drift rapporterte heller ikke direktoratet til departementet om noen vesentlige forhold rundt feilutbetalinger eller mangler i internkontrollen på pensjonsområdet.

6) Dokument nr. 1 (2008–2009).

2.3.5 Helhetlig regnskap

Arbeids- og velferdsetaten har i løpet av 2009 satt i gang flere tiltak som skal videreutvikle etatens helhetlige regnskap og regnskapskvalitet. I sammenheng med organisasjonsutviklingsprosessen som pågår, har Arbeids- og velferdsdirektoratet besluttet at økonomiområdet skal ligge i en styringslinje under økonomidirektør. Dette vil etter revisjonens vurdering kunne bidra til effektiv styring på regnskapsområdet. Etatens sentraliseringsprosjekt og avstemmingsprosjekt er positive tiltak som kan bidra til helhetlig utvikling, organisering og kvalitet på regnskapsområdet.

Riksrevisjonen kan imidlertid ikke bekrefte at etatens regnskap for 2009 er uten vesentlige feil og mangler. Arbeids- og velferdsetaten har hatt utfordringer med internkontroll og kvalitet i ytelsesforvaltningen, både i etatens fylkeslinje og på pensjonsområdet. Omfanget av feil og mangler fører til usikkerhet om kvaliteten i de underliggende transaksjonene til regnskapet. Begge områder representerer en vesentlig del av etatens regnskap. Revisjonen viser også feilaktig innberetning av stønader til skatteetaten, i tillegg til mangler ved avstemming av etatens samlede regnskap.

Regnskapspresentasjon

Arbeids- og velferdsetaten har presentert et årsregnskap i form av resultat, balanse, noter og årsmelding.

Revisjonen viser at det er sporbarhet mellom regnskapspresentasjon og hovedbok. Regnskapspresentasjonen bør imidlertid likevel videreutvikles. Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at etaten vil fortsette arbeidet med å forbedre regnskapspresentasjonen ytterligere i 2010, slik at vesentlig regnskapsinformasjon synliggjøres.

Departementet er enig i at årets regnskap framstår som mer gjennomarbeidet og utfyllende enn regnskapet for 2008, men kommenterer at det likevel er et utviklingspotensial i regnskapspresentasjonen. Det er innledet en faglig dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet om utviklingen på regnskapsområdet.

Avstemminger

Arbeids- og velferdsetaten har ikke hatt tilfredsstillende avstemminger av saldoer på alle balansekonti i 2009. Dette gjelder spesielt på pensjonsområdet. Revisjonen viser at det ikke er foretatt jevnlig avstemminger av balansekonti knyttet til pensjoner gjennom året, og åpne poster på

kontiene ved utgangen av året var ikke forklart. Mangelfull oppfølging har ført til økt antall uavklarte poster på enkelte balansekonti.

Etaten gjennomfører løpende månedsavstemminger mellom vedtak som er fattet i saksbehandlingssystemene for pensjoner og andre ytelser, og utbetalingstransaksjoner som er generert ut fra vedtakene i et eget system. Revisjonen viser at disse avstemningsløsningene ikke er tilfredsstillende. Løsningene gir ikke oversikt over antall transaksjoner og sum av beløp som er oversendt og mottatt mellom systemene. Dette fører blant annet til at feil i utbetalinger til brukere ikke blir oppdaget, og det skaper usikkerhet om kvaliteten på regnskapet.

Etatens avstemmingsprosjekt har i tillegg identifisert uavklarte differanser på flere balansekonti, og etaten har også oppdaget differanser mellom balansekonti på stønadsområdet og forsystemene. Årsaken til flere av differansene ligger langt tilbake i tid, og må korrigeres manuelt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at avstemmingsarbeidet er tidkrevende på grunn av mange grensesnitt mellom ulike systemer, og at det ikke er nødvendig systemstøtte for å foreta en effektiv sentral detaljvstemming. Arbeidsdepartementet uttaler at de er kjent med at direktoratet vil gjennomgå de daglige og månedlige løsningene for avstemming i etaten i løpet av 2010 med sikte på å oppfylle kravene i økonomiregelverket for staten og sikre effektive løsninger for avstemming. Det er per i dag usikkert hvilke økonomiske konsekvenser en slik omlegging av gamle og nye løsninger vil ha, eller i hvilken grad utfordringen kan løses ved omlegging av manuelle rutiner.

Innberetning av oppgavepliktige ytelser

Korrekt innberetning av stønader og ytelser til skatteetaten avhenger av at etaten har en god internkontroll i ytelsesforvaltningen. Feil i saksbehandling eller regnskapsføring kan føre til feil i innberetningen for den enkelte mottaker av ytelser fra folketrygden.

Revisjonen viser at feilposter på ikke oppgavepliktige konti i regnskapet har ført til feil i innberetningen for enkelte pensjonister. Videre viser revisjonen at svakheter i systemløsning har ført til at pensjonister har fått oppgitt feil særfradrag og at enkelte pensjonister har fått feil fordeling av etterbetalinger per år. Etatens avstemminger av oppgavepliktige ytelser viser i

tillegg differanser som ennå ikke er endelig avklart og korrigeret. Dette gir risiko for at det finnes ytterligere feil i innberetningen som ikke er identifisert.

Departementet viser til at Arbeids- og velferdsdirektoratet erkjenner at det har vært enkelte problemer knyttet til innberetning av oppgavepliktige ytelser og legger til grunn at forholdene som Riksrevisjonen tar opp vil bli løst i 2010.

Infotrygd og unntak fra økonomiregelverket

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet bedt om fritak fra *Reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten av 12. desember 2003 med endringer* (økonomiregelverket og bestemmelsene) fram til 31. desember 2012 for Infotrygd på områdene hvor systemet ikke tilfredsstiller dagens krav.⁷ Dette gjelder i hovedsak

- kravene om sikkerhet i økonomisystemet i bestemmelsenes punkt 4.3.6, spesielt kravene om loggføring
- kravene om innholdet i obligatoriske spesifikasjoner i bestemmelsenes punkt 4.4.3, spesielt vedrørende punkt b), ved overføring mellom moduler
- kravene om bokføring av bokførte opplysninger i bestemmelsenes punkt 4.4.4, spesielt kravene om sporbarhet fra grunnlagsdokumentasjonen til pliktig regnskapsrapportering

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det ikke har ny informasjon i saken.

Departementet opplyser at det har valgt å ikke ta spørsmålet opp med Senter for statlig økonomistyring (SSØ), fordi en slik søknad må vise til en tidsplan for *når* systemet vil kunne innfri kravene i økonomiregelverket. Departementet vil utarbeide en orientering til SSØ hvor det gjøres rede for direktoratets planarbeid med modernisering av ikt i etaten og at dette skal gjennom en KS1- og KS2-prosess basert på Finansdepartementets kvalitetssikringsordning.

2.3.6 Ikt-miljøet i arbeids- og velferdsetaten

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har understreket at gjennomføringen av NAV-reformen forutsetter at det foreligger ikt-løsninger som er tilpasset etatens behov.⁸ Komiteen har lagt til grunn at Riksrevisjonen følger utviklingen på iktområdet nøye og redegjør for status i Dokument 1.

7) Brev av 22. juni 2009.

8) Innst. 143 S (2009–2010).

Ved opprettelsen av arbeids- og velferdsetaten ble tidligere trygdeetaten og Aetats omfattende porteføljer av ikt-systemer overført uendret til den nye etaten. Etatens ikt-portefølje består dermed av mange forskjellige teknologiplattform, noe som gir komplekse avhengigheter mellom om lag 310 separate systemløsninger. Sammen med partnerskapet med kommunene innebærer dette at etaten har en svært kompleks systemportefølje.

Flere av etatens saksbehandlingssystemer har vært i bruk i mange år og er vanskelig å tilpasse nye krav. Disse ble i hovedsak laget for å løse fagområdenes behov i de tidligere etatene, og tar ikke hensyn til prosess- og informasjonsbehov i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Systemene gir etaten utfordringer med hensyn til å oppnå en tilfredsstillende internkontroll.

I proposisjonen som omhandlet *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*⁹ ble det lagt til grunn at endringene i etatens ikt-miljø skulle gjennomføres i to faser på en mest mulig kontrollert måte:

- Fase 1 skulle sikre at alle ansatte ved NAV-kontorene fikk tilgang til saksbehandlingssystemene gjennom én felles infrastruktur og fra én arbeidsstasjon (ikt-basis). Denne infrastrukturen er blitt realisert
- Fase 2 innebærer en utvikling av en mer fullverdig og integrert ikt-løsning i form av en helhetlig systemløsning for saksbehandling for hele eller store deler av arbeids- og velferdsforvaltningen

Proposisjonen understreker at utvikling av mer integrerte systemer vil være krevende, og må gjennomføres som en trinnvis prosess hvor løsningene blir gradvis mer integrert i henhold til en streng prioritering. Det opplyses at arbeidet med en strategi for langsiktig løsning vil starte parallelt med utviklingen av basisplattformen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vedtok i desember 2007 en ikt-strategi for den langsiktige utviklingen av systemporteføljen. Denne ga primært standardiseringer og retningsangivelser og ble ikke konkretisert i en handlingsplan. Føringer gitt i forbindelse med Pensjonsprogrammet og ikt-basis ga de facto-strategier på enkelte områder i denne perioden.

Sommeren 2009 la Arbeids- og velferdsdirektoratet fram en revidert ikt-strategi. Begrunnelsen for revideringen var blant annet å gjøre ikt-strategien mer operativ gjennom å tydeliggjøre satsinger og

konkrete tiltak. Strategien framsetter seks satsingsområder:

- Ferdigstilte ikt-løsninger knyttet til gjennomføringen av pensjonsreformen og NAV-reformen
- Elektroniske tjenester for eksterne brukere
- Elektronisk samhandling med andre virksomheter
- Ikt som understøtter organisasjonens endrings- og effektiviseringsbehov
- Effektivisering og modernisering av ikt-løsninger og infrastruktur
- Utvikling og styring av ikt-virksomheten

Direktoratet arbeider med å konkretisere og etablere handlingsplaner basert på strategien. I mars 2010 ga Arbeidsdepartementet direktoratet mandat til å gjennomføre et forprosjekt for omlegging og utvikling av etatens ikt-verktøy. Det skal utarbeides et teknologisk, funksjonelt og organisatorisk målbilde som understøtter organisasjonens endringsbehov og oppgaveløsning. Våren 2010 er det planlagt gjennomført en omfattende kvalitetssikringsprosess av ulike alternative løsningskonsepter basert på Finansdepartementets kvalitetssikringsordning.

Informasjonssikkerhet

Arbeids- og velferdsdirektoratet utformet i 2006 et styringssystem for ikt-sikkerhet. Allerede i løpet av 2007 konstaterte imidlertid etaten at styringssystemet ikke fungerte etter etatens intensjoner. Ny ikt-ledelse tiltrådte i 2008, forbedringstiltak ble besluttet og arbeidet med større endringer av styringssystemet har pågått i 2009. Direktoratet opplyser at det forbedrede styringssystemet vil bli implementert i 2010.

Revisjonen viser flere svakheter i informasjonssikkerheten i etaten:

- Det gjennomføres risikovurderinger på forskjellige nivåer i organisasjonen, men det er ikke et tilfredsstillende system for å samle og strukturere denne informasjonen
- Det er enkelte svakheter og mangler knyttet til driftsadministrasjonen
- Mange saksbehandlere har tilgang til sensitiv informasjon
- Etatens kontinuitetsplan for å gjenopprette drift av ikt-systemer dekker ikke alle systemer, er ikke oppdatert, og testing av deler av planen er ikke dokumentert
- Det er mangler i kunnskap og bevissthet om informasjonssikkerhet blant etatens ansatte

I kontrollhøringen i Stortinget i 2007 om etatens ikt-sikkerhet ble det opplyst om planer for etablering av et helhetlig system for overvåking

9) St. prp. nr. 46 (2004–2005).

og oppfølging av logger.¹⁰ Det ble også varslet om innføring av et nytt tilgangs- og autorisasjonssystem. Revisjonen viser at det gjenstår arbeid før tilfredsstillende overvåking av systemer er innført for alle områder. Innføringen av et nytt tilgangs- og autorisasjonssystem er fortsatt under planlegging i forbindelse med realiseringen av ikt-strategien. Begrensning av tilgangsrettigheter, som skissert under høringen og under behandling av *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16. juni 2006 nr. 20* (arbeids- og velferdsforvaltningsloven), er dermed foreløpig ikke realisert etter intensjonene.

Departementet tar utgangspunkt i at direktoratet erkjenner at etaten står overfor forbedringsområder knyttet til informasjonssikkerhet. For enkelte av områdene er det igangsatt forbedringsprogram. Departementet uttaler videre at det sommeren 2009 ble utarbeidet en ikt-strategi som inkluderer realisering av nytt tilgangs- og autorisasjonssystem.

Stormaskinmiljøet

I forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2005 påpekte Riksrevisjonen mangler og svakheter ved informasjonssikkerheten i stormaskinmiljøet i trygdeetaten. I forbindelse med Stortingets behandling av Dokument nr. 1 for regnskapsåret 2005 holdt kontroll- og konstitusjonskomiteen i februar 2007 en åpen kontrollhøring om ikt-sikkerhet i trygdeetaten. Komiteen ba om å bli holdt orientert om framdriften i etatens arbeid på området i framtidige Dokument 1.

Riksrevisjonens kontroll i 2007 viste at det gjenstod et betydelig arbeid for å oppnå tilfredsstillende sikkerhet i stormaskinmiljøet.¹¹ Ved behandling av saken i Stortinget fant kontroll- og konstitusjonskomiteen det uakseptabelt at forholdene ikke var brakt i orden.

Revisjonen i 2008 viste at arbeids- og velferds-etaten hadde utbedret mange av de påpekte svakhetene i stormaskinmiljøet, men at det fortsatt gjenstod arbeid.

Revisjonen i 2009 viser at det tekniske sikkerhetsnivået i stormaskinmiljøet er hevet. Påpekte svakheter er i stor grad utbedret. Det er imidlertid fortsatt enkelte utfordringer på området. Det er ikke etablert en tilfredsstillende internkontroll som sikrer at kravene til sikkerhet etterlevs.

Dette øker risikoen for at sikkerhetsnivået som er oppnådd raskt kan svekkes.

Departementet uttaler at det å utarbeide en tilstrekkelig sikkerhet og internkontroll i stormaskinmiljøet er et langsiktig og krevende arbeid. Departementet vil i 2010 følge med på at gjennomførte og planlagte tiltak løser de utfordringene som Riksrevisjonen har tatt opp.

3 Arbeidsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Bonusutbetalinger i Statens pensjonskasse

Statens pensjonskasse (SPK) administrerer og forvalter kapitalen i Pensjonsordningen for apotekervirksomhet (POA). For regnskapsåret 2008 rapporterte Riksrevisjonen at SPK hadde inngått avtale om bonusutbetalinger til flere ansatte som deltar i kapitalforvaltningen. Bonusen var knyttet til avkastning på plassering av midler som eies av POA, men kostnadene ble delvis belastet SPK. Fornyings- og administrasjonsdepartementet kom under tvil fram til at avtalene var hjemlet i hovedtariffavtalen, men brukte sin styringsrett og instruerte SPK om å avslutte disse avtalene. Ifølge Arbeidsdepartementet ble avtalene avvirket med virkning fra 1. januar 2010.

Saken avsluttes.

3.2 Høreapparatformidlingen

Det er gjennomført en særskilt revisjon av området i 2009, jf. punkt 1.3.2

3.3 Forskutterte dagpenger ved konkurs

I Dokument nr. 1 (2007–2008) tok Riksrevisjonen opp svakheter i daværende Aetats forvaltning av ordningen med å forskuttere dagpenger ved konkurs. Det ble blant annet påpekt mangelfull oppfølging av refusjonskrav ved endt forskutteringsperiode. Riksrevisjonen tok også opp manglende totalavstemming av forskutterte dagpenger mot refusjoner.

Revisjonen i 2009 viser at arbeids- og velferds-etaten i stor grad etterlever rutiner for forskutterte dagpenger ved konkurs, men at den fortsatt har manuelle avstemmingsrutiner og flere utestående eldre krav knyttet til ytelsen. Etaten har vist til

- endrede rammebetingelser med økning i antall konkurser og økning i ledigheten generelt
- nødvendigheten av streng prioritering med hensyn til ny systemstøtte og ikt-utviklingsprosjekter

10) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

11) Dokument nr. 1 (2008–2009).

- gjennomgang av rutiner på området
- vurdering av endringer i oppgavefordeling og interne arbeidsprosesser

Forholdene synes ikke fulgt opp i styringsdialogen i 2009.

Arbeidsdepartementet opplyser at det som følge av den pressede situasjonen i arbeids- og velferdsetaten, ikke har prioritert saken i 2009. Departementet vil imidlertid følge opp etatens arbeid på området og be om en statusrapport i forbindelse med etatens tertialrapport for 4. kvartal 2010.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.4 Utenlandsområdet

Svakheter i arbeids- og velferdsetatens forvaltning på utenlandsområdet ble omtalt i Dokument nr. 1 for budsjettåret 2007 og 2008. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte at Riksrevisjonen følger opp saken.¹²

Revisjonen i 2008 viste utfordringer knyttet til samhandling mellom arbeids- og velferdsetaten og skatteetaten når det gjelder

- manglende rutiner og rundskriv for samhandlingen med skatteetaten
- utilstrekkelige tiltak i henhold til samarbeidsavtale mellom arbeids- og velferdsetaten og skatteetaten
- mangel på sentral koordinering og involvering ved utarbeidelse av felles rutiner for bruk ved samarbeid mellom NAV Utland og skatteetatens regioner
- manglende samhandling mellom arbeids- og velferdsetaten og skatteetaten for gjennomføring av rutiner for rekvirering av D-nummer
- manglende samhandling ved planlegging og utvikling av nye ikt-løsninger på utenlandsområdet

3.4.1 Tiltak som foreløpig ikke er gjennomført

I årsrapporten for 2009 viser etaten til tiltaksplanen for å ivareta internasjonale forpliktelser i ytelsesforvaltningen. Følgende tiltak gjenstår:

- Samhandling med Skattedirektoratet om utveksling av opplysninger knyttet til medlemskap og trygdeavgift hadde tentativ frist 31. desember 2008. Tiltaket ble forsinket som følge av at Skattedirektoratet i 2009 hadde behov for å gjøre interne avklaringer med hensyn til videre deltakelse. Samarbeidet mellom direktoratene ble gjenopptatt i november 2009.

- Samhandling med Utlendingsdirektoratet (UDI) om utveksling av opplysninger om lovlig opphold hadde tentativ frist 31. desember 2008. Det er opprettet kontaktpunkter i begge etater for å sikre utveksling av informasjon på overordnet nivå, herunder i forbindelse med juridiske avklaringer. Når det gjelder elektronisk utveksling av opplysninger, er muligheten for dette ikke avklart, men det har ikke vært vurdert som det mest kritiske tiltaket ettersom etaten innhenter opplysninger manuelt. Det har i 2009 vært dialog med UDI om elektronisk samhandling, og dialogen skal videreføres.
- Tiltaket "utarbeide/forbedre rundskriv for trygdeavgift" hadde i tiltaksplanen frist 30. september 2009. Etter at arbeidet med trygdeavgift ble sentralisert til NAV Internasjonalt, er risikoen forbundet med manglende rundskriv i etaten betydelig redusert. Arbeidet med å forberede implementering av ny Rådsforordning (EØF) 883/04 med tilhørende gjennomføringsforordning, er derfor prioritert.
- Tilrettelegging for elektronisk utveksling av medlemskapsopplysninger med andre EØS-land hadde i tiltaksplanen frist 31. desember 2009. Tiltaket inngår i det pågående arbeidet med å legge til rette for elektronisk utveksling av informasjon med andre EØS-land på alle trygdeområder (EESSI-prosjektet). I henhold til fristene som EU har fastsatt, skal en løsning for utveksling være klar til bruk i løpet av første halvår 2012.

Departementet merker seg de fire enkeltprosjektene som Riksrevisjonen setter søkelys på og viser til at det ikke er noen informasjon om at det er vesentlige problemer knyttet til disse. Departementet legger til grunn at direktoratet har kontroll på prosjektene og at de ferdigstilles innen tidsfristene. Direktoratets handlingsplan og iverksatte tiltak vil bli fulgt opp i styringsdialogen.

3.4.2 Fastsettelse og innkreving av avgifter

Arbeids- og velferdsetaten skal fastsette og innkreve trygdeavgift for arbeidstakere som ikke blir skattlagt av norske skattemyndigheter. Arbeids-giveravgift skal ifølge folketrygdloven innbetales til skatteoppkreveren. Revisjonen i 2008 viste at NAV Utland også mottar innbetalinger av arbeidsgiveravgift for enkelte EØS-borgere. I tillegg posteres innbetalingene av arbeidsgiveravgiften sammen med trygdeavgiften i stedet for på egen konto for arbeidsgiveravgift.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om dette får konsekvenser for rapporteringen til statsregnskapet.

12) Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyste at det ville ta kontakt med Finansdepartementet med sikte på å vurdere hva som er den mest hensiktsmessige organiseringen av innkrevingsarbeidet, og eventuelt foreslå endringer i reglene for å fjerne mulige uklarheter.

Arbeidsdepartementets syn er at folketrygdloven ikke gir noen klar regulering av avgiftsspørsmålet når medlemskap i trygden utelukkende følger av en trygdeavtale, inkludert EØS-avtalen. Det er derfor grunn til en supplering av regelverket, inkludert klare regler om rollene som ligger til henholdsvis arbeids- og velferdsetaten og skatteetaten, samt om den regnskapsmessige behandlingen av avgiftene. Arbeidsdepartementet har forelagt Finansdepartementet forslag til en supplering av loven, slik at aktuelle lovendringer skal kunne fremmes høsten 2010. Skattedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet forutsettes å utarbeide forslag til klare rutiner for rollefordelingen mellom etatene i de tilfellene der plikten til å betale arbeidsgiveravgift påhviler utenlandske arbeidsgivere.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Revisjon av statsregnskapet vedrørende Statens pensjonskasse

Boliglånsordningen i Statens pensjonskasse

Riksrevisjonen konstaterer at budsjetteringen av bevilgningen på Statsregnskapets kapittel 1544 post 90 *Lån* ikke har vært i tråd med bestemmelsen om realistisk budsjettering, jf. bevilgningsreglementet § 3. Budsjettet ble ved revidert nasjonalbudsjett nedjustert med 1,2 mrd. kroner for senere å bli oppjustert med 3,5 mrd. kroner. Regnskapet viste et uhjemlet merforbruk på ca. 36 mill. kroner.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har brukt relevant informasjon som grunnlag for å fremme forslag om redusert bevilgning i revidert nasjonalbudsjett. Riksrevisjonen bes videre opplyst hvilke tiltak departementet vil vurdere for å sikre at budsjetteringen av boliglånsordningen blir i tråd med bevilgningsreglementets krav.

4.2 Regnskapsrapportering på helserefusjonsområdet

Det er utfordringer i arbeidsdelingen mellom Helseøkonomiforvaltningen (HELFO) og arbeids- og velferdsetaten når det gjelder regnskapsføring og ikt-tjenester. Riksrevisjonen vil peke på at dette blant annet fører til at det er vanskelig å skille virksomhetene i rapporteringen til statsregnskapet.

Arbeidsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet er enige i at det må foretas endringer i dagens tjenesteavtaler for å sikre nødvendig klarhet i ansvar og oppgaver mellom etatene.

4.3 Styring av høreapparatformidlingen

Riksrevisjonen har hvert år siden Dokument nr. 1 for 2005 tatt opp svakheter i formidlingen av høreapparater. I brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen framgår det at departementet vil prioritere oppfølging av høreapparatområdet og der beskrives tiltak som skal iverksettes.¹³ Ingen av tiltakene er omtalt i Arbeids- og velferdsdirektoratets tildelingsbrev for 2009. Avtale om samarbeid mellom de regionale helseforetakene og Arbeids- og velferdsdirektoratet om formidling av høreapparater og høretekniske hjelpemidler ble først inngått på slutten av 2009. Øvrige tiltak synes heller ikke omtalt i styringsdialogen mellom departementet og direktoratet.

Riksrevisjonen konstaterer at høreapparatformidlingen fortsatt ikke er underlagt tilstrekkelig styring og kontroll. Tidligere påpekte svakheter er ikke utbedret. Det foreligger ikke oppdatert forskrift eller rundskriv. Det er fremdeles svakheter ved internkontrollen og regnskapskvaliteten. Informasjonsverdien i arbeids- og velferdsetatens regnskap på området er mangelfull.

4.4 Styring av Pensjonstrygden for sjømenn

Riksrevisjonen har merket seg at Arbeidsdepartementet ikke har avklart spørsmålet om hvilken tilknytningsform Pensjonstrygden for sjømenn (PTS) har, men at departementet legger til grunn at virksomheten ikke var underlagt bevilgningsreglementet for regnskapsåret 2009.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved grunnlaget for departementets vurdering.

13) Brev av 2. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

4.5 Statens pensjonskasse

Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har i flere år rapportert om saker som viser at departementets virksomhetsstyring ikke har fanget opp svakheter eller mangler i Statens pensjonskasse (SPK) på vesentlige områder. Pensjonsprosessen i SPK er definert som samfunnskritisk. Revisjonen i 2009 har vist at det ikke er utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse av pensjonsprosessen, og det er påvist flere svakheter knyttet til informasjonssikkerheten i SPK. Riksrevisjonen konstaterer at departementet, ut fra sin oppfatning om risiko og vesentlighet, ikke har kontrollert om SPK faktisk har gjennomført tiltak og utarbeidet dokumenter slik departementet har forutsatt.

I lys av at departementet har vurdert pensjonsprosessen som samfunnskritisk, stiller Riksrevisjonen spørsmål om oppfølgingen har vært tilstrekkelig. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet anser påpekte feil og mangler som vesentlige, og om svakheterne er av en slik karakter at SPK burde ha rapportert disse til departementet.

Anskaffelser

SPK har fortsatt svakheter og mangler i sin etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen viser til at departementet i sin styring av SPK både i 2007, 2008 og 2009 har satt fokus på etterlevelse av regelverket. Departementet viser til at det nå skal opprettes en internrevisjon i SPK som skal følge opp internkontrollsystemene, herunder anskaffelsesområdet.

På bakgrunn av at SPK fortsatt ikke etterlever anskaffelsesregelverket, stiller Riksrevisjonen spørsmål om dagens opplegg for styring av SPK er tilstrekkelig og tilpasset risikobildet i virksomheten.

Internkontroll

Riksrevisjonen konstaterer at SPK ikke har tilfredsstillende rutiner som sikrer at reiseregninger leveres i rett tid. Det er heller ikke tilstrekkelig sporbarhet i dokumentasjonen, og det er mangelfull etterkontroll. Videre er ordning med beredskapsvakt ikke vurdert i forhold til *lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 17. juni 2005 nr. 62* (arbeidsmiljøloven) og hovedavtalen.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil følge opp at SPK sikrer et tilfredsstillende nivå på sin internkontroll.

Brudd på innberetningsplikt

Riksrevisjonen konstaterer at SPK ikke har fulgt gjeldende regelverk for innberetning av gaver til ansatte og heller ikke har innberettet betaling av renter knyttet til ansattes kredittkort.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet i sin styring av SPK vil forholde seg til risikoen for at SPK ikke etterlever lover og forskrifter.

4.6 Statens arbeidsmiljøinstitutt

Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) har ikke etablert tilfredsstillende internkontroll på flere administrative områder. Svakheterne og manglene kan føre til feil i underliggende transaksjoner til regnskapet og øker risikoen for misligheter. Svikt i internkontrollen er tidligere påpekt i Dokument nr. 1 for regnskapsårene 2004 og 2005.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil sikre at STAMI etablerer et kontrollmiljø som vil gi tilstrekkelig internkontroll på alle administrative områder.

4.7 Arbeids- og velferdsetaten

Forvaltning av ytelser i fylkeslinjen

Riksrevisjonen konstaterer at kvaliteten i ytelsesforvaltningen og etterlevelsen av internkontrollrutiner ikke er forbedret sammenlignet med revisjonsresultatene i 2008. I oktober ble det innført nye nøkkelkontroller som innebærer et forbedret kontrollmiljø. Kontrollene hadde imidlertid ikke virket lenge nok til å få vesentlig effekt på internkontrollen for 2009.

Riksrevisjonen vil peke på at manglende etterlevelse av internkontrollrutiner kan føre til feil i fastsettelsen og utbetalingen av stønader og ytelser, og at feil ikke oppdages. Dette gjør at riktigheten av de underliggende transaksjonene for en vesentlig del av etatens regnskap ikke kan bekreftes. Svakheterne har konsekvenser for etatens brukere, som kan få for mye eller for lite utbetalt. Det vil oppstå feilutbetalingsaker og krav om tilbakebetaling, som vil kunne påvirke den enkelte brukers økonomiske situasjon.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet var kjent med at svakheterne i internkontrollen som ble påvist i revisjonen for 2008, ville bli en

utfordring i 2009. Det bes opplyst hvordan departementet vil sikre at brukerne skal få rett ytelse som er korrekt beregnet, og hvordan systemmessige avvik skal reduseres for å sikre at regnskapet for 2010 ikke inneholder vesentlige feil og mangler.

Pensjoner

Arbeids- og velferdsetaten innførte i desember 2008 en ny ikt-løsning for saksbehandling og utbetaling av pensjoner. Revisjonen viser omfattende feil og mangler i ny systemløsning, beregningsgrunnlag for pensjoner og i manuelle rutiner. Dette har ført til feil i utbetalinger til mange pensjonister i 2009. Revisjonen viser også mangelfull og feilaktig informasjon til pensjonister. Etter Riksrevisjonens vurdering overstiger avvikene det som bør forventes i en ny systemløsning selv om det er systemets første driftsår.

Revisjonen viser at det er en rekke systematiske feil i løpende utbetaling av pensjoner. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at kjente, systematiske feil i utbetaling av pensjoner korrigeres. Riksrevisjonen ser positivt på at etaten vurderer hvordan det kan etableres hensiktsmessige indikatorer på kvaliteten i saksbehandling og utbetaling av ulike grupper pensjoner.

Etter Riksrevisjonens oppfatning må det være lav toleranse for feil i saker som gjelder enkeltpersoners livsopphold eller inntektsgrunnlag. Omfanget av feil i utbetalinger av pensjoner i 2009 er svært omfattende. Riksrevisjonen vil peke på at feilutbetalinger svekker tilliten til arbeids- og velferdsetaten og skaper usikkerhet om pensjonistenes lovbestemte rettigheter ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Riksrevisjonen merker seg at ny systemløsning og organisering kan gi muligheter for bedre internkontroll, men at arbeids- og velferdsetaten ikke har klart å utnytte disse mulighetene. Riksrevisjonen konstaterer blant annet at etaten i 2009 har ferdigbehandlet få feilutbetalingssaker og at det er opparbeidet restanser på området. Det er påvist svakheter i saksbehandlingen når det gjelder informasjon til pensjonister og praksis for innkreving. Riksrevisjonen ser alvorlig på at dette kan ha negativ innvirkning på den enkelte pensjonists økonomiske situasjon og på etatens muligheter til å kreve tilbake for mye utbetalt.

Riksrevisjonen ser det som viktig at pensjonistenes rettigheter ivaretas på en tilfredsstillende måte og at brukerne har tillit til det nye pensjonssystemet.

Riksrevisjonen stiller spørsmål til hvordan departementet vil sikre at etaten tilpasser systemer og rutiner slik at pensjonister i størst mulig grad mottar korrekt pensjon og hvordan departementet vil følge opp at ønskede effekter av tiltakene oppnås.

Helhetlig regnskap

Riksrevisjonen kan ikke bekrefte at arbeids- og velferdsetatens regnskap for 2009 er uten vesentlige feil og mangler. Svakheter i etterlevelsen av internkontroll har ført til feil i pensjoner og ytelser. Dette skaper betydelig usikkerhet om de underliggende transaksjoner i etatens regnskap er uten vesentlige feil og mangler, og om regnskapet gir et riktig bilde av etatens aktiviteter og økonomi.

Riksrevisjonen vil peke på at det også er feil i innberetning av stønader til skatteetaten og mangler i avstemminger mellom systemer og av balansekonti. Dette medfører også at likningen kan bli feil med det resultat at den enkelte pensjonist enten betaler for mye eller for lite skatt.

Riksrevisjonens stiller spørsmål om hvordan departementet vil følge opp at etaten avlegger et regnskap som gir et korrekt bilde av den økonomiske virksomheten i 2010 og ivaretar lov-pålagte oppgaver.

Ikt-miljøet i arbeids- og velferdsetaten

Riksrevisjonen har tatt opp utfordringer i arbeids- og velferdsetatens ikt-miljø over flere år. Riksrevisjonen har merket seg at konkrete svakheter i informasjonssikkerheten i trygdeetatens stor-maskinmiljø som ble påpekt i 2005, i stor grad er utbedret.

Riksrevisjonen konstaterer imidlertid at endringene i etatens styringssystem for ikt-sikkerhet ikke er ferdig implementert. Revisjonen viser blant annet svakheter når det gjelder risikovurderinger, analyse av logger og tilgangskontroller. Konsekvensen er at styringssystemet ikke fungerer etter etatens intensjoner. Det er blant annet ikke etablert en internkontroll som kan sikre at et tilfredsstillende sikkerhetsnivå opprettholdes.

Riksrevisjonen stiller spørsmål til hvordan departementet vil følge opp at arbeids- og velferdsetaten får implementert et styringssystem og en internkontroll som sikrer tilfredsstillende sikkerhet på ikt-området. Riksrevisjonen understreker betydningen av at de tiltak som ble presentert for Stortinget i 2007, blir gjennomført,

blant annet et helhetlig system for tilgangskontroll og et felles system for analyse av logger.

Departementets styring

Riksrevisjonen kan ikke bekrefte at etatens regnskap for 2009 er uten vesentlige feil og mangler. Arbeids- og velferdsetaten har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad siden etableringen i 2006. Merknadene har i stor grad vært knyttet til sviktende internkontroll. Dette har fått store konsekvenser for mange av etatens brukere. Omfanget av feil og mangler fører også til betydelig usikkerhet vedrørende kvaliteten i de underliggende transaksjonene til regnskapet.

Ifølge kontroll- og konstitusjonskomiteen indikerer Riksrevisjonens rapport for 2008-regnskapet at Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennom flere år ikke har hatt tilstrekkelig fokus på internkontroll i arbeids- og velferdsetaten, med det resultat at etatens regnskap ikke kan bekreftes.¹⁴

Riksrevisjonen vil peke på at tiltakene som er gjennomført i 2009 ikke har hatt ønsket effekt på kvaliteten i ytelsesforvaltningen og på regnskapet. Etter Riksrevisjonens oppfatning krever utfordringene i arbeids- og velferdsetaten ekstraordinær oppfølging i departementets styring.

5 Svar fra Arbeidsdepartementet

Saken har vært forelagt Arbeidsdepartementet, og statsråden har i brev av 20. august 2010 svart:

"1. ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN

1.1. Innledning

Riksrevisjonen har ikke kunnet bekrefte Arbeids- og velferdsetatens regnskap verken i 2008 eller 2009, og har merknader til disposisjonene for 2009. Jeg ser meget alvorlig på denne situasjonen. Riksrevisjonens konklusjon er begrunnet med

- usikkerhet knyttet til underliggende transaksjoner i stønads- og ytelsesforvaltningen og på pensjonsområdet,
- svakheter ved innberetning av oppgavepliktige ytelser til likningsmyndighetene og
- mangler ved flere avstemminger

Riksrevisjonen mener at utfordringene i Arbeids- og velferdsetaten krever ekstraordinær oppfølging i departementets styring. Jeg er enig i dette. Etaten forvalter en tredel av statsbudsjettet, og er

hovedinntektskilden for svært mange pensjonister og trygdemottakere.

- Jeg har derfor lagt vekt på å følge opp implementering og etterlevelse av manuelle kontroller av saksbehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten som ledd i en betydelig forsterket internkontroll. Dette er viktig for å kunne gi brukerne trygghet for at deres sak blir korrekt behandlet og fulgt opp, jf. pkt. 1.3 under.
- Jeg har lagt opp til et tett samarbeid mellom departementet og Arbeids- og velferdsetaten om å utvikle et kvalitetssystem og et kunnskapsgrunnlag for å stille objektive og målbare krav til kvalitet i saksbehandlingen i etaten. Dette arbeidet må baseres på en inngående analyse av kvaliteten i dagens saksbehandling og antallet vedtak som er feil. Dette er en prioritert sak for meg, jf. pkt 1.4.
- Endelig vil jeg legge stor vekt på forarbeidene til og gjennomføring av nye IKT-løsninger i etaten, og på at disse planene blir grundig gjennomarbeidet og kvalitetssikret med tanke på det betydelige arbeidet som står foran oss på dette området. Jeg viser til pkt. 1.5.

Det er viktig for meg å understreke at hovedårsaken til at Riksrevisjonen har merknader til regnskapet for 2009 ikke er knyttet til regnskaps-tekniske forhold. Riksrevisjonens påpekning er et uttrykk for usikkerhet knyttet til underliggende transaksjoner i stønads- og ytelsesforvaltningen og på pensjonsområdet.

Arbeids- og velferdsetaten er en av de største og mest komplekse virksomhetene i Norge, med ansvar for mer enn femti ulike stønader i størrelsesorden 290 mrd. kroner. Oppgaven ivaretas av en kompleks og desentralisert organisasjon med 17 000 ansatte. Det er NAV-kontor i alle landets kommuner. Etaten har over hundre spesial- og forvaltningsenheter, betjener 2,8 millioner brukere og foretar 30,5 millioner utbetalinger årlig. Etableringen av etaten har ført med seg en omfattende omstilling som ennå ikke er slutført. Utviklingen i arbeidsmarkedet har også gitt økte oppgaver som må håndteres.

De fleste problemene som Arbeids- og velferdsetaten nå står overfor er ikke av ny dato. Mye av kritikken gjelder forhold som Riksrevisjonen i sin tid også tok opp overfor Rikstrykdeverket og Aetat. Riksrevisjonen peker særlig på saksbehandlingen i stønads- og pensjonssaker, og utfordringen med å sikre riktig ytelse til rett tid. Arbeids- og velferdsetaten har gjennom de siste

14) I Innst. 143 S (2009–2010).

årene gjort en betydelig innsats på dette området, og har gjennom det siste året redusert saksbehandlingskøene vesentlig.

Riksrevisjonen tar imidlertid opp viktige problemer som det vil kreve betydelige investeringer og ta flere år å løse. Arbeidet med å bedre internkontrollen vil måtte gjennomføres i flere faser og på ulike måter, hvor utvikling av nye IKT-løsninger er et sentralt og særlig tidkrevende virkemiddel. Det vil derfor ta tid før gevinster fra moderniseringen vil kunne realiseres i form av tilfredsstillende kvalitet og kontroll i ytelsesforvaltningen.

En realistisk vurdering tilsier at Arbeids- og velferdsetaten ikke vil kunne innfri en forutsetning om tilnærmet feilfri saksbehandling, og at det ikke skal forekomme uriktige vedtak. Nye IKT-systemer er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for en optimal kvalitets-sikring. Parallelt med IKT-utviklingen vil jeg derfor også legge vekt på arbeidet med bedre rutiner og systemer i etaten.

Ekspertutvalget som jeg satte ned etter høringen i Stortinget i januar 2010 har i sin siste rapport understreket at

"...det over tid må legges opp til en bedring av arbeids- og velferdsforvaltningens rammebetingelser på sentrale områder, særlig når det gjelder IKT og kompetanseutvikling. Bare på den måten kan den organisasjonsmodellen som er etablert, bidra til å realisere forventningene til NAV-reformen".

Utvalget understreker at en slik modernisering av IKT-løsningene vil kreve betydelige investeringer over flere år.

Jeg merker meg at Riksrevisjonen mener at de mange tiltakene som ble satt inn i Arbeids- og velferdsetaten mot slutten av fjoråret har ført til klare forbedringer, og at utviklingen er positiv. Rapporten framhever spesielt styrkingen av internkontrollen, tiltak for å avklare ansvarsforholdene på økonomiområdet og sentralisering av stønadsregnskapet. Riksrevisjonen har heller ikke hatt merknader til driftsregnskapet for etaten, til regnskapet for arbeidsmarkedstiltak eller til tilskuddsforvaltningen.

1.2. Utviklingen i 2009

I all hovedsak var den organisatoriske delen av NAV-reformen ferdigstilt i 2009. I løpet av

fjoråret ble 154 NAV-kontor etablert, slik at det ved utgangen av 2009 var etablert 447 kontorer. Samtidig har det vært arbeidet med utviklingen av innholdet i etatens tjenester, og det er gjennomført omfattende forberedelser til innføringen av arbeidsevnevurderinger som ble tatt i bruk fra 1. februar 2010, arbeidsavklaringspenger som ble iverksatt fra 1. mars 2010 og pensjonsreformen som skal iverksettes 1. januar 2011. De fem pensjonsenhetene som ble etablert i 2008 hadde sitt første driftsår i 2009.

Arbeidet med å etablere NAV-kontor og å få forvaltningsenhetene til å fungere tilfredsstillende var mer utfordrende enn først antatt. Finanskrisen og den sterke økningen i ledigheten i 2008 ga økt saksmengde og flere henvendelser til etaten, jf. også St. prp. nr. 51 (2008-2009). Denne situasjonen, innføring av nye ytelser og svært stramme fremdriftsplaner førte til redusert måloppnåelse på alle områder. En kraftig økning i antall ubehandlede saker våren 2009 gjorde det nødvendig å prioritere produksjonsoppgaver, og Stortinget bevilget i april 2009 710 mill. kroner til å styrke etaten.

Som ledd i oppfølgingen av St. prp. nr. 51 (2008-2009) iverksatte Arbeids- og velferdsdirektoratet en rekke tiltak for å sikre rett tjeneste og stønad til rett tid. Det har gjennom siste halvdel av 2009 og i 2010 vært en god utvikling innenfor flere områder av etatens tjeneste-produksjon. Restansene er redusert til 2006-nivå, og behandlingen av dagpengesøknader er i henhold til gitte målkrav. Telefonitjenestene er vesentlig bedret både når det gjelder svartid og tilgjengelighet. Brukerundersøkelser viser at brukerne er mer fornøyd nå enn de var våren 2009 da St.prp. nr. 51 (2008-2009) ble lagt fram.

Produksjonspresset i første halvår 2009 gjorde at det ikke var mulig å styrke arbeidet med kvalitetssikring av vedtakene i et tempo og i en utstrekning som opprinnelig forutsatt. Etter hvert som restansene ble bygget ned utover sommeren 2009, kunne direktoratet imidlertid i større grad konsentrere seg om kvaliteten i saksbehandlingen.

1.3. Styrket internkontroll

For å bedre kontrollnivået i ytelsesforvaltningen ble det i oktober 2009 implementert obligatoriske krav til kontroller i saksbehandlingen, såkalte nøkkelkontroller, på stønadsområdene sykepenger, uførestønad, barnetrygd, barnebidrag og stønad til enslige forsørgere. Direktoratet følger opp kontrollrutinene gjennom systematisk

rapportering og intern revisjon. Arbeidet med internkontroll ble høsten 2009 forankret i en egen kontrollstrategi for perioden 2009-2015 med en tilhørende handlingsplan for årene 2010 og 2011. Kontrollstrategien er basert på en vurdering av risikoen for feil i saksbehandlingen på hvert enkelt område.

Riksrevisjonen karakteriserer dette arbeidet som meget positivt, og fremhever at det er grunn til å tro at innføring av nye nøkkelkontroller for øvrige ytelser og etterlevelse av kontrollene vil redusere fremtidig risiko for feil i ytelsesforvaltningen. Effekten kom imidlertid for sent til å påvirke Riksrevisjonens samlede vurdering av 2009-regnskapet.

Det har vist seg å være en omfattende oppgave å etablere en tilstrekkelig god internkontroll i Arbeids- og velferdsetaten. For å gjøre internkontrollen bedre er det i inneværende år satt i verk en rekke nye tiltak for å sikre kvalitet i saksbehandlingen. Nøkkelkontroller for områdene foreldrepenger, grunnstønad og hjelpestønad ble implementert i juni 2010, og medio august 2010 ble det etablert nøkkelkontroller på pensjonsområdet. Nøkkelkontroller av ytterligere stønader med høy eller middels risiko skal etter planen implementeres medio september 2010. Det vil da være etablert nøkkelkontroller på stønadsområder som samlet representerer 90 pst. av utbetalingene fra Arbeids- og velferdsetaten.

1.4. Tydelige kvalitetskrav

I St. prp. nr. 51 (2008-2009) understreket Regjeringen at det i en stor og omfattende virksomhet som Arbeids- og velferdsetaten ikke vil være mulig - og heller ikke ressursmessig forsvarlig - å etablere tilstrekkelig omfattende kontroller til å sikre at det ikke kan skje feil i saksbehandling eller økonomiforvaltning. Toleransen for feil må imidlertid være lav i saker som gjelder enkeltpersoners livsopphold eller inntektsgrunnlag. Å finne den optimale balansen mellom for mye og for lite kontroll vil være en løpende - og vanskelig - avveining for etaten. Storkomiteén hadde ingen merknader til dette i forbindelse med sin behandling av saken.

Riksrevisjonen har påvist feil i om lag 800 konkrete pensjonsforhold. Det er vanskelig å tolke hva dette sier om situasjonen for landets 1,1 millioner pensjonister. Direktoratet opplyser på sin side at de har gjennomført stikkprøvekontroller som tilsier at det ikke er mer enn én prosent feil i den totale saksmassen i 2009.

Etter direktoratets vurdering har de aller fleste alderspensjonister mottatt korrekt pensjonsutbetaling gjennom hele 2009. Det samme er tilfellet for andre ytelser.

Selv om vi vet at det ikke vil være mulig å unngå alle feil, er vi avhengig av å vite mer om hvilke feil som skjer, hvor mange de er og hvor de oppstår, slik at vi kan målrette innsatsen for å redusere dem.

Etaten har gjennom hele omstillingsløpet primært vært målt på produksjon og saksbehandlingstider. Det er samtidig gjort et omfattende arbeid for å bedre internkontrollen. Jeg vil fastsette kriterier som kan gi mest mulig objektiv og målbar informasjon om kvaliteten i arbeidet som gjøres. I 2010 er det derfor satt i gang et arbeid for å vurdere kvaliteten i saksbehandlingen og de ulike eksterne og interne faktorene som påvirker den. Dette arbeidet vil danne grunnlaget for et kvalitetssystem for Arbeids- og velferdsetaten som vil omfatte kvalitetsindikatorer, fastsettelse av kvalitetsmål, samt måling og rapportering av kvalitet i saksbehandlingen for hele etaten.

Dette vil gjøre det mulig å stille konkrete, målbare krav til direktoratets arbeid også på dette området – slik Regjeringen allerede gjør til Statens Pensjonskasse, jf. Prop 1 S (2009-2010). Departementet og etaten samarbeider tett om grunnlaget for slike krav, og jeg vil vurdere å trekke inn ekstern kompetanse som faglig støtte og kvalitetssikrer.

Jeg vil på egnet måte orientere Stortinget om situasjonen når det gjelder kvalitet i Arbeids- og velferdsetaten på de punkter som Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved.

1.5. Behov for nye IKT-systemer

Arbeids- og velferdsetaten arbeider med å utvikle og sette i verk manuelle kontroller som sikrer korrekte utbetalinger til alle brukere. Etaten må hele tiden veie hensynet til rask og effektiv saksbehandling opp mot hensynet til kvalitet og kontroll. Manuelle kontroller koster arbeidsinnsats og tid som kunne vært brukt til andre viktige formål. Motsetningen mellom effektivitet og kontroll vil i noen grad reduseres parallelt med innføring av nye IKT-systemer. Mange av kontrollene vil da automatiseres.

Når vi ser bort fra pensjonssystemet, er dagens IKT-portefølje i etaten gammeldags og ikke tilpasset dagens fagområder og krav til en

serviceorientert og fleksibel forvaltning. En fullt ut tilfredsstillende internkontroll og etterlevelse av alle kravene i økonomiregelverket krever en betydelig fornyelse av dagens IKT portefølje i Arbeids- og velferdsetaten. IKT-systemer i seg selv er imidlertid ingen garanti for at det ikke kan forekomme feil.

Etter at Arbeids- og velferdsetaten ble etablert i 2006 har departementet fulgt strategien på IKT-området som gikk frem av St.prp. nr. 46 (2004-2005), og som Stortinget har sluttet seg til. Her framgår det at Regjeringen tar sikte på å gjennomføre endringene i to faser: En basisplattform for IKT-løsninger som var avklart og delvis implementert ved etableringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen, og en mer langsiktig og integrert løsning for hele eller store deler av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Det vil ta tid å bygge nye løsninger som understøtter NAV-reformen. Selv om vi vil kunne høste resultater underveis i prosessen, vil vi uansett ikke være i mål før i siste halvdel av dette tiåret. Jeg vil imidlertid i god tid før dette kunne legge fram en konkret framdriftsplan for Stortinget.

Vi er nå godt i gang med en omfattende kvalitets-sikring av planene i tråd med Finansdepartementets kvalitetssikringsregime.

1.6. Pensjoner

Som nevnt er det 1,1 millioner mottakere av ulike pensjonsytelser, og i 2009 ble det utbetalt om lag 180 mrd. kroner i pensjoner, inkludert uførepensjon. Dette tilsvarer om lag 60 pst. av alle ytelser som utbetales fra Arbeids- og velferdsetaten.

Jeg vil understreke at det er viktig at personer som mottar pensjon har trygghet for at deres rettigheter blir håndtert i tråd med regelverket. Ideelt sett skal det ikke gjøres feil i beregning eller utbetaling av pensjoner. Med det store omfanget av saker og et komplisert regelverk er det likevel ikke til å unngå at feil kan oppstå. Feil må imidlertid identifiseres og følges opp så raskt som mulig.

Arbeidet med pensjoner i Arbeids- og velferdsetaten gikk i 2009 gjennom svært omfattende endringer som følge av pensjonsreformen. Overgangen fra å behandle pensjonssaker i alle landets kommuner til spesialisert behandling i fire spesialenheter vil imidlertid gi større trygghet for at sakene får lik behandling, og at alle får korrekt utbetalt pensjon. 2009 har vært et

utfordrende år på pensjonsområdet, men den nye organiseringen av arbeidet og nye saksbehandlings-systemer gir etaten et godt grunnlag for å behandle pensjonssaker effektivt og med god kvalitet.

Ved produksjonssetting av alle store og komplekse IKT-systemer vil det være behov for en stabiliseringsfase. Dette ble Stortinget orientert om på forhånd gjennom St. prp. nr. 1 (2008-2009). I Prop. 125 S (2009-2010) orienterte jeg også Stortinget om at det i perioden etter innføring av det nye IKT-systemet for forvaltning av gjeldende pensjonsregelverk var blitt identifisert feil i systemet som hadde ført til feil i beregningen av pensjoner for enkelte grupper, og at det hadde forekommet saksbehandlingsfeil i enkeltsaker som ikke ble fanget opp av etatens systemer for internkontroll.

Riksrevisjonen skriver at det har tatt tid å rette opp feil på pensjonsområdet. Etaten har arbeidet systematisk for å rette opp feil etter hvert som de har vært avdekket, og antallet feil på pensjonsområdet er redusert betydelig i tiden etter at nye systemer ble tatt i bruk i desember 2008.

På grunn av etablering av ny organisering og nye systemløsninger ble mulige feil i pensjoner tilbake i tid imidlertid ikke fulgt raskt nok opp i 2009. Dette førte til at saldo på balansekontoen for saker hvor det er mistanke om at det kan foreligge feil, ble uforholdsmessig stor. Arbeidet med oppklaringen av disse sakene viser nå god framdrift, og etaten har tredoblet ressursene som arbeider med dette.

Jeg vil likevel understreke at det alltid vil være en saldo på denne kontoen av saker som må undersøkes nærmere, uten at dette nødvendigvis er et resultat av feil i saksbehandlingen. Kontoen ble etablert i 2009, og for meg er det viktig at sakene dermed ble samlet og synliggjort. Dette er i seg selv et viktig grunnlag for god internkontroll. I den tidligere trygdeetaten lå slike saker spredt i regnskapet og var mindre tilgjengelige for oppfølging.

Fordi støttesystemet for pensjonsbehandling er nytt, legger jeg til grunn at det på dette området er snakk om innkjøringsproblemer som løses fortløpende. Jeg forventer derfor en snarlig bedring her, og er innstilt på å følge utviklingen på pensjonsområdet særskilt tett i 2010 og 2011.

Jeg vil understreke at Arbeids- og velferdsetaten er i rute når det gjelder iverksetting av pensjonsreformen 1. januar 2011, både med hensyn til

utvikling av IKT-løsninger og informasjon og veiledning til publikum.

1.7. Helhetlig regnskapspresentasjon

Jeg merker meg at Riksrevisjonen beskriver en bedring i Arbeids- og velferdsdirektoratets presentasjon av årsregnskapet i form av resultat, balanse, noter og årsmelding fra 2008 til 2009. Direktoratet er nå i samarbeid med internrevisjonen i etaten i ferd med å legge planer for en ytterligere forbedring i presentasjonen for 2010, blant annet etter å ha innhentet erfaringer fra Försäkringskassan i Sverige.

Innsatsen for en bedret internkontroll gjelder også på regnskapsområdet. Selv om den viktigste utfordringen innen økonomiforvaltningen i etaten er knyttet til vedtaks kvaliteten, tar direktoratet nå også tak i andre regnskapsmessige utfordringer. Fra oktober 2010 vil alt ansvar for økonomiforvaltningen i etaten være samlet i én styringslinje. Et eget prosjekt for sentralisering av regnskapet er under gjennomføring, parallelt med en omfattende opprydding i kontoplanen og forbedring av avstemmingsrutiner.

Dagens systemløsninger tilfredsstiller ikke kravene som stilles i det statlige økonomiregelverket. Det er blant annet betydelige utfordringer knyttet til at avstemming mellom ulike systemer må skje manuelt. En endelig løsning på dette området vil være avhengig av en modernisering av IKT-plattformen, jf. pkt. 1.5 over.

Departementet har en tett dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet om utviklingen på regnskapsområdet. Jeg legger til grunn at samlingen i én styringslinje og det økte faglige fokuset på dette området gjennom 2010 vil føre til en vesentlig kvalitetsheving i etatens regnskapsarbeid og -presentasjon.

1.8. Styringssystem og internkontroll på IKT-området

Jeg har merket meg at revisjonen har vist at konkrete svakheter i informasjonssikkerheten i trygdeetatens stormaskinmiljø som Riksrevisjonen påpekte i 2005 og senere, i stor grad er utbedret.

Dagens IKT-portefølje er preget av mange forskjellige teknologiplattformer og komplekse avhengigheter mellom et stort mangfold av systemer. Direktoratet har informert meg om at det nå er etablert en internkontroll i stormaskinmiljøet slik Riksrevisjonen har etterlyst, og at arbeidet med IKT-sikkerhet i 2009 har gitt gode resultater.

Direktoratet opplyser at etaten helt siden 2006 har hatt et komplett og gjeldende sett med styrende krav og retningslinjer for personvern, informasjonssikkerhet og beredskap. Det arbeidet som nå gjennomføres er en forenkling og tydeliggjøring av kravene og retningslinjene, samt en plan for hvordan de styrende dokumentene skal implementeres og fungere i organisasjonen.

Det foregår nå et strategisk arbeid med modernisering av IKT i etaten, og helhetlig identitets- og tilgangsstyring basert på virksomhetsroller er en sentral komponent i moderniseringsstrategien.

1.9. Høreapparatformidlingen

Arbeidet med å forbedre høreapparatformidlingen har tatt lengre tid enn opprinnelig forutsatt. Jeg ser alvorlig på dette.

I desember 2009 ble det signert en samarbeidsavtale mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og de fire regionale helseforetakene om høreapparatformidlingen. Brukerorganisasjonene har gitt sin tilslutning til avtalen. Det er nå nedsatt en arbeidsgruppe bestående av representanter fra de regionale helseforetakene, Arbeids- og velferds-etaten, hørselssentralene og private avtalespesialister som bl.a. skal se på rutiner for rekvisisjon og refusjon. Arbeidsgruppen skal ferdigstille sitt arbeid innen november 2010.

Som Riksrevisjonen har påpekt, har høreapparatomsorgen en kompleks organisering. Det er nedlagt et betydelig arbeid både på departements- og direktoratsnivå når det gjelder å forbedre samhandling, rutiner og kontroll. Etaten har allerede satt i verk omfattende tiltak på en rekke områder for å bedre nøkkelkontroller som skal sikre tilstrekkelig dokumentasjon med blant annet inngående faktura og utbetaling på området. Jeg vil be direktoratet vurdere om det er behov for ytterligere tiltak som kan gi tilstrekkelig god internkontroll og regnskapskvalitet på området.

Departementet tar sikte på å slutføre arbeidet med å gjøre de nødvendige endringene i forskrift om stønad til høreapparat og tinnitusmaskerere i andre halvår 2010.

Jeg fikk overlevert NOU 2010:5 *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering* i mai i år. Etter at høringsrunden er fullført høsten 2010, skal departementet ta stilling til oppfølgingen av Hjelpemiddelutvalgets tilrådinger. Jeg vil på grunnlag av høringen vurdere behovet for endret organisering og finansiering av ordningene, og vil

komme tilbake til Stortinget med eventuelle forslag til endringer i budsjettet for 2012.

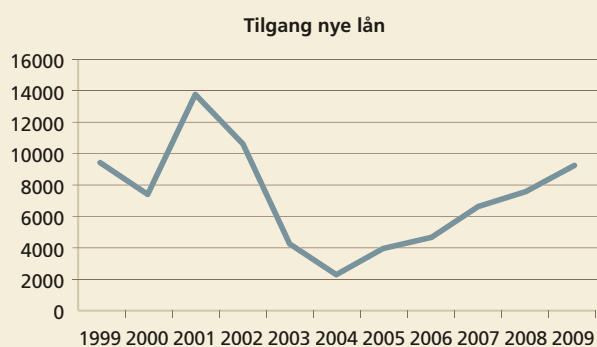
2. STATENS PENSJONSKASSE

2.1. Boliglånsordningen – realistisk budsjettering

I statsregnskapet, kapittel 1544 post 90 *Lån*, ble det i saldert budsjett 2009 bevilget 3,4 mrd. kroner som overslagsbevilgning til Statens Pensjonskasse. I revidert nasjonalbudsjett mai 2009 ble bevilgningen redusert til 2,2 mrd. kroner, mens den i nysalderingen høsten 2009 igjen ble økt til 5,7 mrd. kroner. Regnskapet viser en uhjemlet merutgift på ca. 36 mill. kroner eller 0,6 pst.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har brukt relevant informasjon som grunnlag for å fremme forslag om redusert bevilgning i revidert nasjonalbudsjett. Riksrevisjonen ber videre opplyst hvilke tiltak departementet vil vurdere for å sikre at budsjetteringen av boliglånsordningen blir i tråd med bevilgningsreglementets krav.

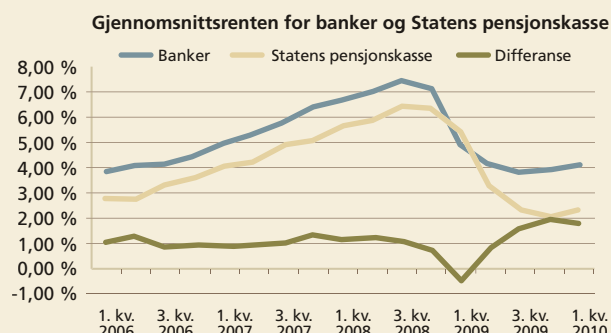
Departementet bruker sist tilgjengelig informasjon om antall søknader, utbetalinger, avdrag og innfrielser som grunnlag for å fremme bevilgningsforslag for boliglånsordningen i SPK. Volumet av nye utlån varierer sterkt fra år til år.



(antall lån)

Reduksjonen til 2,2 mrd. kroner i revidert nasjonalbudsjett var basert på flere forhold. Etterspørselen etter nye lån var fallende gjennom de første månedene av 2009. Det er sannsynlig at dette hadde sammenheng med den generelle usikkerheten som preget boligmarkedet i denne perioden. I tillegg er det slik at SPKs modell for rentefastsettelse har et innebygget etterslep, noe som gir en mindre gunstig rente i en situasjon der renten i det private markedet faller raskt og mye, slik den gjorde høsten og vinteren 2008/9. I løpet av 2009

ble renten i SPK kraftig redusert (fra 6 pst. per 1. januar 2009 til 2 pst. per 1. november 2009). Dette bidro til at boliglånsordningen framsto som langt mer attraktiv for mulige låntakere mot slutten av året.



Jeg vil ta initiativ til å gjennomgå dagens grunnlag for budsjettering av ordningen, og vil i den forbindelse vurdere om en modellering av framtidig søknadsinngang basert på gitte forutsetninger kan supplere de erfaringsdataene som nå legges til grunn for budsjetteringen.

2.2. Styring, måloppnåelse og rapportering

2.2.1. Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen viser til flere svakheter knyttet til informasjonssikkerheten i SPK. Pensjonsprosessen i SPK er definert som samfunnskritisk. Ifølge *Nasjonale retningslinjer for å styrke informasjonssikkerheten 2007–2010* har virksomheter som ivaretar samfunnskritisk ikt-infrastruktur et særlig ansvar for å gjennomføre regelmessige risiko- og sårbarhetsanalyser. Revisjonen i 2009 viser at SPK ikke har utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse for denne prosessen.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet, ut fra sin oppfatning om risiko og vesentlighet, ikke har kontrollert om SPK faktisk har gjennomført tiltak og utarbeidet dokumenter slik departementet har forutsatt. I lys av at departementet har vurdert pensjonsprosessen som samfunnskritisk, stiller Riksrevisjonen spørsmål om oppfølgingen har vært tilstrekkelig.

Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål om departementet anser påpekte feil og mangler som vesentlige, og om svakhetene er av en slik karakter at SPK burde ha rapportert disse til departementet.

Arbeidsdepartementets etatsstyring av Statens pensjonskasse er basert på mål- og resultatstyring. Så langt det er mulig er styringen lagt opp slik at

virksomhetsleder har frihet til å finne hensiktsmessige løsninger innenfor rammen av departementets overordnede føringer og gjeldende lover og forskrifter. Virksomheten følges opp gjennom jevnlig resultatrapportering med tilhørende risikovurdering og avviksanalyse. Oppfølgingen skjer som skriftlig rapportering og i møter med departementet gjennom året.

Departementet har i tildelingsbrevet for 2010 stilt krav om at SPK foretar overordnede risikovurderinger av SPK som virksomhet, så vel som på alle viktige fagområder. IKT-området utgjør etter departementets vurdering en integrert del av en slik overordnet risikovurdering.

Jeg har fra og med 2010 stilt krav til SPK om at det minimum en gang i året skal gjøres risikoanalyser av saksbehandlingsprosessen og kjerne-systemene knyttet til pensjoner. SPK har i 2010 etablert et eget "Prosjekt IT-sikkerhet", som blant annet skal legge grunnlaget for en informasjons-sikkerhetspolicy og en sikkerhetsorganisering, samt gjennomføre en ny vurdering av eksisterende beredskapsplan. Departementet vil følge opp gjennomføringen av "Prosjekt IT-sikkerhet" gjennom den ordinære etatsstyringsdialogen.

2.2.2. Internkontroll

Riksrevisjonen viser til at SPK fremdeles har svakheter og mangler i sin etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Det vises videre til at Fornyings- og administrasjons-departementet, som hadde ansvaret for etatsstyringen av Statens Pensjonskasse frem til 1. januar 2010, i sin styring av SPK har satt fokus på etterlevelse av anskaffelsesregelverket både i 2007, 2008 og 2009. Riksrevisjonen påpekte svakheter ved anskaffelser ved revisjonen av regnskapet for 2007.

På bakgrunn av at SPK fortsatt ikke etterlever anskaffelsesregelverket, stiller Riksrevisjonen spørsmål om dagens opplegg for styring av SPK er tilstrekkelig og tilpasset risikobildet i virksomheten.

Riksrevisjonen stiller også spørsmål om hvordan departementet vil følge opp at SPK sikrer et tilfredsstillende nivå på sin internkontroll, og om hvordan departementet i sin styring av SPK vil forholde seg til risikoen for at SPK ikke etterlever lover og forskrifter.

Jeg er opptatt av at virksomhetene under Arbeidsdepartementet skal følge gjeldende lovverk og de interne regelverkene i staten. For å sikre dette

skal det være etablert en god internkontroll som også gjør det mulig å følge med på måloppnåelse og ressursbruk.

SPK har gjennom flere år hatt problemer med anskaffelsesregelverket, og de forholdene Riksrevisjonen tar opp henger alle sammen med svikt i interne rutiner og kvalitetssikring. Jeg har i tildelingsbrevet for 2010 derfor stilt tydelige krav til god internkontroll i virksomheten, og en rapportering på dette området er fast post på styringsmøtene mellom SPK og departementet. Jeg merker meg også med tilfredshet at det i andre halvår 2010 vil bli opprettet en internrevisjon i SPK som skal følge opp internkontrollsystemene i virksomheten, herunder anskaffelsesområdet. Rapportene fra internrevisor vil også bli sendt til departementet.

3. PENSJONSTRYGDEN FOR SJØMENN

Riksrevisjonen har merket seg at Arbeidsdepartementet ikke har avklart spørsmålet om hvilken tilknytningsform Pensjonstrygden for sjømenn (PTS) har, men at departementet legger til grunn at virksomheten ikke var underlagt bevilgningsreglementet for regnskapsåret 2009.

Dette har sin bakgrunn i at bevilgningen i sin helhet gis over post 70 Tilskudd, og at det ikke bevilges midler til driftsutgifter over en egen post. Grunnlaget for denne vurderingen ble gjort i 2002, da departementet forberedte de budsjettmessige konsekvenser av at ordningens reguleringsfond ville gå i null og statens garantiansvar etter sjømannspensjonstrygdloven § 8 ville bli utløst. Det ble da lagt til grunn at ordningen falt utenfor økonomireglementets rekkevidde.

Fram til 2003 ble statens tilskudd til Pensjonstrygden for sjømenn i sin helhet gitt for å dekke enkelte lovbestemte pensjonsytelser. Fra dette tidspunktet var det ikke lenger balanse i ordningens inntekter og utgifter, og staten måtte på grunn av sitt garantiansvar også dekke de administrative driftskostnadene. Det er ventet at ordningen går i balanse og vil være selvfinansierende igjen rundt 2016. Fra dette tidspunktet vil ikke lenger være nødvendig for staten å dekke de administrative driftskostnadene i Pensjonstrygden for sjømenn.

I samarbeid med redernes og sjømennenes organisasjoner vil departementet sette i gang en større gjennomgang av tidligpensjonsordningen for sjømenn, med sikte på å finne fram til en varig løsning tilpasset de grunnleggende prinsippene i pensjonsreformen. I forlengelsen av dette arbeidet

og avhengig av valg av varig løsning, vil det også bli foretatt en vurdering av den framtidige tilknytningsform for Pensjonsordningen for sjømenn.

4. STATENS ARBEIDSMILJØINSTITUTT (STAMI)

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil sikre at STAMI etablerer et kontrollmiljø som vil gi tilstrekkelig internkontroll på alle administrative områder.

Jeg ser alvorlig på at det igjen er påpekt svikt i internkontrollen ved STAMI. Jeg vil derfor se til at STAMI nå iverksetter tiltak for å etablere et kontrollmiljø som er tilpasset administrative og økonomiske forhold og utfordringene ved instituttet. Først og fremst vil det være viktig å se til at STAMI har en intern økonomiinstruks som er tilpasset disse forholdene. Deretter må det etableres intern kontroll basert på vurderinger av risiko og vesentlighet, slik at etaten selv kan sikre at regelverket etterlevs.

Jeg vil i løpet av annet halvår 2010 se til at STAMI gjennomgår egen økonomiinstruks og egne rutiner, samt at det etableres en tilfredsstillende internkontroll ved instituttet. STAMI vil bli bedt om å dokumentere dette arbeidet, og jeg vil be om ekstraordinær rapportering på tiltak som gjennomføres for å sikre at økonomiregelverket etterlevs."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 13 avsluttende revisjonsbrev uten merknad og to revisjonsbrev med merknad til arbeids- og velferdsetaten og Statens arbeidsmiljøinstitutt.

6.1 Arbeidsdepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

6.1.1 Statens pensjonskasse – budsjettering av boliglån

Riksrevisjonen er kritisk til at budsjetteringen av bevilgningen på statsregnskapets kapittel 1544 post 90 *Lån* ikke har vært i tråd med bestemmelsene i bevilgningsreglementet. Riksrevisjonen viser til at departementet i mai 2009 fremmet forslag om å redusere rammen for boliglån til 2 200 mill. kroner, selv om det per 30. april 2009 allerede var utbetalt 1 737 mill. kroner fra Statens pensjonskasse. Videre var boliglånsrenten på dette tidspunkt fallende, noe som etter departementets vurdering ville øke etterspørselen etter lån.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet i sitt framlegg om bevilgning til boliglån i revidert nasjonalbudsjett verken tok tilstrekkelig hensyn til allerede utbetalte lån eller at renten for boliglån var fallende. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil gå igjennom dagens grunnlag for budsjettering, og forutsetter at budsjettrevisjonen legges opp slik at budsjetteringen blir realistisk.

6.1.2 Styring av Pensjonstrygden for sjømenn

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har gjort det klart hvilket regelverk som gjelder for Pensjonstrygden for sjømenn (PTS) og hvilken tilknytningsform virksomheten har.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet legger til grunn at PTS ikke er underlagt bevilgningsreglementet, fordi bevilgningen i sin helhet gis over post 70 *Tilskudd*.

Riksrevisjonen vil peke på at PTS utad framstår som en del av staten, og ikke som en egen juridisk person. Videre styres PTS som en ordinær statlig virksomhet gjennom tildelingsbrev og styringsdialog. Riksrevisjonen forutsetter at departementet snarlig avklarer hvilke rammevilkår som gjelder for virksomheten.

6.1.3 Høreapparatformidlingen

Riksrevisjonen er kritisk til at høreapparatformidlingen fremdeles ikke er under tilfredsstillende styring og kontroll. Det er alvorlig at Arbeidsdepartementet ikke har lagt tilstrekkelig vekt på å løse utfordringene på området som har vært kjent i flere år.

Riksrevisjonen konstaterer at arbeids- og velferdsetaten ikke har oversikt over lagerbeholdningen av høreapparater. Videre er det betydelige svakheter knyttet til presentasjon av utgifter i regnskapet, til registrering og regnskapsføring av brukers egenbetalinger og til regnskapsmessig behandling av lager. Riksrevisjonen vil peke på at det fremdeles er manglende koordinering og samhandling mellom aktørene, og er kritisk til at rammebetingelsene for god forvaltning på høreapparatområdet ennå ikke er på plass.

Riksrevisjonen merker seg at Arbeidsdepartementet ser alvorlig på at arbeidet med å forbedre høreapparatformidlingen har tatt lengre tid enn ventet. Departementet tar sikte på å slutføre arbeidet med nødvendige forskriftsendringer i andre halvår 2010. Videre vil departementet i

oppfølgingen av høringen for NOU 2010:5 *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering* ta stilling til oppfølgingen av Hjelpemiddelutvalgets tilrådinger høsten 2010. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med eventuelle forslag til endringer i budsjettet for 2012.

Riksrevisjonen forutsetter at arbeidet med en forbedret og helhetlig høreapparatformidling gis høy prioritet.

6.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

6.2.1 Statens pensjonskasse

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Statens pensjonskasse (SPK) ikke har utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse for pensjonsprosessen selv om området ble vurdert som samfunnskritisk av departementet. Til tross for dette har SPK rapportert til departementet at prosessen er spesielt ivaretatt i forbindelse med risikovurderinger.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementets styringsdialog med SPK ikke har fanget opp dette. Riksrevisjonen er videre kritisk til at det er flere svakheter knyttet til informasjonssikkerheten i SPK, og mangler i etterlevelse av lover og statlig regelverk for anskaffelser, innberetningsplikt og reiseregninger.

Riksrevisjonen har merket seg at Arbeidsdepartementet nå har skjerpet kravet til risikoanalyser av saksbehandlingsprosessen og kjernesystemene knyttet til pensjoner, og at SPK har etablert et prosjekt som skal vurdere ulike områder knyttet til informasjonssikkerhet. Riksrevisjonen konstaterer at departementet er opptatt av at SPK skal følge gjeldende regelverk, og at en god internkontroll skal sikre dette. Riksrevisjonen registrerer at det skal opprettes en internrevisjon i SPK, og at rapportene også skal sendes departementet.

Riksrevisjonen merker seg videre at departementet vil følge opp arbeidet med informasjonssikkerhet i den ordinære styringsdialogen, og forutsetter at spørsmålet om SPKs etterlevelse av lover og regler blir et element i etats- og virksomhetsstyringen.

Arbeidsdepartementet har ikke besvart spørsmålet om departementets oppfølging har vært tilstrekkelig eller om påpekte mangler i SPK burde vært rapportert til departementet.

Riksrevisjonen vil peke på at etatsstyringen av SPK de senere årene ikke har fanget opp vesentlige

forhold som er knyttet til etatens risikobilde, jf. Dokument nr. 1 for regnskapsårene 2007 og 2008. Riksrevisjonen forutsetter at Arbeidsdepartementet bedre tilpasser styring og oppfølging etter egenart og risiko i SPK.

6.2.2 Statens arbeidsmiljøinstitutt

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) ikke har etablert tilfredsstillende internkontroll på flere administrative områder. Riksrevisjonen vil peke på at svakhetene og manglene kan føre til feil i regnskapet og øker risikoen for misligheter og at svikt i internkontrollen tidligere er påpekt i Dokument nr. 1 for regnskapsårene 2004 og 2005.

Riksrevisjonen merker seg at Arbeidsdepartementet ser alvorlig på saken og at det vil følge opp at STAMI gjennomgår egen økonomiinstruks og rutiner, samt etablerer tilfredsstillende internkontroll.

6.2.3 Arbeids- og velferdsetaten

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det ikke kan bekreftes at arbeids- og velferdsetatens regnskap for 2009 er uten vesentlige feil og mangler. Vurderingen bygger i hovedsak på usikkerhet om kvaliteten på underliggende transaksjoner til regnskapet fra ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen og pensjonsområdet. I tillegg er det påvist feil og mangler i regnskapsmessige forhold som avstemming og innberetning av ytelser til likningsmyndighetene.

Arbeids- og velferdsetaten har om lag 2,8 millioner brukere og skal beregne og utbetale ytelser til folketrygdens medlemmer. Å sikre den enkelte bruker rett ytelse til rett tid er en grunnleggende oppgave for etaten, og konsekvenser av påviste feil og mangler kan være alvorlige for brukernes økonomi og livsopphold.

Folketrygdens utgifter er nærmere 300 mrd. kroner. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det for andre år på rad ikke er mulig å bekrefte regnskapet for en så betydelig andel av statsregnskapets utgiftsside, til tross for at forbedringstiltak er iverksatt i arbeids- og velferdsetaten. Riksrevisjonen merker seg at departementet er enig i at situasjonen er alvorlig og at den tilsier ekstraordinær oppfølging i departementets styring. Riksrevisjonen understreker at arbeidet med forbedringstiltak for å øke kvaliteten i saksbehandlingen og regnskapet må gis høy prioritet.

Forvaltning av ytelser i fylkeslinjen

Riksrevisjonen ser alvorlig på at svakheter i arbeids- og velferdsetatens internkontroll fører til at mange enkeltpersoner ikke mottar den ytelsen fra folketrygden som de har rett til.

Riksrevisjonen er kritisk til at det i flere år har vært alvorlige svakheter i internkontrollen som skal sikre korrekt saksbehandling og utbetaling av ytelser. Etaten har hatt en høy omstillingstakt under NAV-reformen, og Riksrevisjonen konstaterer at endringer i systemer og rutiner har forsterket utfordringene. Etaten benytter mange eldre ikt-systemer som gir saksbehandler liten støtte i saksbehandlingen. Riksrevisjonen ser alvorlig på at manuelle kontrollrutiner for å kompensere for svakhetene ikke har blitt etterlevd. Høyt produksjonspress og nedbygging av restanser har bidratt til at kontroller som skal sikre utbetaling av rett ytelse, ikke har blitt prioritert.

Riksrevisjonen merker seg at etaten har iverksatt flere tiltak for å forbedre internkontrollen på kort og lang sikt, men konstaterer at innføringen av bedre kontroll- og styringsrutiner har kommet for sent til å få den ønskede effekt for regnskapet for 2009. Det omfattende arbeidet som pågår med å etablere nøkkelkontroller og tydelige kvalitetskrav for saksbehandling er viktig for å sikre en positiv utvikling i etaten. Riksrevisjonen merker seg at det etter departementets vurdering ikke vil være mulig eller ressursmessig forsvarlig å etablere tilstrekkelig omfattende kontroller til å sikre at det ikke skjer feil i saksbehandlingen eller økonomiforvaltningen i arbeids- og velferds-etaten. Riksrevisjonen understreker at etatens evne til å gjennomføre planlagte tiltak og etterleve internkontrollen de neste årene, vil være avgjørende for at etaten skal nå det grunnleggende målet om utbetaling av rett ytelse til rett tid til den enkelte bruker. Etter Riksrevisjonens oppfatning må toleransen for feil være lav. Etaten bør etablere systemer for måling av kvalitet i saksbehandlingen og avklare akseptabelt kvalitetsnivå med departementet.

Riksrevisjonen konstaterer at det på lengre sikt planlegges moderniseringer av etatens omfattende og komplekse ikt-portefølje. Riksrevisjonen merker seg departementets vurdering om at det vil ta tid å bygge nye ikt-løsninger som understøtter NAV-reformen og at man ikke vil være i mål før i siste halvdel av dette tiåret. Etter Riksrevisjonens vurdering vil den lange tids-horisonten for utvikling av nye systemer ytterligere skjerpe kravet til arbeidet med innføring av

nøkkelkontroller og internkontroll i eksisterende saksbehandlersystemer for å sikre brukerne rett ytelse til rett tid.

Pensjoner

Det ble innført et nytt system for saksbehandling og utbetaling av pensjoner til landets over én million pensjonister i desember 2008. Systemet skulle legge til rette for en bedre internkontroll på området, og skape grunnlag for at etaten kan klare å innføre nytt regelverk og håndtere økningen i antall alderspensjonister.

Riksrevisjonen er kritisk til at det nye pensjonssystemet og tilhørende rutiner har mange svakheter, og ser alvorlig på at dette har ført til at mange pensjonister har fått utbetalt feil pensjon i 2009. Etter Riksrevisjonens vurdering har det tatt lang tid å følge opp pensjoner hvor etaten selv har identifisert mulige feil. Mange pensjonister har i tillegg fått mangelfull eller feilaktig informasjon. Dette gjør det vanskelig å kontrollere om egen pensjon er fastsatt og utbetalt korrekt, noe som kan bidra til å svekke tilliten til folketrygdens pensjonssystem.

Riksrevisjonen merker seg departementets vurdering av at det ved produksjonssetting av alle store og komplekse ikt-systemer vil være behov for en stabiliseringsfase. Etter Riksrevisjonens oppfatning overstiger likevel avvikene både i system og rutiner det som bør forventes i en ny systemløsning, selv om det er systemets første driftsår.

Arbeidsdepartementet peker på at Riksrevisjonen har påvist feil i om lag 800 konkrete pensjonsforhold, og mener det er vanskelig å tolke hva dette sier om situasjonen for landets 1,1 millioner pensjonister. Arbeids- og velferdsdirektoratet legger til grunn at de aller fleste pensjonister mottok korrekt pensjonsutbetaling i 2009.

Regelverket for beregning av pensjoner er komplisert. Revisjonen omfattet et utvalg pensjoner og det totale omfanget av feilutbetalinger vil være betydelig større og berøre flere pensjonister. Riksrevisjonens vurdering er at omfanget av feil i mer komplekse saker har vært vesentlig større enn det som kan aksepteres. Riksrevisjonen er ikke kjent med at Arbeids- og velferdsdirektoratet har etablert systemer som med rimelig sikkerhet kan identifisere hvilke feil som skjer, hvor mange de er og hvor de oppstår. Feilutbetalinger kan dermed fortsette i flere år.

Nye regler for pensjon fra folketrygden vil få effekt fra 2011, samtidig som antallet pensjonister vil øke betydelig de nærmeste årene. Riksrevisjonen er bekymret for at de omfattende manglene og feilene som er påvist øker risikoen for at etaten ikke klarer å håndtere endringene uten negative konsekvenser for den enkelte pensjonist. Riksrevisjonen understreker betydningen av at risikoen håndteres i etats- og virksomhetsstyringen slik at pensjonister får utbetalt den ytelse de har krav på.

Helhetlig regnskap

Svakheter i etterlevelsen av internkontrollen har ført til feil i pensjoner og ytelser. Dette skaper betydelig usikkerhet ved om underliggende transaksjoner i etatens regnskap er uten vesentlige feil og mangler, og om regnskapet gir et riktig bilde av etatens aktiviteter og økonomi. Usikkerheten forsterkes av påviste feil i innberetning av ytelser, og mangler i avstemminger mellom systemer og av balansekonti. Departementet uttaler at det har en tett dialog med etaten om utviklingen på regnskapsområdet. Riksrevisjonen er kritisk til at det ennå ikke kan avlegges et regnskap uten vesentlige feil og mangler i arbeids- og velferdsetaten, og understreker betydningen av at arbeidet med å øke regnskapskvaliteten må gis tydelig prioritet i departementets styring og oppfølging av etaten.

Ikt-miljøet i arbeids- og velferdsetaten

Riksrevisjonen har pekt på utfordringer i arbeids- og velferdsetatens ikt-miljø over flere år, og konstaterer at konkrete svakheter i etatens stor-maskinmiljø i stor grad er utbedret. Riksrevisjonen vil likevel peke på at det fremdeles er svakheter i internkontrollen på ikt-området som øker risikoen for at informasjonssikkerheten igjen vil svekkes.

Riksrevisjonen har merket seg at etaten har et sett med styrende krav og retningslinjer for personvern, informasjonssikkerhet og beredskap og at det arbeides med en forenkling og tydeliggjøring av kravene og retningslinjene. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at krav og retningslinjer er kjent og blir anvendt i hele etaten.

Riksrevisjonen konstaterer at inntil nye systemer er innført, vil etaten ha utfordringer på området, og understreker viktigheten av at kompensierende tiltak prioriteres snarlig for å oppnå og opprettholde akseptabel informasjonssikkerhet i moderniseringsperioden.

6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Det er rapportert særskilt om høreapparatformidlingen i dette dokumentet.

Av tidligere rapporterte forhold er følgende sak avsluttet:

- Bonusutbetalinger i Statens pensjonskasse

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Forskutterte dagpenger ved konkurs
- Svakheter i arbeids- og velferdsetatens forvaltning på utenlandsområdet

6.4 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres to forvaltningsrevisjoner om NAV; én om NAVs oppfølging av sykmeldte og én om effektiviteten i NAVs tjenesteproduksjon.

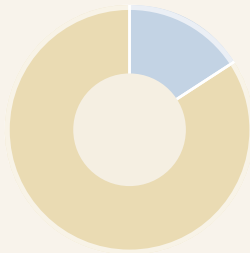
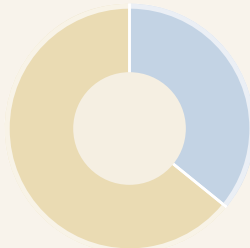
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

1 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	45	37 816	37 861	37 986	56
Inntekter		1 323		1 488	

Utgiftsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Barne- og likestillingsdepartementets ansvarsområde:	Riksrevisjonen har avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknad og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
7 virksomheter	Barne-, ungdoms- og familieetaten

Ovennevnte utgifter inkluderer også programkategori 28.50 Stønad ved fødsel og adopsjon som ble forvaltet av arbeids- og velferdsetaten.

Barne- og likestillingsdepartementet endret navn til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 1. januar 2010. Etter 1. januar 2010 er enkelte virksomheter overført mellom departementene. Revisjonsresultatene presenteres i tråd med den nye departementsstrukturen, jf. vedlegg 2.

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2010–2011).

1.2 Budsjett – regnskap

1.2.1 Feilbudsjettering og regnskapsføring av driftsutgifter knyttet til enslige mindreårige asylsøkere bosatt i kommunene

Bosetting av enslige mindreårige asylsøkere er et kommunalt ansvar, og utgiftene blir dekket gjennom statlige overføringer i form av tilskudd. Enkelte mindreårige asylsøkere har behov for bosetting i Barne-, ungdoms- og familieetatens (Bufetat) tiltaksapparat.

Revisjonen viser at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets budsjettering og Bufetats regnskapsføring medfører at statens driftsutgifter blir postert på en post som gjelder tilskudd til kommuneforvaltningen. I Bufetats regnskap utgjør dette 110 mill. kroner. Føringerne er i strid med bevilgningsreglementet og statens kontoplan, som skiller mellom driftsutgifter og overføringer (tilskudd). Forholdet er også omtalt under punkt 2.1.4.

Andre merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster er enten av mindre betydning eller tilfredsstillende redegjort for i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har i 2009 gjennomført revisjon av informasjonssikkerhet i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Bufetat. Revisjonene har vist enkelte feil og mangler ved arbeidet knyttet til dette området. Forholdene er tilfredsstillende besvart av departement og virksomhet. Saken vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen.

1.3.2 Svakheter i departementets styring av Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø

Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø (MultifunC) er et behandlingstiltak for ungdom mellom 14 og 18 år med alvorlige atferdsvansker. Behandlingstiltaket består av et tidsbegrenset opphold på institusjon fulgt av målrettet oppfølgingsarbeid etter utflytting fra institusjonen. Revisjonen viser lav kapasitetsutnyttelse i MultifunC (jf. punkt 2.1.1).

I tildelingsbrevet til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) for 2009 er hovedmålene med styringsparametre videreført fra St.prp. nr. 1 (2008–2009). Flere av hovedmålene inkluderer styringsparametre som er viktige for å sikre god kapasitetsutnyttelse i MultifunC.

Revisjonen viser at departementet i etatsstyringsmøtene i liten grad har fulgt opp disse parametrene. Resultatmålet på 92 prosent kapasitetsutnyttelse har ikke vært tema og heller ikke at den reelle resultatoppnåelsen varierer mellom ca. 45 og 65 prosent. Departementet har hatt lite fokus på årsaker til den lave kapasitetsutnyttelsen og tiltak for å bedre denne.

Tertial- og årsrapporteringen fra Bufdir til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet oppgir flere årsaker til at MultifunC-institusjonene har lav beleggspersent. Rapporteringen fra direktoratet gir begrenset informasjon om tiltak og resultater som har betydning for kapasitetsutnyttelsen i MultifunC.

Departementet understreker at det har vært opptatt av kapasitetsutnyttelsen i MultifunC og at dette er tydelig kommunisert til Bufdir. Det er blant annet avholdt møter hvor formålet har vært informasjonsutveksling og drøfting av det videre arbeidet knyttet til MultifunC. I tillegg har kapasitetsutnyttelsen i det statlige tiltaksapparatet vært drøftet i etatsstyringsmøtene.

1.3.3 Svakheter i departementets styring og oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere

Faktaboks 1 Ansvarsfordelingen når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere

Enslige mindreårige asylsøkere under 15 år	Enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år
Ansvar for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år er lagt til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.	Ansvar for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år er lagt til Justis- og politidepartementet.
Bufetat har det operasjonelle ansvaret for barna som blir plassert i omsorgsentre, fram til bosetting eller retur.	Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvar for å utarbeide retningslinjer for mottaksdrift og inngå avtaler, og står for den løpende oppfølgingen av mottak.
Barnevernloven gjelder for alle barn i Norge, og Fylkesmannen har et generelt tilsynsansvar for det kommunale barnevernet. Når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere under 15 år har fylkesmannen i tillegg et ansvar for å gjennomføre tilsyn og behandle klager på vedtak.	

Kilder: Barnevernloven og Prop. 1 S (2009–2010) for Barne- og likestillingsdepartementet og Justis- og politidepartementet

Svakheter i departementets styring av tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år

Riksrevisjonen har revidert tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år i omsorgssentre når det gjelder skole og fritid, medisinsk tilsyn og behandling, i tillegg til kompetanse og bemanning (jf. punkt 2.1.2).

Revisjonen viser at departementet i etatsstyringsmøtene og i tertialrapportene har lagt stor vekt på belegg, kapasitet og økonomi, herunder kjøp av plasser. Innholdet i og kvaliteten av tjenestene som leveres vies liten oppmerksomhet, med unntak av i årsrapporten.

Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100 (barnevernloven) kapittel 5A fastslår at omsorgssenteret skal gi barna god omsorg og trygghet og bidra til at de får den oppfølgingen og behandlingen de har behov for. Lik forståelse av hvordan omsorgssentrene skal ivareta barna er en forutsetning for et likeverdig tilbud.

Revisjonen viser at departementet overfor Bufdir ikke i tilstrekkelig grad har kommet med avklaringer på hvordan omsorgssentrene skal forstå og praktisere begrepene omsorg, oppfølging og behandling.

Svakheter i tilsynet av tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år

Fylkesmannen skal gjennomføre to individtilsyn i året, et meldt og et uanmeldt, i tillegg til en systemrevisjon. Riksrevisjonen har revidert fylkesmennene i Oslo og Akershus, Oppland, Østfold og Vest-Agder når det gjelder tilsyn og klagebehandling knyttet til enslige mindreårige asylsøkere, (jf. punkt 2.1.2).

Revisjonen viser at

- det var svakheter og mangler ved embetsoppdraget fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. To embeter mottok ikke oppdrag til tross for tilsynsansvar
- ingen fylkesmenn gjennomførte uanmeldte tilsyn fordi dette ikke er mulig å gjennomføre siden det er omsorgssentrenes ansvar å skaffe tolk
- to fylkesmenn ikke gjennomførte systemrevisjoner på grunn av manglende kapasitet
- fylkesmennene sjelden mottok klager på barnas oppfølgingsvedtak til tross for at vedtakene i liten grad synes å gjenspeile kravet om et individuelt tilpasset vedtak
- tre fylkesmenn ikke undersøkte omsorgssentrenes rutiner for ivaretagelse av barnas rettigheter i

henhold til *forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon av 12. desember 2002 nr. 1594* (rettighetsforskriften)

- fylkesmennene bemerket at det er behov for en avklaring av hjelpevergens rolle og ansvar, og at det er behov for mer informasjon til og veiledning av hjelpevergene

Mangelfull oppfølging fra kommunalt barnevern når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år

I Innst. O. nr. 48 (2007–2008) understreket Familie- og kulturkomiteen at "(...) enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år skal ha den samme rett til omsorg fra barnevernet som enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år".

Revisjonen av tjenestetilbudet for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år viser at enkelte barneverntjenester ikke følger opp bekymringsmeldinger fra asylmottak. Barneverntjenesten ønsker ikke å involvere seg når omsorgssituasjonen er uavklart. Revisjonen viser også at klager til fylkesmannen fra ansatte i mottak i liten grad førte til endringer.

Barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet uttaler at barneverntjenesten skal følge opp bekymringsmeldinger når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere på samme måte som i ordinære barnevernssaker. Departementet vil sende brev til landets kommuner og fylkesmenn for å klargjøre og informere om barneverntjenestens ansvar og plikter for enslige mindreårige asylsøkere i asylmottak. I tillegg har departementet besluttet å revidere rundskrivene Q-17-2004 *Om barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere i mottak og kommuner m.m.* og Q-05/2004 *Om statsrefusjon for kommunale barnevernutgifter for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger.*

Riksrevisjonen viser til omtale av tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år under Justis- og politidepartementet.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Barne-, ungdoms- og familieetaten

2.1.1 Kapasitetsutnyttelsen i Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø

Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø (MultifunC) ble startet i 2005 og er et

barneverntiltak for ungdom i aldersgruppen 14–18 år med alvorlige atferdsvansker. Behandlingstiltaket består av et tidsbegrenset opphold på institusjon, fulgt av oppfølgingsarbeid i ungdommens hjem og nærmiljø. Total behandlingstid beregnes til ca. 10–12 måneder. Det er etablert en MultifunC-institusjon i hver av de fem regionene i Bufetat.

Kostbart tiltak og lav kapasitetsutnyttelse

MultifunC er et kostbart behandlingstilbud. Totalt var det budsjettet med ca. 111 mill. kroner til drift av MultifunC i 2009. Gjennomsnittlig døgnpris var 13 963 kroner. Pris per oppholdsdøgn varierer mellom 12 000 og 18 000 kroner.

Målet er at MultifunC-institusjonene skal ha en beleggsprosent på 92 både i institusjons- og oppfølgingsdel. Revisjonen viser at beleggsprosenten de tre siste årene har vært mellom 44 og 67 prosent. I institusjonsdelen varierer beleggsprosenten mellom 52 og 84. I oppfølgingsdelen er beleggsprosenten lavere, og varierer mellom 32 og 59.

Feil grunnlag for beregning av beleggsprosent

Full kapasitet i alle fem MultifunC-tiltakene er 32 plasser i institusjon og 32 plasser til oppfølging i hjem og nærmiljø. Det er dette antallet sammen med antall oppholdsdøgn som utgjør grunnlaget for beregning av beleggsprosent.

Revisjonen viser at to av regionene i Bufetat i 2009 har lagt til grunn feil antall plasser ved beregning av beleggsprosent. Beregningsgrunnlaget for kapasitetsutnyttelsen i MultifunC har vært 32 plasser til behandling i institusjon og 26 plasser til oppfølging i hjem og nærmiljø. Det betyr at beleggsprosenten som Bufdir oppgir i årsrapporten til departementet, er høyere enn den reelt skulle vært.

Bufdir opplyser at de overfor regionene har innskjerpet rutinene for å kunne endre grunnlaget for beregning av beleggsprosent.

Lavere beleggsprosent i oppfølgingsdelen enn i institusjonsdelen

Revisjonen viser at det er flere årsaker til at beleggsprosenten i oppfølgingsdelen er betraktelig lavere enn i institusjonsdelen:

- Avbrutt behandling
- Langvarige institusjonsopphold som fører til at plassen i oppfølgingsdelen ikke blir utnyttet
- Oppfølgingsdelen foregår i annet tiltak på grunn av lang avstand til institusjonen

Ulik praksis i fagteamenes plasseringer av ungdommer i MultifunC

MultifunC skal komme alle regionenes ungdommer til gode dersom de har behov for denne behandlingen. Fagteamenes kjerneoppgave er å bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet i henhold til barnevernloven. Det er totalt 26 fagteam i Bufetat.

Revisjonen viser at det er store forskjeller i antall barn fagteamene plasserer i MultifunC. 4 av 26 fagteam har i perioden 2007–2009 plassert ti eller flere barn mens 11 av 26 fagteam i samme periode har plassert to eller færre barn. En årsak til dette opplyses å være at enkelte fagteam ikke søker ungdom inn i MultifunC på grunn av avstand til institusjonen.

Departementet opplyser at nærhetsprinsippet står sentralt. Det vil imidlertid ikke være mulig å bygge opp spesialtilbud med særskilt kompetanse i nærmiljøet til alle barn og unge. Nærhetsprinsippet vil derfor måtte vike i tilfeller der det er behov for spesialiserte institusjonstilbud.

Lite systematisk kompetansebygging i fagteam

Fagteamene jobber nært sammen med det kommunale barnevernet og skal gi faglig bistand til kommunene. For å oppfylle dette, må fagteamene ha god kompetanse om blant annet MultifunC.

Revisjonen viser at Bufdir og regionkontorenes tiltak for å sikre kompetansebygging om MultifunC-modellen kun har bestått i å distribuere tilgjengelig dokumentasjon og ved at MultifunC presenteres på fagteamsamlinger og på konferanser. Enkelte fagteam tilbyr i tillegg informasjon og kompetanse gjennom møter med MultifunC-institusjonen. Det er imidlertid kun 2 av 21¹ fagteam som har faste årlige møter med institusjonen, mens 4 av 21 fagteam i perioden 2007–2009 ikke har hatt noen møter med institusjonen. De øvrige fagteam har hatt sporadiske møter i perioden.

Variierende samarbeid mellom Bufetat og kommunalt barnevern

For å kunne bistå kommunene ved plassering og inntak i det statlige tiltaksapparatet, må Bufetat ha et godt samarbeid med kommunene. Bufetats samarbeid med barneverntjenesten i kommunene skal skje gjennom samarbeidsmøter, hvor det blant annet skal diskuteres lokale utfordringer og utformes lokale samarbeidsavtaler.

1) Revisjonen har innhentet informasjon fra alle fagteam i fire av fem regioner, dvs. 21 av 26 fagteam.

Revisjonen viser at Bufetat ikke har felles rutiner for samarbeid med kommunene, verken på sentralt eller regionalt nivå. Samarbeidet med kommunene er ofte avhengig av fagteamenes initiativ og vilje, samt kommunenes interesse. Det er store variasjoner i hvordan regionkontorene involverer seg i og følger opp fagteamenes samarbeid med kommunene.

Revisjonen viser videre at fagteamene er i ulike faser i arbeidet med å ferdigstille samarbeidsavtaler med kommunene:

- 4 av 21 fagteam har ferdigstilte lokale samarbeidsavtaler med kommunene
- 7 av 21 fagteam har ferdigstilte lokale samarbeidsavtaler for en større eller mindre andel av kommunene
- 10 fagteam har ingen ferdigstilte avtaler

Bufetat vil intensivere arbeidet med å opprette samarbeidsavtaler mellom fagteam og kommuner, og vil drøfte med regionene hvordan henvisninger til MultifunC kan flettes inn i disse.

Mangelfull utredning og ulik praksis ved inntak til MultifunC

MultifunC-institusjonene avgjør om en ungdom skal tas inn i MultifunC på bakgrunn av søknad fra kommune og fagteam. Revisjonen viser at søknader fra kommuner og fagteam ofte ikke er tilstrekkelig utredet og dokumentert til at institusjonene får et godt nok grunnlag til å avgjøre om ungdommen er kvalifisert for inntak. Blant annet er ikke omsorgsbasen (biologiske foreldre eller andre med omsorgsansvar for ungdommen) tilstrekkelig utredet. Revisjonen viser at en tilstrekkelig utredet, avklart og motivert omsorgsbase er en forutsetning for at MultifunC-behandlingen skal kunne gjennomføres på en god måte og bli vellykket.

I tillegg må ungdommen tilfredsstille et sett med inkluderingskriterier ved inntak til MultifunC. En forutsetning for høyt belegg og et likeverdig tilbud over hele landet er at institusjonene tolker kriteriene korrekt og likeartet. Revisjonen viser at flere MultifunC-institusjoner tolker inntakskriteriene strengere enn hva direktoratet oppfatter som rimelig, noe som kan være en barriere for at tilbudet utnyttes som forutsatt.

Ustabil drift av MultifunC-institusjoner

Det er krav til at ansatte i barneverninstitusjoner skal ha tilsatt personell med kompetanse som er tilpasset institusjonens målgruppe og målsetting.

Enkelte MultifunC-institusjoner har i perioder ikke hatt kapasitet til å drive med fullt belegg og har tidvis måttet innføre inntaksstopp på grunn av alvorlige voldsepisoder og hærverk utøvd av beboerne. To av institusjonene har også måttet innføre inntaksstopp som følge av ustabil drift, det vil si at institusjonene har ikke hatt tilstrekkelig antall ansatte med riktig kompetanse i forhold til målgruppen og/eller har hatt perioder med stor utskifting av personalet og høyt sykefravær.

Bufdir uttaler at MultifunC-modellen må antas å ha lengre implementeringstid og større implementeringsutfordringer enn andre barnevernsinstitusjoner. Direktoratet vil på grunnlag av Riksrevisjonens funn vurdere om ytterligere oppfølging av MultifunC-institusjonene er nødvendig.

Svakheter i Bufetats styring av kapasitetsutnyttelsen i MultifunC

Bufdir viderefører mål- og resultatkrav fra tildelingsbrevet i sitt disponeringsskriv for 2009 til regionene. Det er flere mål- og resultatkrav som kan bidra til 92 prosent kapasitetsutnyttelse.

Revisjonen viser at det i den løpende styringsdialogen mellom Bufdir og regionene er få saker som angår MultifunC og tiltak som kan påvirke kapasitetsutnyttelsen. For eksempel er et viktig tema som kompetansebygging i liten grad berørt i styringsdialogen.

Revisjonen viser at Bufetats årsrapport ikke inneholder fullstendige opplysninger om forhold knyttet til MultifunC. Det rapporteres kun på beleggsprosent i institusjonsdelen mens beleggsprosenten i oppfølgingsdelen er utelatt. Bufetat har i liten grad gjort rede for omfanget av gjennomførte tiltak som kan bidra til å øke kapasitetsutnyttelsen i MultifunC. Det er heller ikke gjort rede for om iverksatte tiltak har gitt ønskede resultater. Det rapporteres for eksempel ikke på status med å inngå samarbeidsavtaler med kommunene og på målrettede kompetansetiltak.

Revisjonen viser at to regioner har rapportert høyere beleggsprosent enn det som er reelt i fag- og rapporteringssystemet Omsorgsdata (ODA). Revisjonen viser videre at Bufdir kan nyttiggjøre seg ODA-data bedre i styringen av MultifunC.

Direktoratet uttaler at det arbeider med å identifisere god praksis i de ulike regionene og sikre at kunnskapen og kompetansen omkring dette gjøres tilgjengelig for alle regionene gjennom

program for økonomisk balanse og god faglig praksis i det statlige barnevernet i 2010.

2.1.2 Mangelfull tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere

Ansvar for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år ble overført til Bufetat i 2007. Bufetat har opprettet statlige omsorgssentre og har godkjent flere private institusjoner som omsorgssentre. Per 31. desember 2009 var 120 barn plassert i statlige omsorgssentre og 98 barn var plassert i private tiltak. I 2009 ble det bevilget 447,6 mill. kroner på kapittel 856 *Barnevernets omsorgssenter for ensleige mindreårige asylsøkjere*.

Riksrevisjonen har revidert tjenestekvaliteten når det gjelder

- skole og fritid
- medisinsk behandling og tilsyn
- kompetanse og bemanning

Riksrevisjonen har vurdert om Bufetat har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre kvaliteten innenfor disse områdene, og om mål- og resultatstyringen har vært hensiktsmessig. Fylkesmannens tilsyn av enslige mindreårige asylsøkere under 15 år er også revidert i 2009 (jf. punkt 1.3.3).

Kartleggings- og oppfølgingsplan og oppfølgingsvedtak

Innen tre uker etter ankomst skal omsorgssenteret i samarbeid med barnet utarbeide en individuell kartleggings- og oppfølgingsplan (KOPP). Innen seks uker skal statlig regional barnevernmyndighet på bakgrunn av KOPP fatte et oppfølgingsvedtak som grunnlag for omsorgssenterets individuelle oppfølging av barnet. Dette vedtaket kan påklages til fylkesmannen.

Revisjonen viser at fristene i all hovedsak overholdes. Som følge av at det ikke er gitt sentrale retningslinjer eller føringer, har det utviklet seg ulik praksis for utarbeidelsen av KOPP. Oppfølgingsvedtakene framstår som likelydende og svært generelle, og synes i liten grad å gjenspeile kravet om et individuelt tilpasset vedtak.

Buudir opplyser at KOPP nylig er revidert, men ser behov for at det utvikles retningslinjer eller en veileder for hvordan det skal arbeides med KOPP. Buudir uttaler at likelydende og generelle oppfølgingsvedtak må ses i sammenheng med korte frister i barnevernloven kapittel 5A. Buudir vil vurdere om revisjon av praksis med hensyn til nye oppfølgingsvedtak kan bidra til økt opp-

merksomhet når det gjelder individuell oppfølging av barna.

Mangelfullt skoletilbud

Barn og unge har rett og plikt til grunnskoleopplæring. Det er kommunene som har ansvar for å gi et slikt skoletilbud. Bufetats regionkontorer og omsorgssentrene skal etablere samarbeid med kommunen slik at barna får grunnskoleopplæring.

Revisjonen viser at

- det ved flere omsorgssentre var usikkerhet rundt hvilke rettigheter barna har ifølge *lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæring av 17. juli 1998 nr. 61* (opplæringslova)
- det var stor variasjon i tilbudet barna fikk når det gjaldt morsmålsundervisning og tospråklig undervisning
- 15 barn ved et statlig omsorgssenter ikke fikk tilbud om grunnskoleopplæring
- samarbeid med kommunen ble betraktet som viktig av omsorgssentrene og regionene, samtidig som regionene ikke hadde stilt krav om dette
- det var stor variasjon i hvordan omsorgssentrene samarbeidet med skolen og kommunen

Medisinsk behandling og tilsyn

I henhold til barnevernloven kapittel 5A skal omsorgssenteret gi barnet god omsorg og trygghet og bidra til at det får den oppfølgingen og behandlingen det har behov for. I forarbeidene til loven presiseres viktigheten av at barn med behov for andre tiltak får det, og at dette både kan handle om mindre og mer omfattende tiltak. For å få konkretisert hvilket tilbud Bufetat skal gi, ba Buudir departementet om en avklaring. Departementet presiserte da at omsorgssentrene skal dekke alle behov barna måtte ha for omsorg og oppfølging, være i stand til å håndtere utagerende adferd og behandle traumer, samt at det ikke skal være behov for hjelpetiltak mens barnet bor på senteret. Buudir på sin side har i retningslinjer fastslått at omsorgssentrene skal varsle det kommunale barnevernet ved behov for vurdering av om det bør iverksettes særlige tiltak.

Revisjonen viser at

- begrepene omsorg, oppfølging og behandling, til tross for forsøk på tydeliggjøring fra departementets og Buudirs side, ikke framstår som entydig operasjonalisert, og at det har blitt overlatt til det enkelte omsorgssenter å fylle begrepene med innhold
- det har utviklet seg ulik praksis mellom omsorgssentrene og mellom regionene

- Region øst har stilt ulike krav til private og statlige omsorgssentre
- det varierer hvordan omsorgssentrene arbeider med å kartlegge barnas behov for psykisk helsehjelp og i hvilken grad de tilbyr barna slik hjelp
- det ikke er krav til rapportering når det gjelder psykisk helse

Departementet slutter seg til at det mangler en entydig forståelse av innholdet i begrepene omsorg, oppfølging og behandling. Departementet vil se nærmere på tjenestetilbudet som ytes og vurdere kvaliteten med sikte på å følge opp de svakheter som påpekes. For øvrig viser departementet til at Bufdir planlegger å nedsette en arbeidsgruppe høsten 2010 for å vurdere om krav og føringer for tjenestetilbudet er i samsvar med intensjonene.

Kompetanse og bemanning

Krav til kompetanse og bemanning i barneverninstitusjoner er blant annet regulert i kvalitetsforskriften, presisert i brev til regionene av 12. juni 2009 og i *Retningslinjer for kvalitet i statlige, kommunale og private omsorgssentre og til godkjenning av private og kommunale omsorgssentre* (per oktober 2009).

Det er etablert praksis at opp mot 50 prosent av de ansatte i barneverninstitusjoner skal ha sosialfaglig/barnevernfaglig utdanning. Leder eller stedfortreder skal ha treårig høyskoleutdanning i sosialfag eller tilsvarende, samt tilleggsutdanning i administrasjon og ledelse. Så langt som mulig skal private institusjoner få tilbud om opplæring i regi av Bufetat, til kostpris. Alle ansatte ved barneverninstitusjoner skal ha framlagt gyldig politiattest.

Revisjonen viser at

- miljøpersonalet ikke oppfylte kompetansekravene i to av tre avdelinger ved et omsorgssenter, og at verken leder eller nestleder ved et annet omsorgssenter fylte krav til tilleggsutdanning for ledere
- det ved flere omsorgssentre ble opplyst at kompetansekravet til miljøpersonalet ikke var avklart om det skal gjelde for andel årsverk eller andel ansatte, alle vakter og hele døgnet
- tre av fem omsorgssentre uttalte at det var utfordrende å få rekruttert tilstrekkelig ansatte med barnevernfaglig eller annen relevant utdanning
- private omsorgssentre fikk tilsendt nye retningslinjer for kvalitet i november 2009, mens de statlige fikk tilsvarende informasjon i juni

- private omsorgssentre i begrenset grad fikk anledning til å delta på opplæring sammen med statlige omsorgssentre
- alle omsorgssentrene opplyste at samtlige ansatte hadde levert politiattest, mens Bufetats egen kontroll 10. desember 2009 viste at dette manglet for seks ansatte ved et omsorgssenter

Bufdir opplyste at det vil presisere hvordan kompetansekravet skal praktiseres overfor regionene. Videre er Bufdir kjent med at det i noen områder er utfordrende å få kvalifiserte søkere, og vil presisere overfor regionene at kompetansekravene skal overholdes. Regionene vil bli bedt om å lage en oversikt over omsorgssentre som ikke oppfyller kravene til kvalitet, med frister for å rette opp avvikene. Bufdir uttaler at manglende politiattester er en alvorlig svikt og at det aktuelle regionkontoret vil bli fulgt opp, samt at direktoratet vil etterspørre regionenes kontroll med at politiattester framlegges før tilsetting.

Uklar rolle for enslige mindreårige asylsøkeres hjelpeverger

I den tiden enslige mindreårige asylsøkere under 15 år bor på omsorgssentrene, er det omsorgssenteret, i foreldrenes sted, som skal ivareta den daglige omsorgen og oppfølgingen av barna. Hjelpevergene har ansvar for å sikre barnas rettigheter.

Revisjonen viser at

- oppfølgingsvedtakene svært sjelden ble påklaget av hjelpevergene
- ansvarsdelingen mellom hjelpevergen og omsorgssenteret var uklar
- hjelpevergene i svært varierende grad ble informert om og involvert i barnas skolegang og helsespørsmål

Etter departementets syn gir Ot. prp. nr. 28 (2007–2008) en god avklaring av vergens rolle:

"Mens den enslige mindreårige bor på omsorgssenteret bør vergen videre følge med på den omsorg og oppfølging den enslige mindreårige får på omsorgssenteret. Vergen vil få klageadgang til fylkesmannen både på vedtaket om oppfølging av barnet på omsorgssenteret, jf. forslaget til endringer i barnevernloven § 6-5 første ledd og etter *forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon* (rettighetsforskriften) av 12. desember 2002 § 25."

Bufetats styring av tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere

Det framgår av St.prp. nr. 1 (2008–2009) kapittel 856 *Barnevernets omsorgssenter for einslege mindreårige asylsøkjara* at målet er "gode omsorgstilbud til einslege, mindreårige asylsøkjara".

Bestemmelsene om økonomistyring i staten setter krav til virksomhetens interne styring. Virksomhetsledelsen skal iverksette nødvendige tiltak innenfor rammene i tildelingsbrevet, andre vedtak og gjeldende lover og regler. Det skal sikres tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag, og etableres internkontroll. Internkontrollen skal blant annet forhindre styringssvikt, feil og mangler, slik at regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig.

Fag- og rapporteringssystemet Omsorgsdata og saksbehandlings- og arkivsystemet ePhorte

Alle omsorgssentrene skal registrere og dokumentere barna og deres historie i fag- og rapporteringssystemet Omsorgsdata (ODA). All arkivverdig dokumentasjon skal registreres i saksbehandlings- og arkivsystemet ePhorte.

Revisjonen viser at

- Bufdir ikke har utarbeidet retningslinjer for bruk av ODA og ePhorte, men har overlatt dette ansvaret til regionene, som imidlertid ikke har utarbeidet slike retningslinjer
- det ikke var enhetlig bruk av saksnummer i ODA
- det har vært mangelfull opplæring i saks- og arkivsystemet ePhorte
- omsorgssentrene opererte med flere parallelle systemer for dokumentoppbevaring som følge av at få ansatte behersket ePhorte

Bufdir erkjenner at det er behov for felles retningslinjer for hva som skal registreres i hvert av systemene for å få et enhetlig system som gir full oversikt over de enslige mindreårige asylsøkerne. De uttaler imidlertid at det trolig ikke er kapasitet til å prioritere dette arbeidet inneværende år.

Bufdirs styring av regionene

I direktoratets disponeringsbrev for 2009 til regionene, går det blant annet fram at Bufetat skal gi et bo- og omsorgstilbud som ivaretar barnas spesielle omsorgsbehov og som er kvalitetsmessig sammenlignbart med det tilbud som gis i det øvrige barnevernet. Referater fra virksomhetsstyringssamtalene og rapporteringene framstår som knappe når det gjelder hva som inngår i

bo- og omsorgstilbudet. Referatene fra virksomhetsstyringssamtalene og direktørmøtene gjenspeiler at det var stort fokus på belegg, økonomi og oppbygging av omsorgssentre og kjøp av plasser i begynnelsen av året, mens framtidige utviklingsoppgaver fikk mer fokus mot slutten av året.

Bufdir uttaler at det er riktig observert at styringsdialogen med regionene i stor grad har hatt fokus på belegg, økonomi, oppbygging av omsorgssentre og kjøp av plasser. De mener det er naturlig som følge av at flere enslige mindreårige asylsøkere enn ventet kom til landet. Bufetat ser behov for sterkere styring på tjenestekvalitet og vil øke det faglige fokuset i dialogen med regionene når oppbyggingsfasen er over. Det vil imidlertid også framover være stort fokus på økonomi fordi direktoratet er pålagt å gjennomføre tiltak for å redusere utgiftene per plass i omsorgssentrene.

Regionenes styring av omsorgssentrene

En av regionene har gitt felles disponeringsskriv og resultatkrav til alle enheter i regionen. Disponeringsskrivet viderefører kravene fra direktoratet om at omsorgssentrene blant annet skal etablere hensiktsmessig samarbeid med lokale instanser (kommuner). Regionen benytter styringskort basert på risikoanalyser i styringen. Regionen har avholdt to styringsdialogmøter i 2009. Revisjonen påviser kvalitetsmessig svikt når det gjaldt samarbeidet med kommunen og med hensyn til enslige mindreårige asylsøkeres skoletilbud, samt at leder og nestleder ved et av omsorgssentrene ikke tilfredsstilte kompetansekravet.

En region har ikke gitt disponeringsskriv til omsorgssenteret. Omsorgssenteret hadde oppstart i januar 2009, og regionen har kun avholdt ett styringsdialogmøte, i april 2009. Revisjonen viser også her kvalitetsmessig svikt i kompetanse blant miljøpersonalet ved to avdelinger på omsorgssenteret. Omsorgssentrene rapporterte ikke om tilfredsstillende kvalitet, og etatens interne kontroll har ikke avdekket avvikene. Heller ikke styringsdialogen mellom de to regionene og de to omsorgssentrene gjenspeiler at de påviste svakhetene var blitt behandlet i styringsdialogmøtene.

Riksrevisjonen viser til omtale av tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år under Justis- og politidepartementet.

2.1.3 Uhjemlet kjøp av eiendommer med videre i Region nord

Bufetat ved Region nord har utgiftsført to fritids-eiendommer på til sammen 3,384 mill. kroner og en båt med utstyr til 388 567 kroner på kapittel 856 *Barnevernets omsorgssenter for einslege mindreårige asylsøkjere* post 01 *driftsutgifter* (konto for kjøp av inventar).

Anskaffelsene er ikke hjemlet i St.prp. nr. 1 (2008–2009) eller Innst. S. nr. 2 (2008–2009), og er derfor i strid med Stortingets vedtak og forutsetninger og har ført til feil i Bufetats virksomhetsregnskap.

2.1.4 Regnskapsføring av utgifter knyttet til enslige mindreårige asylsøkere bosatt i kommunene

Revisjonen av 2009-regnskapet viser at Bufetat feilaktig har ført driftsutgifter på 110 mill. kroner under en tilskuddspost. Regnskapsføringen har sammenheng med departementets budsjettering. Forholdet er også omtalt under punkt 1.2.1.

3 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

3.1.1 Lang saksbehandlingstid i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Riksrevisjonen hadde i 2008 merknader til at saksbehandlingstiden for fylkesnemndene for sosiale saker var lang og økende. 89 prosent av barnevernsakene hadde en saksbehandlingstid som var lengre enn de fire ukene som er satt som mål i barnevernloven.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte blant annet at det åpenbart var behov for å iverksette nødvendige tiltak for å redusere saksbehandlingstiden, og stilte spørsmål ved om det var nok å opprette fylkesnemndene som et selvstendig forvaltningsorgan, jf. Innst. 104. S (2009–2010).

Revisjonen for 2009 viser at 88 prosent av sakene fortsatt har en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på mer enn fire uker. Dette er tilnærmet uendret fra 2008. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid varierer betydelig mellom regionene. Departementet har i 2010 igangsatt arbeid for å sikre bedre styringsinformasjon i fylkesnemndene. Videre er det fra 2010 utnevnt direktør for

fylkesnemndene, og fra 2011 vil fylkesnemndene være et selvstendig forvaltningsorgan.

Departementet uttaler at det ikke er fornøyd med at 88 prosent av sakene hadde en saksbehandlingstid på mer enn fire uker i 2009. Samtidig viser departementet til at tiltakene som er iverksatt for å redusere saksbehandlingstiden først er iverksatt i 2010, og derfor ikke har hatt effekt på resultatene for 2009.

Videre oppfølging av saken rapporteres særskilt til neste år.

3.1.2 Svakheter i forvaltningen av tilskudd til tiltak mot fattigdom blant barn og unge i 23 bykommuner

I 2008 hadde Riksrevisjonen vesentlige merknader til departementets etablering og forvaltning av tilskudd til *tiltak mot fattigdom blant barn og unge i 23 bykommuner*. Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at departementet varslet en endring av tilskuddsordningens regelverk, og sa seg enig med Riksrevisjonen i at departementet burde ha kriterier for løpende kontroll av måloppnåelse.

Revisjonen i 2009 viser at departementet har endret Rundskriv Q-10/2009 *Støtte til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn – søknad for 2010* (kapittel 857 post 73). I tillegg har departementet laget en veileder som plasserer ansvaret for oppfølging og kontroll, og tydeliggjør hvilke prosjekter som skal prioriteres. Kriterier for grad av måloppnåelse framgår ikke av rundskrivet.

Departementet fastholder at grad av måloppnåelse best synliggjøres gjennom en evaluering som Fafo/NOVA skal legge fram for departementet i mai 2010. Departementet vil på bakgrunn av evalueringen og Riksrevisjonens kritikk vurdere satsningen rettet mot barn, unge og familier berørt av fattigdom.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.1.3 Manglende innføring av varslingsrutiner

Riksrevisjonen hadde i 2007 og 2008 vesentlige merknader til at de fleste virksomheter under Barne- og likestillingsdepartementet ikke hadde utarbeidet lokale varslingsrutiner. Statsråden uttalte i brev til Riksrevisjonen av 15. august 2008 at:

"Når det gjelder utarbeidelse av lokale varslingsrutiner er dette [imidlertid] et direkte pålegg som følger av arbeidsmiljøloven. Vi vil derfor i styringsdialogen understreke at alle virksomheter må utarbeide egne rutiner for varsling".

Revisjonen i 2009 viser at departementet fortsatt ikke har stilt krav til virksomhetene i tildelingsbrev om å utarbeide varslingsrutiner i henhold til *lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 17. juni 2005 nr. 62* (arbeidsmiljøloven).

Departementet vil følge opp at alle virksomheter har utarbeidet skriftlige varslingsrutiner i styringsdialogen for 2010.

Videre oppfølging av saken rapporteres særskilt til neste år.

3.1.4 Manglende innføring av risikostyring

Riksrevisjonen har siden 2007 hatt merknader til at departementet ikke fullt ut har implementert risikostyring i departementet og underliggende virksomheter. Gjennomgang av styringsdialogen har vist at departementet ikke har fulgt opp kravet om innføring av risikostyring fra tildelingsbrevet eller forsikret seg om at underliggende virksomheter har utarbeidet planer for innføring av risikostyring.

Revisjonen viser at departementet i 2009 har stilt krav om risikostyring i tildelingsbrevet, i tillegg til at virksomhetene blir bedt om å rapportere de viktigste risikoområdene og eventuelt iverksatte risikoreducerende tiltak. Når det gjelder innføring av risikostyring i Bufetat viser revisjonen at virksomheten fortsatt ikke er i mål når det gjelder implementering av et helhetlig styringssystem med integrert risikostyring. Det er kun to regioner som kan dokumentere at risikovurderinger er gjennomført og ligger til grunn for mål- og resultatstyringen. De tre øvrige regionene har arbeidet lite systematisk for å implementere risikostyring.

Departementet uttaler at alle underliggende virksomheter gradvis har tatt i bruk risikovurderinger med sikte på integrasjon i virksomhetenes ordinære styringsprosesser. Departementet vil jevnlig etterspørre vurderingene i styringsdialogen både for å sikre at dette gis nødvendig prioritet og til bruk i departementets egne vurderinger.

Departementet viser til at Bufdir har et felles virksomhetsstyringssystem under utvikling i 2010 med gradvis innføring i etaten fra 2011. Systemet skal støtte styringsprosesser på alle nivåer, og risikostyring er et prioritert krav til systemet.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.1.5 Svakheter i styringen av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

Riksrevisjonen hadde i 2006 og 2007 merknader til at departementet ikke hadde klargjort prinsipper for regnskapsføring og styring for Likestillings- og diskrimineringsombudet, Statens institutt for forbruksforskning og Forbrukerrådet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen registrerte at arbeidet med å sikre en enhetlig praksis har tatt uforholdsmessig lang tid og forutsatte at oppgaven gis nødvendig prioritet. Revisjonen for 2009 viser ingen vesentlige endringer når det gjelder prinsipper for regnskapsføring.

Departementet og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte virksomheter) har inngått avtale med Senter for statlig økonomistyring. Ifølge avtalen tas det sikte på oppstart i økonomisystemet fra 1. januar 2011 med overgang til ordinær drift 1. juli 2011.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2 Barne-, ungdoms- og familieetaten

3.2.1 Brudd på anskaffelsesregelverket ved enkeltkjøp utover faste plasser

Riksrevisjonen har i 2007 og 2008 hatt vesentlige merknader til at Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) har kjøpt om lag 40 prosent av de private institusjonsplassene utenfor regelverket for offentlige anskaffelser.

Revisjonen viser i 2009 en reduksjon i enkeltkjøp fra 42 til 33 prosent. Omfanget av enkeltkjøp utenfor regelverket for offentlige anskaffelser varierer mellom regionene fra 23 til 45 prosent, og det er særlig Region sør og Region øst som foretar mange enkeltkjøp. I Region øst er om lag 90 prosent av enkeltkjøpene knyttet til plassering av enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, på grunn av at omsorgssentrene ikke har hatt nok kapasitet. Andel enkeltkjøp eksklusiv kjøp til plassering av enslige mindreårige asylsøkere, er 21 prosent.

Departementet viser til at det har vært en nedgang i antall enkeltkjøp, men at det fortsatt er et mål å redusere andelen enkeltkjøp. I 2009 er det gjennomført en konkurranse som skal sikre full avtaledekning i ordinære barneverninstitusjoner. De nye avtalene vil få virkning fra 1. april 2010 og vil medføre en vesentlig reduksjon i enkeltkjøp.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2.2 Lang saksbehandlingstid på adopsjon

Riksrevisjonen har siden 2005 hatt vesentlige merknader til at saksbehandlingstiden ved utenlandsadopsjon i flere regioner ikke har vært innenfor resultatkravet på tre måneder.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte blant annet at den ser med bekymring på de lange saksbehandlingstidene ved søknad om adopsjon og imøteser konkrete forbedringer på dette felt, jf. Innst. 104 S (2009–2010). Revisjonen i 2009 viser at andelen saker som blir behandlet innen fristen på tre måneder er 67,7 prosent, som er samme nivå som 2008. Forsinkelsene oppstår fordi kommunene ikke har god nok saksforberedelse.

Departementet uttaler at Bufetat har iverksatt rutiner og kompetansetiltak overfor kommunene, slik at færre saker nå mangler nødvendig dokumentasjon. Når det likevel ikke er skjedd en forbedring i saksbehandlingstiden, skyldes dette ifølge Bufdir at en økende ventetid for tildeling av barn medfører et stort antall søknader om forlengelse av forhåndssamtykket. Departementet gjør oppmerksom på at et offentlig utvalg blant annet har foreslått endringer i oppgaver som vil ha betydning for organisering og saksbehandling av adopsjonssøknader, jf. NOU 2009:21 *Adopsjon – til barnets beste*. Utredningen er sendt ut med høringsfrist 20. mai 2010. Departementet vil på bakgrunn av høringsrunden vurdere den videre oppfølgingen.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

3.3.1 Svakheter i forvaltning av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Svakheter ved forvaltning av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere ble tatt opp i Dokument 1 (2009–2010).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 104 S (2009–2010) at de hadde merket seg at en rekke forbedringstiltak ville bli gjennomført og forutsatte at Riksrevisjonen følger saken.

Departementet opplyser at det i samarbeid med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har iverksatt eller planlegger å iverksette tiltak for å rette opp de påpekte svakhetene. Blant tiltakene som nevnes er bedre oppfølging av IMDi og bedre organisering av tilskuddsforvaltningen. Departementet vurderer også innføring av statlig tilsyn og kommunal internkontroll.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Feilbudsjettering og feil regnskapsføring av utgifter knyttet til enslige mindreårige asylsøkere bosatt i kommunene

Riksrevisjonen konstaterer at departementet feilbudsjetterer driftsutgifter til enslige mindreårige asylsøkere bosatt i kommunene og at det er feil i Barne-, ungdoms- og familieetatsens (Bufetat) regnskap på ca. 110 mill. kroner.

4.2 Svakheter i departementets styring av Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø

Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø (MultifunC) er et spesialisert og kostbart institusjonstilbud til ungdom med alvorlige atferdsvansker. Riksrevisjonen vil peke på at kapasitetsutnyttelsen er lav og vesentlig under det fastsatte resultatmålet på 92 prosent. Den lave kapasitetsutnyttelsen kan innebære at ungdom i målgruppen ikke får dette spesialutviklede tilbudet.

Riksrevisjonen ser det som positivt at departementet i den kommende styringsdialogen vil følge opp tiltakene som direktoratet skal iverksette. I lys av den betydning MultifunC har for ungdom med atferdsvansker, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved at departementet i så liten grad har fulgt opp den lave kapasitetsutnyttelsen.

4.3 Svakheter i departementets styring og oppfølging av tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere

Riksrevisjonen merker seg at departementet ikke i tilstrekkelig grad har sikret god tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere i sin styring og oppfølging av Barne-, ungdoms- og familie-direktoratet (Bufdir). Departementet har i

etatsstyringen har lagt stor vekt på belegg, kapasitet og økonomi, herunder kjøp av plasser. Innholdet i og kvaliteten av tjenestene som leveres vies imidlertid liten oppmerksomhet, med unntak av i årsrapporten.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil innrette rapporteringen fra Bufdir for å sikre at det gis relevant informasjon om utviklingen av kvaliteten i tjenestetilbudet.

4.4 Mangelfull oppfølging av kommunalt barnevern når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år

Riksrevisjonen konstaterer at barneverntjenesten i kommunene ikke følger opp bekymringsmeldinger som angår enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år i mottak. Barneverntjenesten vegrer seg for å gripe inn når omsorgssituasjonen er uavklart. Sårbare barn uten omsorgspersoner får dermed ikke den bistand fra barnevernet som de etter loven har rett til.

4.5 Svakheter i tilsynet med enslige mindreårige asylsøkere

Fylkesmannens oppgaver knyttet til enslige mindreårige asylsøkere skal omfatte to individtilsyn, et meldt og et uanmeldt, i tillegg til en systemrevisjon. Riksrevisjonen konstaterer at embetsoppdraget til fylkesmennene er mangelfullt og at fylkesmenn med tilsynsansvar ikke utfører tilsyn slik forskriften forutsetter. Barna får dermed ikke den oppfølgingen de har krav på.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om embetsoppdraget til fylkesmennene i tilstrekkelig grad er tilpasset målgruppen enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.

4.6 Barne-, ungdoms- og familieetaten

4.6.1 Lav kapasitetsutnyttelse i Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø

Riksrevisjonen konstaterer at kapasitetsutnyttelsen i MultifunC i perioden 2007–2009 har variert mellom 44 og 67 prosent. Beleggsprosenten er dermed langt under målkravet på 92. Beleggsprosenten i oppfølgingsdelen er betydelig lavere enn i institusjonsdelen, blant annet på grunn av at ikke alle ungdommer fullfører behandlingen. Lav kapasitetsutnyttelse kan bety at ungdom i målgruppen ikke får et tilpasset og kvalitativt godt tilbud. Videre vil større utnyttelse av tilbudet sikre en mer kostnadseffektiv drift. MultifunC har en døgnpris som ligger mellom 12 000 og 18 000 kroner.

Revisjonen viser at det er store forskjeller mellom fagteamene når det gjelder antall plasseringer i MultifunC. Riksrevisjonen merker seg at tilbud om plassering i MultifunC er avhengig av hvor i landet ungdommen bor.

Riksrevisjonen konstaterer at Bufetat ikke har hatt en systematisk kompetansebygging i fagteamene. Kompetansebygging er viktig for at fagteamene skal kunne markedsføre et nyetablert tilbud og bistå kommunene ved plassering i MultifunC.

Godt samarbeid med kommunene er etter Riksrevisjonens oppfatning en meget sentral faktor for å øke kapasitetsutnyttelsen i MultifunC. Riksrevisjonen konstaterer at Bufetat verken på sentralt eller regionalt nivå har systematisert samarbeidet med kommunene. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det ikke tilfredsstillende at kommunenes interesse og fagteamenes initiativ er styrende for utviklingen på området. Riksrevisjonen konstaterer også at Bufetat i liten grad har ferdigstilt samarbeidsavtaler med kommunene.

MultifunC-institusjonen avgjør om en ungdom skal gis tilbud om plass på bakgrunn av søknad fra kommune og fagteam. Revisjonen viser at utredning av ungdommens atferdsproblemer og vurdering av omsorgsbasis (biologiske foreldre eller andre med omsorgsansvar for ungdommen) ofte er mangelfullt dokumentert i søknadene. Videre viser revisjonen at kriteriene for inntak tolkes strengere av MultifunC-institusjonen enn det direktoratet oppfatter som rimelig. Riksrevisjonen vil peke på at mangelfulle søknader og streng tolkning av kriteriene kan føre til avbrutt behandling eller til at ungdommer som tilfredsstillende kriteriene, ikke blir plassert i MultifunC.

Revisjonen viser at MultifunC-institusjonene har vært preget av ustabil drift og at de har hatt utfordringer med å anskaffe stabil bemanning med rett kompetanse. Dette har blant annet ført til at flere av institusjonene periodevis har hatt inntaksstopp. Riksrevisjonen erkjenner at det tar tid å etablere nye tiltak. Drift av MultifunC-institusjonene stiller spesielle krav til ansattes egenskaper og kompetanse. Riksrevisjonen stiller spørsmål om det ved etableringen av MultifunC var tilstrekkelig fokus på kompetanse.

Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål om hvordan departementet vil sikre at MultifunC-institusjonene oppnår en bemanning med tilstrekkelig nivå og

bredde i kompetanse med tanke på institusjonenes målgruppe og målsetting.

Revisjonen viser at Bufdir har fastsatt flere mål- og resultatkrav som kan bidra til å nå målet på 92 prosent kapasitetsutnyttelse i MultifunC. Imidlertid er det i styringsdialogen mellom Bufdir og regionene i liten grad dokumentert om resultatkravene følges opp. I årsrapporten er det vanskelig å vurdere omfanget av gjennomførte tiltak, og om tiltakene knytter seg til resultatkravet på 92 prosent kapasitetsutnyttelse. Riksrevisjonen merker seg at Bufetat i årsrapporten ikke rapporterer på samlet kapasitetsutnyttelse, men bare kapasitetsutnyttelsen i institusjonsdelen. Videre benyttes ikke informasjonen i fag- og rapporteringssystemet ODA fullt ut i styringen. For to regioner er dessuten ikke beleggsprosenten korrekt rapportert.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om manglende fokus på tiltak for å nå målet om 92 prosent kapasitetsutnyttelse, kan ha ført til at resultatet ligger langt unna målkravet.

Riksrevisjonen vil påpeke at et nytt, kostbart tiltak som MultifunC krever kontinuerlig overvåking. Riksrevisjonen viser til at reglementet for økonomistyring i staten stiller krav om at det skal sikres tilstrekkelig styringsinformasjon. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil sikre bedre rapportering som gjør det mulig å følge opp måloppnåelsen for kapasitetsutnyttelsen i MultifunC.

4.6.2 Mangelfull tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere

Ansvar for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år ble overført til Bufetat i 2007. Bufetat har opprettet statlige omsorgssentre og har godkjent flere private institusjoner som omsorgssentre. Per 31. desember 2009 var 120 barn plassert i statlige omsorgssentre og 98 barn var plassert i private tiltak. I 2009 ble det bevilget 447,6 mill. kroner til kapittel 856 *Barnevernets omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkjere*.

Riksrevisjonen konstaterer at oppfølgingsvedtak gjennomgående er generelle og i liten grad synes å gjenspeile kravet om et individuelt tilpasset vedtak. Riksrevisjonen merker seg at det er uklart for flere omsorgssentre hva opplæringslova innebærer av plikter og rettigheter, og at det mangler sentrale retningslinjer knyttet til dette. Dette har ført til stor variasjon i opplæringstilbudet.

Det er ikke avklart hva omsorgssentrene skal tilby når det gjelder omsorg, oppfølging og behandling. Riksrevisjonen ser det som alvorlig at det er gitt ulike signaler og stilt ulike krav til statlige og private omsorgssentre når det gjelder tilbudet om oppfølging og behandling av barnas psykiske helse. Dette har ført til forskjellsbehandling og at enkelte barn ikke har fått psykisk helsehjelp. Det bryter også med målsettingen om et likeverdig tilbud.

Riksrevisjonen merker seg at Bufetat verken på sentralt, regionalt eller lokalt nivå har etablert rutiner for samarbeid med kommunene. Dette har ført til at tilbudet til barna er forskjellig avhengig av i hvilken kommune omsorgssenteret er plassert i.

Riksrevisjonen konstaterer at det er usikkerhet om hvilke kompetansekrav som gjelder for miljøpersonalet. Revisjonen viser at to omsorgssentre ikke fylte kompetansekravene, og at seks ansatte ved et omsorgssenter manglet politiattest. Riksrevisjonen merker seg at flere omsorgssentre opplyser at de har problemer med å rekruttere personale med relevant bakgrunn. Bufdir vil presisere kompetansekravene overfor regionene og at disse skal overholdes. Direktoratet vil også etterspørre regionenes kontroll med at politiattester framlegges før tilsetting. Riksrevisjonen stiller spørsmål om tiltakene er tilstrekkelige for å oppfylle kravene til kompetanse og bemanning.

Fleire omsorgssentre oppfatter at ansvarsforholdet mellom dem og hjelpevergen er uklar. Dette har ført til at omsorgssentrene i varierende grad informerer og involverer hjelpevergene i barnas skolegang og helse spørsmål. Manglende involvering gjør at hjelpevergene ikke er i stand til å ivareta barnas rettigheter på en best mulig måte. Riksrevisjonen merker seg at departementet vil avvente ikrafttreddelsen av den nye vergemålsloven (Justis- og politidepartementet). Riksrevisjonen stiller seg spørrende til om ikke det allerede nå kan og bør tas noen grep når det gjelder avklaring av ansvarsfordelingen mellom omsorgssenteret og hjelpevergene.

Departementet har ikke tilstrekkelig og pålitelige styringsdata knyttet til tjenestekvaliteten for enslige mindreårige asylsøkere. Bufetat har ikke etablert tilfredsstillende rutiner for å sikre god kvalitet i saks- og styringssystemene. Svikt i kvaliteten på flere omsorgssentre er verken rapportert til regionene eller tatt opp i styrings-samtalene. Riksrevisjonen har merket seg at

direktoratet trolig ikke har kapasitet til å prioritere utvikling av styringssystemene i inneværende år. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvilke tiltak departementet vil iverksette for å sikre en god oppfølging av tjenestekvaliteten.

4.6.3 Uhjemlet kjøp av eiendommer

Riksrevisjonen konstaterer at Bufetat kjøper eiendommer og utstyr som medfører feil i virksomhetens regnskap og er i strid med Stortingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved Bufetats internkontroll og departementets oppfølging.

4.6.4 Feil regnskapsføring av utgifter knyttet til enslige mindreårige asylsøkere bosatt i kommunene

Riksrevisjonen konstaterer at Bufetat feilaktig har ført driftsutgifter på ca. 110 mill. kroner under en tilskuddspost. Regnskapsføringen har sammenheng med departementets budsjettering. Riksrevisjonen merker seg at det vil bli gjennomført endringer fra og med 2011.

4.7 Lang saksbehandlingstid i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Riksrevisjonen konstaterer at saksbehandlingstiden for 88 prosent av sakene fortsatt er på mer enn fire uker. Departementet har iverksatt tiltak fra 2010. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om disse tiltakene vil ha tilstrekkelig effekt for å få ned saksbehandlingstiden til et akseptabelt nivå.

4.8 Manglende varslingsrutiner i underliggende virksomheter

Riksrevisjonen har siden 2007 hatt bemerkninger til at kun to av departementets sju underliggende virksomheter har innført varslingsrutiner i henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser. Riksrevisjonen konstaterer at det i 2009 fortsatt ikke er utarbeidet varslingsrutiner. Riksrevisjonen forventer at departementet i styringsdialogen vil følge innføringen i virksomhetene.

5 Svar fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Saken har vært forelagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, og statsråden har i brev av 20. august 2010 svart:

"4.1 Feilbudsjettering og feil regnskapsføring av utgifter knyttet til enslige mindreårige asylsøkere bosatt i kommunene, jf. pkt. 4.6.4.

Riksrevisjonen konstaterer at Bufetat feilaktig har ført driftsutgifter på ca. 110 mill. kr. under en tilskuddspost.

Jeg viser her til vårt tidligere svar, som også Riksrevisjonen har merket seg, om at denne feilaktige praksisen vil bli korrigert fom. budsjettet for 2011.

4.2 Svakheter i departementets styring av multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø (MultifunC)

Riksrevisjonen viser til at departementet i etatsstyringsmøtene i liten grad har tatt opp styringsparametre som påvirker grad av kapasitetsutnyttelse i MultifunC.

Etter mitt syn er det tydelig kommunisert til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) at departementet krever høy kapasitetsutnyttelsen i MultifunC, både i institusjonsdelen og i oppfølgingsdelen. Av den grunn har departementet bedt Bufdir om jevnlige rapporteringer på området, noe Bufdir også opplyser om i sitt brev til Riksrevisjonen.

Departementet har i tillegg holdt to til tre møter i året med Barne-, ungdoms- og familieetaten (direktoratet og regionene) og prosjektleder for MultifunC- institusjonene.

Hensikten med møtene er informasjonsutveksling og å drøfte videre arbeid knyttet til institusjonene og institusjonsmodellen. I dialogen med Bufdir og etaten for øvrig har både kapasitetsutnyttelse, årsaker til lav utnyttelse og tiltak for å bedre disse forholdene stått sentralt.

I tildelingsbrevet til Bufdir for 2009 og i St.prp. nr. 1 (2008-2009) fremgår det at virksomheten skal sikre høy kapasitetsutnyttelse i de statlige institusjonene, herunder også MultifunC. I og med at departementet har bedt om jevnlige orienteringer fra Bufdir om kapasitetsutnyttelsen i MultifunC og det har vært flere møter i året med etaten og prosjektledere, har ikke departementet tatt opp kapasitetsutnyttelsen i MultifunC særskilt på etatsstyringsmøtene med Bufdir. BLD har derimot tatt opp kapasitetsutnyttelsen i det statlige tiltaksapparatet generelt og har ansett dette som tilstrekkelig også for å følge opp MultifunC spesielt.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at kapasitetsutnyttelsen i MultifunC er for lav. På denne bakgrunn har departementet bedt direktoratet om å konkretisere hvilke tiltak som skal settes i verk

for å heve kapasitetsutnyttelsen, og det er bedt om en tidsplan for de ulike tiltakene. Bufdir skal holde departementet orientert om effekten av disse tiltakene.

4.3 Svakheter i departementets styring og oppfølging av tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere

I følge Riksrevisjonen har departementets etatsstyring av direktoratet på dette området lagt stor vekt på belegg, kapasitet og økonomi. Riksrevisjonen spør hvordan departementet vil innrette rapporteringen fra direktoratet for å sikre tilstrekkelig informasjon om kvaliteten på tjenestetilbudet.

Riksrevisjonen viser til at det også framover vil bli lagt vekt på økonomi i etatsstyringen fordi direktoratet er pålagt å gjennomføre tiltak for å redusere utgiftene pr. plass i omsorgssentrene.

Til dette vil jeg presisere at Bufdir er pålagt å holde det utgiftsnivået pr. plass som ligger til grunn for Stortingets budsjettvedtak – noe som for enkelte omsorgssentre vil kunne innebære en reduksjon i utgiftsnivået. Jeg vil også sørge for at departementet følger opp de svakheterne i rapporteringen som påpekes av Riksrevisjonen. Direktoratet skal høsten 2010 nedsette en arbeidsgruppe for å gjennomgå regelverket og ulike styringsdokumenter. Spørsmålet om forbedret rapportering vil også inngå i arbeidsgruppens mandat.

4.4 Mangelfull oppfølging av kommunalt barnevern når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år

Riksrevisjonen påpeker at enkelte barneverntjenester ikke følger opp bekymringsmeldinger fra asylmottak når det gjelder mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år. Dette er selvsagt uheldig, men jeg oppfatter ikke at revisjonen har avdekket at dette er et generelt problem.

Den lokale barneverntjenesten skal varsles dersom barns behov ikke kan ivaretas godt nok i mottaket. Barneverntjenesten skal følge de samme prosedyrene som i andre barnevernssaker når de vurderer slike bekymringsmeldinger.

BLD har tidligere besluttet å revidere rundskrivene Q-17-2004 Om barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere i mottak og kommuner m.m. og Q-05/2004 Om statsrefusjon for kommunale barnevernutgifter for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger.

På bakgrunn av de opplysninger som foreligger i rapporten fra Riksrevisjonen, vil jeg sende et brev til alle kommuner og informere om og presisere barneverntjenestens ansvar og plikter for enslige mindreårige asylsøkere i mottak.

4.5 Svakheter i tilsynet med enslige mindreårige asylsøkere

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om embetsoppdraget til fylkesmennene er tilstrekkelig tilpasset målgruppen enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.

Jeg vil følge opp Riksrevisjonens merknader om fylkesmennenes tilsyn i det kommende embetsoppdraget for 2011. BLDs styringssignaler til fylkesmannen for neste år vil bl.a. presisere kravet til antall tilsynsbesøk og bestemmelser om bruk av tolk. Jeg vil også følge opp Riksrevisjonens funn i styringsdialogen med Statens helsetilsyn.

4.6 Barne-, ungdoms- og familieetaten

4.6.1 Lav kapasitetsutnyttelse i multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø

Jeg har ved gjennomgangen av Riksrevisjonens merknader til departementets styring av MultifunC gjort rede for hvordan jeg vil følge opp den lave beleggprosenten.

Etaten har i 2010 iverksatt et forbedringsprogram med mål om økonomisk balanse og økt faglig måloppnåelse (Program 2010). Utviklingen av et mer systematisk samarbeid med kommunene er ett av hovedområdene i denne satsingen. Mer ensartet praksis med hensyn til tilbud og valg av tiltak for det enkelte barn er et annet satsingsområde. Departementet følger utviklingen i programmet tett gjennom månedlige oppfølgingsmøter.

Riksrevisjonen spør om hvordan departementet vil sikre at MultifunC oppnår en bemanning med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetanse med tanke på institusjonenes målgruppe og målsetting.

Disse institusjonene følges opp og veiledes av et svært kompetent kvalitetssikringsteam, noe som er en unik oppfølging blant barneverninstitusjoner. Direktoratet er nå i ferd med å ferdigstille en rapport om utviklingen og implementeringen i Norge og Sverige til oppdragsgiverne Socialdepartementet og Statens Institusjonsstyrelse i Sverige) og BLD og Bufdir i Norge. Jeg vil vurdere evt. ytterligere tiltak når rapporten foreligger.

Riksrevisjonen har også merket seg at Bufetat i årsrapporten ikke rapporterer på samlet kapasitetsutnyttelse, men bare kapasitetsutnyttelsen i institusjonsdelen.

Bufdir har lagt særlig vekt på beleggstillene for institusjonsdelen i MultifunC fordi denne delen av virksomheten er den mest kostnadskreven. MultifunC skal i utgangspunktet ha like mange oppfølgingsplasser som institusjonsplasser, og jeg ser at det vil være hensiktsmessig at det rapporteres på beleggsprosent også for oppfølgingsdelen. Jeg vil derfor vurdere nærmere hvilken informasjon om MultifunC de kommende årsrapportene fra direktoratet skal inneholde.

4.6.2 Mangelfull tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere

Riksrevisjonen mener det er uklart for flere omsorgssentre hva opplæringsloven innebærer av plikter og rettigheter, og at det mangler sentrale retningslinjer knyttet til dette.

I samarbeid med Utdanningsdirektoratet har Bufdir revidert eksisterende melderutiner for å sikre skole- og opplæringstilbud for barn og unge som er plassert utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven. De reviderte melderutinene er nå til behandling i BLD.

Jeg viser for øvrig til at Bufdir vil arrangere samlinger med de pedagogiske rådgiverne ved omsorgssentrene for å etablere en felles forståelse av hvilke rettigheter kommunene, i henhold til opplæringsloven, plikter å oppfylle overfor barna som er på omsorgssentrene.

I følge Riksrevisjonen er det uavklart hvilket ansvar omsorgssentret har når det gjelder å tilby oppfølging og behandling av barnas psykiske helse.

Jeg ser det som viktig at barn mottar oppfølging og behandling for både psykiske og somatiske plager. Omsorgssentrene har ulik praksis når det gjelder å hente inn bistand fra helsesektoren. Forutsatt at barnas behov blir ivaretatt, mener jeg det bør være rom for fleksible ordninger hvor noen velger å ha ekspertise direkte tilknyttet sentret, mens andre foretrekker å benytte seg av de ordinære tjenestene som tilbys i vertskommunen. BLD vil følge opp saken i styringsdialogen både med Statens helsetilsyn og med Bufdir.

I følge Riksrevisjonen har Bufetat verken på sentralt, regionalt eller lokalt nivå etablert rutiner for samarbeid med kommunene.

Bufetat har, både på sentralt, regionalt og lokalt nivå, utstrakt samarbeid med kommunene. Når et omsorgssenter skal opprettes i en kommune, er det fast rutine at regiondirektør kontakter kommuneledelsen ved ordfører/rådmann for å informere om etableringen. Det avtales deretter møte mellom Bufetats regionkontor (evt. omsorgssentrets leder) og ulike sektorer i kommunadministrasjonen, slik som helse, skole, barnevern, PPT.

I møtene gis det informasjon og ulike problemstillinger tas opp for å sikre en felles forståelse av de ulike oppgavene til partene. Bufetat inviterer også til nabo/innbyggermøte hvor kommuneledelsen deltar.

Når et omsorgssenter er i drift, skal det samarbeide med kommunen både på generelt nivå og om det enkelte barn. Det etableres faste møter mellom ulike etater i kommunen og omsorgssentret. Regionkontoret trekkes inn hvis omsorgssentret ser behov for det.

Videre har Bufdir faste møter med IMDi og KS om bosetting. Når det gjelder bosetting av det enkelte barn, er det et tett samarbeid mellom regionkontoret og kommunen barnet bosettes i. Ved den praktiske gjennomføringen knyttet til bosetting er også omsorgssentret i kontakt med bosettingskommunen.

I praksis er det opplegget som er beskrevet ovenfor som skal følges for samarbeidet med kommunene i slike saker.

Riksrevisjonen konstaterer at det er usikkerhet om hvilke kompetansekrav som gjelder for miljøpersonalet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om tiltakene som Bufetat planlegger er tilstrekkelige for å oppfylle kravene til kompetanse og bemanning.

Etter min vurdering er de tiltakene Bufetat planlegger gode tiltak for å oppfylle kravene til kompetanse og bemanning.

Riksrevisjonen påpeker at flere omsorgssentre oppfatter at ansvarsforholdet mellom dem og barnas hjelpeverger er uklart.

Departementet har søkt å klargjøre vergens rolle i lovforarbeidene til bestemmelsene i barnevernloven om omsorgssentrene (Ot. prp. nr. 28 fra 2007-2008). På s. 37 heter det bl.a:

"Mens den enslige mindreårige bor på omsorgs-senteret bør vergen videre følge med på den omsorg og oppfølging den enslige mindreårige får på omsorgssenteret. Vergen vil få klageadgang til fylkesmannen både på vedtaket om oppfølging av barnet på omsorgssenteret, jf. forslaget til endringer i barnevernloven § 6-5 første ledd og etter forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon (rettighetsforskriften)§ 25."

Justisdepartementet arbeider med et lovforslag som skal gi enslige mindreårige asylsøkere rett til en egen representant. Denne ordningen vil erstatte dagens verge for enslige mindreårige i asylsøkerfasen. Etter bosetting vil enslige mindreårige få tildelt verge. Representantordningen vil foreslås hjemlet i dagens utlendingslov, mens vergeordningen vil ligge i ny vergemålslov. Etter min vurdering vil det være mest hensiktsmessig å avvente Justisdepartementets arbeid.

Riksrevisjonen påpeker at departementet ikke har tilstrekkelig og pålitelig styringsdata knyttet til tjenestekvaliteten for enslige mindreårige asylsøkere. Bufetat har heller ikke etablert tilfredsstillende rutiner for å sikre god kvalitet i saks- og styringssystemene. Riksrevisjonen spør hvilke tiltak departementet vil iverksette for å sikre en god oppfølging av tjenestekvaliteten.

Det vises til mitt svar under pkt 4.3.

4.6.3 Uhjemlet kjøp av eiendommer

Riksrevisjonen konstaterer at Bufetat kjøper eiendommer og utstyr som medfører feil i virksomhetens regnskap og er i strid med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Jeg er enig i at kjøpene Riksrevisjonen viser til er i strid med Stortingets vedtak og forutsetninger. Etaten har nå besluttet å avhende disse eiendommene, og det vil bli foretatt en egen revisjon i den aktuelle regionen. Jeg vil følge saken videre opp i styringsdialogen med direktoratet.

4.7 Lang saksbehandlingstid i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Riksrevisjonen konstaterer at saksbehandlingstiden for 88 prosent av sakene er på mer enn fire uker og stiller spørsmål ved om tiltakene som er

iverksatt, er tilstrekkelig for å få saksbehandlingstiden ned på et akseptabelt nivå.

Jeg har videre merket meg at Riksrevisjonen skal rapportere oppfølging av saken særskilt til neste år.

Fylkesnemndene har mange frister i sitt arbeid med barnevernssaker og sosialtjenestesaker, og fristene for blant annet klagebehandling av saker og akuttsaker overholdes i stor grad. Jeg er imidlertid ikke fornøyd med at fristen overholdes i kun 12 prosent av sakene som hvis mulig skal behandles innen fire uker.

Fylkesnemndene har hatt vedvarende og kraftig vekst i saksinngangen med særlig høy vekst i perioden fra 2005 til 2008. Kapasiteten er økt tilsvarende veksten i saksinngangen, men det bygget seg opp restanser i perioden før kapasiteten ble økt.

Siden 2007 har fylkesnemndene gradvis arbeidet ned restansene slik at det pr. 31. desember 2009 var færre ubehandlede saker til behandling enn på flere år. Fra 2007 har også den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden, målt som antall dager fra saken er mottatt til første dag av forhandlingsmøte, blitt kraftig redusert, og i 2009 var den på 56,5 dager mot 78,4 dager i 2007. Tall fra første halvår 2010 viser ytterligere reduksjon av saksbehandlingstiden. Samtidig viser statistikken kraftig vekst i innkomne saker i første halvår 2010.

Fylkesnemndene har administrativt vært en del av BLD, men ved tiltredelse av ny fylkesnemnds-direktør 15. mars 2010 har direktøren overtatt budsjett- og resultatansvaret for fylkesnemndene. BLD har i et eget oppdragsbrev til direktøren redegjort for de mål- og resultatkrav som stilles til fylkesnemndene i 2010. Inneværende år er et overgangsår hvor alle nødvendige forberedelser gjennomføres slik at fylkesnemndene formelt vil være opprettet som et selvstendig forvaltningsorgan fra 1. januar 2011.

Fylkesnemnsdirektøren har bl.a. fått i oppdrag å følge opp kritikken fra Riksrevisjonen og å arbeide for redusert saksbehandlingstid. Jeg mener at omorganiseringen var nødvendig og riktig for å sikre bedre styring og at den på sikt vil gi både kvantitative og kvalitative gevinster. Fylkesnemndene vil fremstå som en mer robust organisasjon som vil være godt rustet til å møte de utfordringene etaten står overfor.

Saksinngangen er svært varierende i de ulike nemndene og dette er en medvirkende årsak til at saksbehandlingstiden varierer så vidt mye mellom regionene. Fylkesnemndene har et system for utveksling av ressurser som skal sørge for at nemndene kan hjelpe hverandre ved midlertidige variasjoner i saksmengde eller kapasitet. Etter mitt syn kan fylkesnemndene utnytte dette systemet bedre i den nye organisasjonsmodellen og dermed redusere forskjellene i saksbehandlingstid mellom regionene.

4.8. Manglende varslingsrutiner i underliggende virksomheter

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen siden 2007 har bemerket at flere underliggende virksomheter ikke har utarbeidet varslingsrutiner. BLD vil følge opp at alle virksomheter har utarbeidet skriftelige varslingsrutiner innen utgangen av 2010."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknad og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat).

6.1 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget

6.1.1 Feilbudsjettering og feil regnskapsføring av utgifter knyttet til enslige mindreårige asylsøkere bosatt i kommunene

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet har feilbudsjettert driftsutgifter til enslige mindreårige asylsøkere. Praksisen har ført til feil i Bufetats regnskap på 110 mill. kroner og er i strid med bevilgningsreglementets krav. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil endre rutinene i forbindelse med budsjettet for 2011.

6.1.2 Svakheter i departementets styring av multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø

Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø (MultifunC) er et spesialisert og kostbart institusjonstilbud som ble etablert i 2005 for å styrke tilbudet for ungdom i aldersgruppen 14–18 år med alvorlige atferdsvansker. Behandlingstiltaket består av et tidsbegrenset opphold på institusjon, fulgt av oppfølgingsarbeid i ungdommens hjem og nærmiljø.

Kapasitetsutnyttelsen i MultifunC har vært lav i flere år og vesentlig under resultatmålet på 92 prosent. Riksrevisjonen merker seg at det har vært informasjonsutveksling om MultifunC mellom departement og direktorat. Riksrevisjonen er kritisk til at departementet gjennom sin styring av Bufetat ikke har etterlyst tiltak for å utnytte kapasiteten bedre, og at dette ikke har vært tema i etatsstyringsmøtene. Riksrevisjonen understreker at styringsdialogen skal dokumenteres. Riksrevisjonen har merket seg at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) vil konkretisere nødvendige tiltak med tidsplan for å heve kapasitetsutnyttelsen.

6.1.3 Mangelfull oppfølging av kommunalt barnevern når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år

Riksrevisjonen ser alvorlig på at kommunal barneverntjeneste ikke følger opp bekymringsmeldinger fra mottak for mindreårige asylsøkere og vegrer seg for å gripe inn når omsorgssituasjonen er uavklart. Riksrevisjonen merker seg at departementet vil informere om og presisere overfor kommunene barneverntjenestens ansvar og plikter for enslige mindreårige asylsøkere i mottak.

6.1.4 Svakheter i tilsynet med enslige mindreårige asylsøkere

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at fylkesmennenes embetsoppdrag fra departementet knyttet til tilsyn for enslige mindreårige asylsøkere, er mangelfullt. Tilsynene er verken tilstrekkelige eller i samsvar med forskriftene og barna får dermed ikke den oppfølgingen de har krav på.

Riksrevisjonen ser positivt på at departementet vil følge opp merknadene i styringsdialogen med Statens helsetilsyn og blant annet presisere krav til antall tilsyn og bruk av tolk i fylkesmennenes embetsoppdrag for 2011.

6.2 Barne-, ungdoms- og familieetaten

6.2.1 Lav kapasitetsutnyttelse i multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø

Riksrevisjonen er kritisk til at Bufetat ikke klarer å utnytte kapasiteten i det spesialiserte tilbudet MultifunC for ungdom i aldersgruppen 14–18 år med alvorlige atferdsvansker. Kapasitetsutnyttelsen har i flere år variert mellom 44 og 67 prosent og ligget langt under målkravet på 92 prosent. Riksrevisjonen ser alvorlig på at tilbudet ikke blir bedre utnyttet slik at ungdom med

alvorlige atferdsvansker og deres familier, uavhengig av geografisk tilhørighet, kan motta tilbudet.

Med dagens kapasitetsutnyttelse koster multifunksjonell behandling mellom 12 000 og 18 000 kroner per døgn. Riksrevisjonen er kritisk til at et så kostbart tilbud ikke blir bedre utnyttet for å sikre en mer kostnadseffektiv drift.

Riksrevisjonen merker seg at Bufetat i 2010 har iverksatt et forbedringsprogram der målet er økonomisk balanse og økt faglig måloppnåelse. Riksrevisjonen merker seg videre at direktoratet skal konkretisere tiltak for å øke kapasitetsutnyttelsen. Riksrevisjonen merker seg at departementet vil følge utviklingen tett.

Riksrevisjonen ser alvorlig på de store forskjellene mellom fagteamene når det gjelder antall plasseringer i MultifunC. Fagteamenes samarbeid med kommunene er avgjørende for å øke kapasitetsutnyttelsen, og Riksrevisjonen understreker betydningen av et mer systematisk samarbeid med kommunene.

Stabil drift er viktig for å få opp kapasitetsutnyttelsen i MultifunC-institusjonene. Riksrevisjonen finner det uheldig at utilstrekkelig bemanning og kompetanse periodevis har ført til inntakstopp. Riksrevisjonen merker seg at departementet vil vurdere eventuelle tiltak når rapporten om utvikling og implementering av MultifunC foreligger. Riksrevisjonen mener det er nødvendig at departementet vurderer og igangsetter tiltak så snart som mulig.

Riksrevisjonen forutsetter at Bufetat i tillegg til rapportering på institusjonsdelen, for fremtiden også vil rapportere belegg for oppfølgingsdelen. Dette gir departementet bedre mulighet til å følge opp kvaliteten og effekten av MultifunC.

6.2.2 Mangelfull tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år

Riksrevisjonen er kritisk til at Bufetat ikke i tilstrekkelig grad har klargjort overfor omsorgssentrene hvilke plikter og ansvar de har for å ivareta enslige mindreårige asylsøkeres rettigheter i henhold til opplæringslova. Riksrevisjonen konstaterer at det blant annet mangler sentrale retningslinjer på området. Riksrevisjonen merker seg at departementet vil iverksette tiltak for å sikre barna et tilbud i tråd med opplæringslova.

Riksrevisjonen ser med bekymring på at det er uavklart hva omsorgssentrene skal tilby av omsorg og behandling generelt, og psykisk helse-tilbud i statlige og private omsorgssentre spesielt. Riksrevisjonen merker seg at departementet vil følge opp dette i styringsdialogen for blant annet å sikre målsettingen om et likeverdig tilbud.

Riksrevisjonen er kritisk til at Bufetat ikke har etablert rutiner for samarbeid med kommunene som sikrer et likeverdig tilbud uavhengig av hvor omsorgssentrene ligger. Riksrevisjonen merker seg at departementet beskriver et opplegg for samarbeid med kommunene som i praksis skal følges. Riksrevisjonen understreker betydningen av at departementet sikrer at omsorgssentrene følger denne praksisen.

Det er uheldig at to av sentrene ikke har tilfredsstillende kompetanse og bemanning. Riksrevisjonen forventer at det iverksettes tiltak for å fjerne usikkerhet om hvilke kompetansekrav som gjelder for ansatte ved omsorgssentrene.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er uklart ansvarsfordeling mellom omsorgssentre og hjelpeverge, noe som fører til at hjelpevergene i varierende grad blir involvert og informert om barnas skolegang og helse. Riksrevisjonen konstaterer at det arbeides med et nytt lovforslag om en representantordning for enslige mindreårige asylsøkere og med ny vergemålslov. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at departementet sikrer at barnas rettigheter blir tilstrekkelig ivaretatt i påvente av det nye lovverket.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at rapporteringen i Bufetat har dårlig kvalitet, og forutsetter at departementet iverksetter tiltak for å sikre at det foreligger gyldige og fullstendige styringsdata.

Riksrevisjonen har konstatert at departementet i styringsdialogen har lagt stor vekt på belegg, kapasitet og økonomi. Riksrevisjonen er kritisk til at det med unntak av årsrapporten er lite fokus på kvaliteten ved tjenestene i styringsdialogen. Riksrevisjonen ser positivt på at Bufdir høsten 2010 setter ned en arbeidsgruppe for å gjennomgå regelverk og styringsdokumenter for å følge opp de påpekte svakhetene, og at spørsmålet om forbedret rapportering vil inngå i arbeidsgruppens mandat.

Riksrevisjonen viser for øvrig til omtale av tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år under Justis- og politidepartementet.

6.2.3 Uhjemlet kjøp av eiendommer

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Bufetat har foretatt anskaffelser i strid med Stortingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonen merker seg at departementet vil følge opp saken i styringsdialogen med Bufdir.

6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Enkeltkjøp utover faste plasser
- Saksbehandlingstid på adopsjon

Følgende forhold vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Svakheter i forvaltningen av tilskudd til tiltak mot fattigdom blant barn og unge i 23 bykommuner
- Manglende innføring av risikostyring
- Svakheter i styringen av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter
- Brudd på anskaffelsesregelverket ved enkeltkjøp utover faste plasser
- Svakheter i forvaltningen av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Videre oppfølging av følgende saker vil bli rapportert særskilt neste år:

Manglende varslingsrutiner i underliggende virksomheter

Riksrevisjonen har siden 2007 hatt merknader til at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet overfor underliggende virksomheter ikke har fulgt opp arbeidsmiljølovens krav om utarbeidelse av varslingsrutiner.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil følge opp at alle virksomheter har utarbeidet skriftlige varslingsrutiner innen utgangen av 2010.

Lang saksbehandlingstid i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at saksbehandlingstiden i 88 prosent av barnevernsakene i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker fortsatt er på mer enn fire uker.

Riksrevisjonen merker seg at departementet ikke er fornøyd med at fristen overholdes i kun 12 prosent av barnevernssakene.

Den nye organisasjonsmodellen for Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker skal

etter departementets oppfatning sikre bedre styring og bidra til en bedre utveksling av ressurser. Riksrevisjonen forventer at de organisatoriske tiltakene faktisk medfører kortere saksbehandlingstid.

6.4 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres oppmerksom på at det for tiden er under slutføring en forvaltningsrevisjon om Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger.

1 Finansdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	561	460 761	461 322	465 797	1 261
Inntekter		974 676		978 717	

Utgiftsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)
<ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. 	<ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre, herunder: <ul style="list-style-type: none"> a Folketrygdens inntekter b Skatt på inntekt og formue c Skatt og avgift på utvinning av petroleum d Merverdiavgift e Annet Tilbakebetalinger mv.

Finansdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt ti avsluttende revisjonsbrev uten merknad og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
6	virksomheter	Skatteetaten
5	fond	
3	særlovsselskaper**	

Finansdepartementet har ansvaret for forvaltningen av statens interesser i Norges Bank. Departementet har i tillegg ansvaret for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland, Statens pensjonsfond Norge, Statens obligasjonsfond, Statens finansfond og Finansmarkedsfondet med en samlet regnskapsført kapital på 2 859 mrd. kroner per 31. desember 2009. Statens finansfond er et eget rettssubjekt og framkommer både under fond og særlovsselskaper.

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Tabellen inkluderer også kapitler som Finansdepartementet har ansvar for som budsjettdepartement. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2010–2011).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men enten er disse av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har i 2009 gjennomført en revisjon av arbeidet med informasjonssikkerhet i Finansdepartementet, Statistisk sentralbyrå, skatteetaten, Statens innkrevingssentral og tolletaten. Det er ikke gjort vesentlig funn vedrørende ikt-sikkerhet som har medført egen omtale i Dokument 1.

1.3.2 Statens pensjonsfond

I henhold til lov om Statens pensjonsfond skal fondet forvaltes av Finansdepartementet. Fondet består av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN). Etter § 1 i forskrift om forvaltningen av SPU skal Norges Bank forvalte SPU på vegne av departementet. Det følger videre av forskrift om forvaltningen av SPN § 1 at Folketrygdfondet skal forvalte SPN på vegne av departementet.

Departementet har i brev til Riksrevisjonen redegjort for arbeids- og oppgavefordelingen mellom leddene i styringskjeden til SPU. Departementet opplyser at det i tråd med finanskomiteens syn legger til grunn at det skal være en reell delegering av den operative gjennomføringen av forvaltningen til Norges Bank. Ifølge departementet innebærer dette en nokså stor grad av frihet for banken til å fastsette nærmere, konkrete bestemmelser om gjennomføringen av forvalteroppdraget. Det inkluderer detaljerte bestemmelser om måling, styring og kontroll av risiko – innenfor overordnede retningslinjer fastsatt av departementet.

Finansdepartementet uttaler at delegeringen av den operative forvaltningen til Norges Bank ikke fritar for ansvar, og at departementet derfor har ansvar for å lage rutiner som sørger for at rammeverket for forvaltningen blir fulgt. Disse rutinene må tilpasses kontrollregimet Stortinget har fastsatt for Norges Bank i sentralbankloven. Videre sier departementet at forvalteroppdraget også innebærer et ansvar for å utarbeide et overordnet rammeverk for forvaltningen av fondet, å fastsette den overordnede investeringsstrategien for fondet og de etiske retningslinjene, samt å følge opp den operative forvaltningen.

I revisjonen for 2009 har Riksrevisjonen tatt opp flere forhold knyttet til den operative forvaltningen av SPU og departementets oppfølging. Det er også tatt opp forhold vedrørende presentasjon av Statens pensjonsfond i statsregnskapet og de etiske retningslinjene.

1.3.3 Presentasjon av SPU i Meld. St. 3

Statsrekneskapen

SPUs resultat og balanse blir presentert i tabellform i statsregnskapet for 2009. Her opplyses det at SPUs overskudd er presentert i henhold til nasjonalregnskapets definisjon. Gevinster og tap på verdipapirer utgjør en betydelig del av avkastningen til fondet, men er ifølge nasjonalregnskapet ikke definert som inntekter. I lov om Statens pensjonsfond § 3 er avkastning definert som inntekt. Regnskapsmessig avkastning inkluderer gevinster og tap på verdipapirer, etter forskrift om forvaltning av SPU. Resultatregnskapet for SPU i statsregnskapet blir dermed bare delvis presentert i henhold til inntektsdefinisjonen i lov om Statens pensjonsfond § 3. Gevinster og tap som utgjør en vesentlig del av resultatet i SPU, blir med andre ord utelatt i statsregnskapets framstilling.

Netto finanstransaksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten, blant annet statens kjøp og salg av aksjer i Statoil ASA, er ikke inkludert som inntekter i statsregnskapets framstilling av SPUs resultatregnskap. Netto finanstransaksjoner er definert som inntekter i lov om Statens pensjonsfond § 3.

Kjøp og salg av aksjer i Statoil ASA foretas ikke av SPU, men er bestemmende for størrelsen på overføringene mellom statskassen og SPU. Spesifisering av endringer i balansen for SPU framgår av en egen tabell i statsregnskapet, hvor kjøp og salg av aksjer i Statoil ASA også framgår. Olje- og energidepartementet eier statens aksjer i Statoil ASA. Statens kjøp og salg av disse aksjene har derfor ingen direkte sammenheng med SPUs balanse. Framstillingen av SPUs balanse i statsregnskapet gir derfor ikke et korrekt bilde da kjøp og salg av aksjer i Statoil ikke foregår i SPU.

Finansdepartementet opplyser at resultatet, slik det er framstilt, inngår i nasjonalregnskapets begrep "netto finansinvestering i offentlig forvaltning", og er en sentral referansekategori ved internasjonale sammenligninger. Departementet opplyser videre at framstillingen er konsistent med andre framstillinger i statsregnskapet som omhandler SPU, jf. tabell 1.2 i Statsregnskapet 2009. Når det gjelder kjøp og salg av aksjer i

Statoil ASA, opplyser Finansdepartementet at det i forbindelse med statsregnskapet for 2010 vil vurdere om presentasjonsformen bør justeres.

1.3.4 Etikk og eierskapsutøvelse

SPU og SPN har vært underlagt etiske retningslinjer siden 2004.

SPN

Når Finansdepartementet beslutter å utelukke et nordisk selskap fra SPU eller SPNs investeringsunivers, vil utelukkelsen omfatte begge fond. Dette framgår av St.meld. nr. 24 (2006–2007)¹ og av utfyllende retningslinjer for SPN pkt. 5.4.1.

SPN hadde ved utgangen av 2009 aksjer og obligasjoner i selskapet Swedish Match AB som var utelukket fra Statens pensjonsfond utland. Etter råd fra Etikkrådet instruerte i oktober 2009 Finansdepartementet Norges Bank om å utelukke 17 selskaper fra SPUs investeringsunivers, herunder Swedish Match AB. Departementet ba samtidig om at nedsalget i SPU skulle gjennomføres innen utgangen av desember 2009. Finansdepartementet offentliggjorde 19. januar 2010 utelukkelse av disse selskapene fra SPU. Først senere, den 26. januar 2010, informerte departementet SPNs forvalter Folketrygdfondet, om å utelukke Swedish Match AB fra SPNs investeringsunivers, og med frist for gjennomføring av nedsalget av samme selskap innen 24. februar 2010.

Departementet uttaler at Swedish Match AB var første selskap som ble utelukket fra SPU, i henhold til de etiske retningslinjene, som også inngikk i investeringsuniverset til SPN. Videre opplyser departementet at det er i ferd med å utarbeide en ny rutine for hvordan det skal varsle Folketrygdfondet om slike uttrekk.

SPU

De etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond fra 2004 legger til grunn at egenkapital- og renteinstrumenter skal sidestilles. Etter forskrift om forvaltningen av SPU, som ble fastsatt 22. desember 2005, skal Finansdepartementet beslutte om selskaper skal utelukkes fra fondets investeringsunivers.

Etter råd fra Etikkrådet ba departementet Norges Bank 28. april 2008 om å utelukke aksjer i selskapet Rio Tinto fra SPUs investeringsunivers. Det ble likevel 24. juni samme år kjøpt rentebærende verdipapirer i Rio Tinto som først ble solgt i 2009.

1) Om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2006.

Finansdepartementet har inntil primo 2009 ikke varslet at utelukkelse av selskaper både innebærer nedsalg av aksjer og rentebærende verdipapirer. Dette synes å ha medført at Norges Bank har investert i enkelte rentebærende verdipapirer i selskaper som departementet har utelukket.

Finansdepartementet har i Nasjonalbudsjettet 2010² redegjort for ny praksis ved nedsalg av verdipapirer, i forbindelse med utelukkelse av selskaper, slik at både egenkapital- og rentebærende instrumenter blir utelukket samtidig.

1.3.5 Forvaltningskostnader eksterne forvaltere – SPU

De totale forvaltningskostnadene som ble belastet SPU av Norges Bank Investment Management (NBIM), var på 3,2 mrd. kroner i 2009. Av denne summen utgjorde forvaltningskostnadene til eksterne forvaltere 1,8 mrd. kroner, hvorav 1,4 mrd. kroner var avkastningsavhengige honorarer. Ifølge SPUs årsrapport for 2009 hadde NBIM engasjert 45 eksterne forvaltere som hadde 75 mandater³ til sammen for å forvalte ca. 316 mrd. kroner for SPU.

NBIM/Norges Bank inngikk avtale om et mandat med en ekstern forvalter høsten 2008, hvor det ikke var fastsatt en øvre grense for avkastningsavhengig honorar. Avtalen ville medført et krav på avkastningsavhengig honorar på ca. 900 mill. kroner. Avtalen ble reforhandlet høsten 2009, og det ble da avtalefestet en øvre grense for avkastningsavhengig honorar. Resultatet ble at forvalteren fikk utbetalt ca. 500 mill. kroner i 2009. Det anses kritikkverdig at Norges Bank inngikk kontrakt med en ekstern forvalter uten å fastsette en øvre grense for avkastningsavhengig honorar. Markedsverdien av forvalterens portefølje var på ca. 3,3 mrd. kroner ved utgangen av 2009.

Ifølge Finansdepartementets avtale med Norges Bank om SPUs forvaltning, skal departementet motta kopi av vedlegg om godtgjøring i nye forvaltningsavtaler. Det framgår også at godtgjøring til eksterne forvaltere skal skje slik at fondet beholder den vesentligste delen av økninger i meravkastningen. Videre kan departementet kreve å få forelagt alle kontrakter Norges Bank har inngått i forbindelse med forvaltningen av fondet. Av vedlegget til avtalen framgår det at i tillegg til kostnadsdekning innenfor den øvre grensen, godtgjøres Norges Bank for den del av

2) Meld. St. 1 (2009–2010).

3) En forvalter kan ha flere mandater for å forvalte ulike typer investeringer for SPU.

honorarer til eksterne forvaltere som følger av oppnådd meravkastning.

Riksrevisjonen ba departementet opplyse om eventuelle prosedyrer og retningslinjer som ligger til grunn for departementets oppfølging av forvaltningsavtaler og hvilke rammer som eventuelt er fastsatt. Det ble særskilt bedt om redegjørelse for departementets arbeid i forbindelse med utbetaling av avkastningsavhengige honorarer for 2009. Finansdepartementet har svart at departementet ikke er involvert i godkjenning av eksterne forvaltere, og gjennomfører heller ikke kvalitetssikring av avtalene med enkeltforvaltere. Videre opplyses det at det ikke foretas særskilt arbeid i departementet i forbindelse med avkastningsavhengige honorarer til enkeltforvaltere. Ifølge departementet er engasjement av eksterne forvaltere en del av bankens operative forvaltning, og bankens organer har ansvar for risikostyring og internkontroll, også der forvalteroppdrag er satt ut eksternt. Etter departementets syn er dette i tråd med arbeidsfordelingen mellom bankens organer og departementet.

1.3.6 Lønn til ledergruppen i NBIM som belastes SPU

Etter forskrift om forvaltning av SPU § 1 skal Norges Bank utarbeide årsrapport med regnskapsrapportering i henhold til Norges Banks regnskapsprinsipper. Det framgår av årsrapporten at regnskapet for 2009, med enkelte unntak, er utarbeidet i samsvar med regnskapsloven av 1998 og god regnskapsskikk i Norge. Avviket er i all hovedsak begrunnet ut fra sentralbankspesifikke forhold.

Riksrevisjonen har tidligere, med bakgrunn i regnskapslovens krav, bedt Norges Bank å opplyse om NBIMs lederlønninger i noteopplysninger til SPU for 2009. SPU's totale forvaltningskostnader var på 3,2 mrd. kroner i 2009. I disse inngår andel av NBIMs indirekte kostnader med 780 mill. kroner, herunder lederlønn til NBIM. Lederlønninger i NBIM framgår ikke direkte av noteopplysninger til SPU's årsrapport på tilsvarende måte som det opplyses om lederlønninger i Norges Banks årsrapport. Av SPU's årsrapport for 2009 framgår forventet fastlønn for ledergruppen i NBIM for 2010. Her opplyses det også at den nye ledergruppen ikke har prestasjonslønn for 2010.

Norges Bank opplyser at ansatte i NBIM har et ansettelsesforhold til Norges Bank, og at regnskapslovens krav om lederlønnopplysninger er

oppfylt i Norges Banks noter. Norges Bank har derfor ikke opplyst lederlønn i NBIM for 2009 til Riksrevisjonen. Departementet uttaler at Norges Bank har gitt opplysninger om lønn til ledende ansatte i henhold til regnskapsprinsipper fastsatt av representantskapet, og Norges Banks vurdering av hvem som anses for "ledende ansatte". I rapport om *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009*⁴ legger departementet opp til at det i de nye regnskapsreglene for Norges Bank, hva angår SPU, skal kreves noteopplysninger om lønn og annen godtgjørelse for ledende ansatte i NBIM.

1.3.7 Avkastningsmåling av SPU

Riksrevisjonen har gjennomført undersøkelse om avkastningsmåling av SPU og presentasjonen av avkastningen slik den framgår av statsregnskapet for 2009⁵, SPU's årsrapport for 2009 fra NBIM og Finansdepartementets rapport om *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009*. Det er undersøkt om avkastningsmålingen er i henhold til SPU's rammeverk, regnskapslov, regnskapsstandarder, internasjonale standarder og i samsvar med beste praksis. Riksrevisjonen har utarbeidet en rapport om avkastningsmåling som har vært forelagt Finansdepartementet og Norges Bank. Departementet har i sitt svar henvist til Norges Banks merknader og har utover dette gitt egne kommentarer. Resultatet av undersøkelsen er kort omtalt nedenfor.

Gjennomgang av avkastningsmålingen er to-delt og omfatter

- *prosentavkastningen målt i internasjonal valuta*⁶ som Norges Bank har beregnet i sitt avkastningssystem, og departementets kontrollmåling av dette (2009: 25,6 prosent)
- *regnskapsmessig avkastning* som benyttes for rapportering av *beløpmessig avkastning* framkommer av SPU's resultatregnskap⁷. Departementet bygger på dette i sin rapportering (2009: 613 mrd. kroner)

Både Finansdepartementet og Norges Bank har presisert at avkastningen målt i internasjonal valuta er en sentral og viktig størrelse fordi den best reflekterer endringene i fondets internasjonale kjøpekraft. Prosentavkastningen sidestilles i rapporteringssammenheng med den regnskapsmessige avkastning.

4) Meld. St. 10 (2009–2010) *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009*.

5) Meld. St. 3 (2009–2010) *Statsregnskapen 2009*.

6) Avkastning målt i internasjonal valuta tar utgangspunkt i fondets valutakurv. Dette innebærer at avkastningen i enkeltvalutaer vektet sammen, i samsvar med fordelingen av fondets referanseindeks på ulike valutaer.

7) SPU's årsrapport 2009, side 72.

SPUs avkastning er et viktig mål som gir informasjon om hvor mye fondet har vokst i verdi prosentvis per år og akkumulert siden oppstarten. Avkastningen svinger i takt med svingninger i aksje- og rentemarkedene, som igjen påvirkes av verdensøkonomien. Fondet hadde en markedsverdi på 2 640 mrd. kroner ved utgangen av 2009. Av dette utgjorde tilførte midler fra statens petroleumsinntekter 2 323 mrd. kroner akkumulert siden 1997. Differansen på 317 mrd. kroner kan ses på som oppnådd avkastning for hele fondets levetid.

Prosentavkastning målt i internasjonal valuta

Norges Bank måler og rapporterer SPUs avkastning kvartalsvis. Avkastningen måles mot referanseporteføljen som er fastsatt av Finansdepartementet. For 2009 oppnådde SPU en avkastning på 25,6 prosent, tilsvarende 613 mrd. kroner. Avkastning for 2008 var på -23,3 prosent og referanseporteføljens avkastning var på -19,9 prosent.

Fra 1. januar 1998 til utgangen av 2009 er fondets annualiserte⁸ avkastning målt i internasjonal valuta 4,66 prosent (nominelt) før forvaltningskostnader er trukket fra. Siden 1998 har referanseporteføljen oppnådd en avkastning målt i internasjonal valuta på 4,41 prosent. Når avkastningen justeres for inflasjon og forvaltningskostnader, har fondet ifølge Norges Bank oppnådd en realavkastning på 2,7 prosent siden 1998. Departementet opplyser⁹ SPUs netto realavkastning til å være 3,04 prosent for perioden 1997–2009. Forskjellen forklares med at departementet har beregnet realavkastningen fra 1997, mens Norges Bank har beregnet fra 1998. Riksrevisjonen registrerer at Norges Bank og Finansdepartementet tar utgangspunkt i forskjellig oppstartsår ved rapportering av realavkastning.

Meravkastning

Resultatet av Norges Banks aktive forvaltning kan måles som forskjellen mellom SPUs faktiske porteføljeavkastning og avkastning på referanseporteføljen som er fastsatt av Finansdepartementet. Når denne differansen er positiv omtales det som meravkastning. Den er et mål på hvor stort bidrag den aktive forvaltningen i Norges Bank har gitt til fondets samlede avkastning. Ifølge SPUs årsrapport for 2009 har Norges Bank siden 1998 oppnådd en brutto meravkastning på 0,25 prosentpoeng. Meravkastningen for 2009 utgjorde 4,1 prosentpoeng. For 2008 var den negativ med

3,4 prosentpoeng og var også negativ for tre- og femårsperiodene, med henholdsvis -0,41 og -0,03 prosentpoeng.

I SPUs årsrapport for 2009 opplyser Norges Bank at inntekter fra utlån av verdipapirer er inkludert i den brutto meravkastning som fondet oppnår i sin aktive forvaltning i dag. Det er oppgitt at fondet siden 1998 har hatt inntekter tilsvarende 0,05 prosentpoeng fra utlånsvirksomheten. I rapporten om *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009* uttaler Finansdepartementet at både aktive og passive forvaltere kan skaffe inntekter ved utlån av verdipapirer, og at det i noen grad er rimelig å regne utlånsinntekter som merinntekter ved aktiv forvaltning. Dette krever gode kunnskaper om motparter, markedet, gode teknologiske løsninger og et solid juridisk rammeverk. Det er videre vekselvirkninger mellom denne kompetansen og kompetansen i aktiv forvaltning.

Finansdepartementets erfaring fra 2008 og 2009 er at utlånsaktiviteten ikke er uten risiko. Med hensyn til risiko har departementet uttalt¹⁰ at de analyser som er gjort i forbindelse med evalueringen av aktiv forvaltning bekrefter at det er referanseindeksen, fastsatt av Finansdepartementet, som er det dominerende bidraget til risiko i fondet. Innslaget av aktiv forvaltning har vært svært moderat sett i forhold til fondets samlede risiko ifølge en rapport¹¹ fra en ekspertgruppe engasjert av Finansdepartementet.

Internasjonale standarder og avkastningsmetode

Det framgår av SPUs retningslinjer kapittel 4 at internasjonale standarder skal følges ved avkastningsmåling. Global Investment Performance Standards (GIPS) er en anerkjent internasjonal standard for avkastningsmåling. Finansdepartementet har opplyst til Riksrevisjonen at det ikke kreves at banken skal rapportere avkastning i henhold til GIPS. Departementet viser til arbeidet med nye retningslinjer for forvaltning av SPU, hvor det planlegges at avkastningsmåling skal utarbeides i samsvar med GIPS. SPUs avkastningsrapport ble GIPS-verifisert av en tredje part i februar 2010 for perioden 1998 til 2009.

Avstemmingsrutiner

Avkastningsberegningene foretas av NBIM i et eget system, og disse avstemmes mot regnskapet. Eventuelle avvik som avdekkes ved avstemmingen

8) Annualisert avkastning representerer gjennomsnittlig årlig prosentvis avkastningen over hele fondets levetid.

9) Meld. St. 10 (2009–2010) *Forvaltning av Statens pensjonsfond 2009*, tabell 3.1.

10) Meld. St. 10 (2009–2010) *Forvaltning av Statens pensjonsfond 2009*.

11) Rapport fra ekspertgruppe: *Evaluation of Active Management of the Norwegian Government Pension Fund – Global*. Desember 14, 2009. Skrevet av professorene Ang, Goetzmann og Schaefer.

blir godkjent av den som utfører avstemmingen basert på erfaring. Revisjonen viste at det ikke var definert hvor stort avvik som kan aksepteres, og det var ikke fastsatt en vesentlighetsgrense for avviket. NBIM presiserer at eksisterende rutiner bygget på arbeidsdeling, og at avvikene erfaringsmessig har vært i størrelsesorden 10–100 mill. kroner.

Finansdepartementets kontroll og oppfølging av SPU avkastning

Finansdepartementet har et ansvar for oppfølgingen av SPU. Departementet har engasjert tre konsulentselskaper, herunder Mercer Consulting Inc. (Mercer), til å gjennomføre kontrollberegninger og sammenligne SPU avkastningsberegninger, risiko og forvaltningskostnader.

For kontrollberegninger innhentes SPU transaksjonsdata som blir sendt mellom ulike parter elektronisk, delvis som usikret e-post. Finansdepartementet opplyser at depotbankene oversender tidsforsinkede månedlige beholdningsdata og ikke løpende transaksjonsdata i sann tid.

I Mercers rapport som utarbeides årlig er det opplyst hvilken metode som legges til grunn for kontrollmåling av SPU avkastning. Imidlertid er det i perioden 2007–2009 benyttet en annen metode enn det som er opplyst i rapporten. Begge metodene er aksepterte metoder i henhold til GIPS, men kan ved ulike forhold gi forskjellig avkastningsresultat. Det er uheldig at det ikke gis korrekt opplysning om anvendt metode.

Regnskapsmessig avkastning

Den regnskapsmessige avkastningen ifølge SPU forskrift § 3, framgår av det regnskapsmessige resultatet i norske kroner som rapporteres av Norges Bank i SPU årsrapport. Den utgjorde 192 mrd. kroner etter valutakursreguleringer, med fradrag for forvaltningskostnader, som ble godskrevet kronekontoen for 2009. Denne størrelsen framkommer korrekt i SPU resultatrapportering. Riksrevisjonens gjennomgang viser at det er knyttet usikkerhet til riktigheten av den regnskapsmessige avkastning før valutakursreguleringer på 613 mrd. kroner. Finansdepartementet har blant annet i Meld. St. 3 (2009–2010) omtalt at det er "avkastning i utenlandsk valuta som er relevant når en skal vurdere utviklingen i den internasjonale kjøpekraften til fondet".

Riksrevisjonens analyse av SPU regnskapsdata

For å beregne resultat før valutakursreguleringer, benytter Norges Bank en særskilt metode for å

skille ut valutakurseffekten. I prinsippnoten i SPU årsrapport er det oppgitt at periodens valutakursreguleringer *estimeres* basert på opprinnelig kostpris i valuta og endring i valutakurs mellom kjøpstidspunktet, eller forrige balansedag for finansielle instrumenter kjøpt i tidligere perioder, og balansedagen.¹² NBIM opplyser også at verdsettelsen skjer i tråd med SPU retningslinjer, kapittel 4, og internasjonal regnskapsstandard IAS 39.

Valg av metode vil kunne gi store utslag i hvordan resultat før valutakursreguleringer framkommer. Valutakurseffekten har spesiell virkning i perioder hvor det er store valutakursvingninger. NBIM opplyser at valg av metode vil kunne ha effekt for fordeling av resultatet i en enkelt periode, men at valget over tid ikke vil medføre noen systematisk over- eller undervurdering av hvor mye av totalresultatet som kan relateres til henholdsvis valutaelementet og gevinst/tap på verdipapirene.

Riksrevisjonen har foretatt en dataanalyse for å kunne konstatere hvilken effekt valutakursen faktisk gir på beregningene og presentasjonen av den regnskapsmessige avkastningen, det vil si resultat før valutakursreguleringer, og hvordan valg av metode påvirker valutakursreguleringer. Analysen viser at den regnskapsmessige avkastning før valutakursreguleringer påvirkes betydelig av blant annet hvordan urealisert gevinst og tap beregnes, og hvordan valutakurseffekten skilles ut.

Det finnes flere ulike metoder for å skille ut valutakurseffekten. Riksrevisjonens analyse er gjennomført med tre ulike metoder; NBIMs og to metoder basert på virkelig verdi (markedsverdi).

Resultatet av analysen viser at det for et utvalg med markedsverdi på 312 mrd. kroner i 2009 har vært regnskapsført mer som valutakurstap, og tilsvarende regnskapsført en høyere priseffekt (urealisert gevinst) på 13–15 mrd. kroner¹³, sammenlignet med de to alternative metodene som er brukt i dataanalysen. Resultatforskjellen mellom NBIMs metode og metode basert på virkelig verdi er på ca. 20 prosent.

Finansdepartementet uttaler at Riksrevisjonen tar opp en viktig problemstilling som blir dekket av

12) SPU årsrapport for 2009, side 74.

13) Resultatendringer som følge av verdipapirenes prisendring i regnskapsperioden er omtalt her som priseffekt. Denne framkommer i SPU regnskap som urealisert gevinst og tap, og utgjør en vesentlig del av SPU resultat før valutakursreguleringer.

departementets pågående arbeid med å utarbeide en ny forskrift for regnskapsregler for Norges Bank. En oppsplitting i henholdsvis pris- og valutakurseffekter er relevant for spørsmålet om hvilken særskilt oppstillingsplan for SPU's resultatregnskap det vil bli satt krav om i den nye forskriften. Videre opplyser departementet at deres foreløpige vurdering er at valutakurseffekter bør rapporteres på en særskilt linje i SPU's resultatregnskap, og at det ved valg av innregningsmetode bør legges betydelig vekt på hvilke utslag metoden gir for regnskapsstørrelser knyttet til akkumulert avkastning over lengre tidsperioder.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Skatteetaten

Riksrevisjonen har avgitt avsluttende revisjonsbrev med merknad til Skattedirektoratet.

Merknader er knyttet til følgende forhold:

- Kontroll av næringsdrivende og selskaper
- Pålitelighet i rapporteringen, herunder kontrollvirksomheten og skatteoppkrever utland
- Oppgavebehandling merverdiavgift
- Kontroll og oppfølging av selvangivelser
- Kontroll av grunnlagsdata

Det er gjennomført en forvaltningsrevisjon av selvangivelser og grunnlagsdata i skatteetaten, som også inngår som grunnlag for merknad i avsluttende revisjonsbrev. Undersøkelsen er rapportert som egen sak i Dokument 3:11 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse av skatteetatens kontroll av selvangivelser og grunnlagsdata*.

2.1.1 Kontroll av næringsdrivende og selskaper

Manglende måloppnåelse knyttet til kontrollvirksomheten og vridning fra regnskapskontroller og fullstendige arbeidsgiverkontroller til enklere kontrolltyper, ble for budsjettåret 2007 tatt opp i Dokument nr. 1 (2008–2009). Andelen kontrollerte næringsdrivende og selskaper hadde en negativ utvikling også for budsjettåret 2008, og vridningen fra regnskapskontroller til avgrensede regnskapskontroller og informasjons- og formalkontroller var betydelig. Saken ble fulgt opp av revisjonen og rapportert i Dokument 1 (2009–2010) for budsjettåret 2008.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 104 S (2009–2010) at komiteen har merket seg at Finansdepartementet deler Riksrevisjonens vurdering av at omfanget av regnskapskontroller og oppgavekontroller burde vært større. Komiteen

forutsatte at departementet ga oppfølgingen av skatteetaten høy prioritet i det videre arbeidet.

Revisjon av skatteetatens kontrollvirksomhet for budsjettåret 2009 viser at vridningen fra regnskapskontroller til avgrensede regnskapskontroller og informasjons- og formalkontroller fortsetter. Det er en nedgang på ca. 800 regnskapskontroller, tilsvarende 17 prosent i 2009 sammenlignet med 2007. Det er gjennomført ca. 1100 færre regnskapskontroller, tilsvarende 22 prosent, enn det som var forutsatt i styringsbrev fra Skattedirektoratet til regionene.

Det er fortsatt en negativ utvikling i treffprosent, dvs. kontroller uten forslag til beløpsmessige endringer, på skatteetatens regnskapskontroller. Treffprosenten ved oppgavekontroller av merverdiavgift er redusert fra 39,6 prosent i 2007 til 30 prosent i 2009. Skattedirektoratet uttaler at kvaliteten på bokettersyn og oppgavekontroller, målt ut fra treffprosent, har blitt en utfordring for etaten. Antall anmeldelser etter bokettersyn viser en vesentlig nedgang i 2009 sammenlignet med 2007.

Revisjonen for 2009 viste at ligningskontrollen av store selskaper, utenom Oljeskattekontoret og Sentralskattekontoret for storbedrifter, i stor grad er basert på påstandsligning og at det i liten grad gjennomføres utvidede ligningskontroller. Skattedirektoratet er ikke fornøyd med at det hittil ikke har lyktes i å dreie en større del av ressursbruken over på ligning av næringsdrivende og selskaper. Direktoratet fastholder at ny årssyklus for ligningen skal føre til økt fokus og ressursbruk på kontrollaktiviteter utover den ordinære ligningen.

Finansdepartementet viser til at resultatene i 2009 bør ses i sammenheng med omstillingen etaten har gjennomgått som følge av reorganiseringen av skatteetaten (ROS). Finansdepartementet viser i den forbindelse til St.prp. nr. 1 (2008–2009) der Finansdepartementet uttaler: "Et stramt arbeidsmarked og høy turnover i viktige stillingsgrupper vil i tillegg til pågående omorganisering, kunne medføre særlige utfordringer for etatens oppgaveløsning."

2.1.2 Pålitelighet i rapporteringen

Revisjonen viser at skatteetatens rapportering for 2009 er upresis og kan gi et feilaktig bilde av situasjonen på viktige områder. Finansdepartementet og Skattedirektoratet vurderer rapporteringen som alt i alt dekkende, men erkjenner at dette er et kontinuerlig forbedringsarbeid.

Kontrollvirksomheten

Pålitelighet i skatteetatens rapportering ble tatt opp i Dokument 1 (2009–2010) vedrørende budsjettåret 2008. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 104 S (2009–2010) at komiteen deler Riksrevisjonens bekymring over tvetydig bruk av begreper knyttet til skatteetatens kontrollarbeid. Indikasjon på større omfang av tyngre kontroller enn det som i virkeligheten har funnet sted, er uakseptable utslag og krever umiddelbar handling.

Revisjonen av skatteetaten for 2009 påviste fortsatt en rekke tilfeller hvor enklere kontrolltyper feilregistreres som regnskapskontroller, tilfeller av dobbelregistrering av avgrensede regnskapskontroller og ligningskontroller feilregistrert som avgrensede regnskapskontroller. Revisjonen har også påvist feilregistrering av materielle oppgavekontroller i mva-systemet. Ulike handlinger/aktiviteter blir registrert som materielle oppgavekontroller selv om de ikke tilfredsstiller kravene til slike kontroller.

Skattedirektoratet rapporterer at det i 2009 er gjennomført 43 700 utvidede kontroller under ligningen av næringsdrivende og selskaper. Revisjonen viste at dette er kontrollutslag som ikke gir informasjon om antall kontrollerte næringsdrivende og selskaper. Kontrollutslagene trenger ikke være prioritert og underlagt en reell oppfølging og kontroll. Dette er ifølge Skattedirektoratet en svakhet i rapporteringssystemet som blir fulgt opp umiddelbart. Rapporteringen gir etter revisjonens vurdering inntrykk av et betydelig større omfang av utvidede kontroller under ligning enn det som faktisk har funnet sted.

Det opplyses at Skatteetaten er i gang med et omfattende arbeid for å skape enhetlige definisjoner som kan brukes til å kartlegge etatens samlede kontrollarbeid. Dette vil gjøre det enklere for den enkelte saksbehandler å registrere riktig. Skattedirektoratet opplyser videre å ha iverksatt flere tiltak for å sikre riktig registrering av gjennomførte kontroller.

Skatteoppkrever utland

Usikkerhet knyttet til Skatteoppkrever utlands restanser var et av flere forhold som ble tatt opp i Dokument 1 (2009–2010). Finansdepartementet uttalte i brev av 15. mai 2009 at forhold ved Skatteoppkrever utland jevnlig er tema i styringsdialogen med Skattedirektoratet.

Revisjonen har vist at skatteetatens rapportering av restanser per 31. desember 2009 for Skatteoppkrever utland framstår som uoversiktlig og vanskelig å etterkontrollere. Det er påvist feil og mangler i presentasjonen av restanser i årsrapportene. Revisjonen har merket seg at Skattedirektoratet i ettertid har satt opp restanseoversikter etter en ny mal for 2008 og 2009.

I Skattedirektoratets årsrapport gis det uttrykk for at regnskaps- og avstemmingsarbeidet ved Skatteoppkrever utland er å jour, og at det foreligger tilfredsstillende rutiner for oppgaveløsningen. Revisjonen viser at regnskapsføringen ikke er å jour og det er betydelige beløp og antall poster på konti for uidentifiserte og uplasserte innbetalinger. Uidentifiserte og uplasserte innbetalinger utgjorde over 415 mill. kroner per 31. desember 2009. I tillegg står ca. 11 000 krav med et samlet beløp på anslagsvis 150 mill. kroner oppført som foreldet i skatteregnskapsystemet uten i realiteten å være det.

2.1.3 Oppgavebehandling merverdiavgift

Av revisjonen for 2009 framgår det at skatteetaten har ulik praksis når det gjelder ileggelse av tilleggsavgift ved oppgavekontroll. Praksis varierer fra at en region ikke benytter tilleggsavgift til at tilleggsavgift ilegges i samsvar med regelverket. Skattedirektoratet bemerker at det i en stor etat vil være utfordringer knyttet til likebehandling av saker som bygger på en konkret skjønsmessig vurdering. Videre har revisjonen vist at regionene i varierende grad anmelder på grunn av manglende levering av omsetningsoppgave for merverdiavgift. Skattedirektoratet opplyser at kapasiteten politi og påtalemyndighet har til å behandle skatte- og avgiftskriminalitet har påvirket skattekontorenes anmeldelsespraksis.

3 Finansdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Registerkvalitet og informasjonsflyt i forvaltningen på utenlandsområdet

Riksrevisjonen rapporterte til Stortinget for regnskapsåret 2008 at felles registre og informasjonsflyt i forvaltningen på utenlandsområdet mellom skatteetaten, arbeids- og velferdsetaten (NAV) og Utlendingsdirektoratet (UDI) ikke blir optimalisert og effektivisert, siden ikt-løsninger og registre utvikles i hver etat.

Finansdepartementet opplyser at det legger vekt på å tilrettelegge for en mest mulig effektiv

samhandling om registerkvalitet og informasjonsflyt i forvaltningen av utenlandsområdet mellom skatteetaten, arbeids- og velferdsetaten og Utlendingsdirektoratet. Det vises til at departementet i oppfølgingen av nytt system for ligning har understreket at utviklingen av systemet må hensynta behov for bedret samhandling på utenlandsområdet. Samtidig vil utviklingen av Altinn II¹⁴ tilrettelegge for nye elektroniske samhandlings-tjenester mellom offentlige etater. Departementet opplyser at samarbeidet med NAV og UDI, ifølge Skattedirektoratet, er gitt økt oppmerksomhet i fjerde kvartal 2009, og at det er lagt et godt fundament for tettere samarbeid i 2010.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2 Sikkerhet og beredskap

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2008 at det for Finansdepartementet og de fleste underliggende virksomheter ikke var etablert tilfredsstillende oppfølging av sikkerhets- og beredskapsområdet. Departementet opplyser at det stiller krav til sikkerhets- og beredskapsarbeidet i underliggende virksomheter blant annet når det gjelder risiko- og sårbarhetsvurderinger, beredskapsplanverk, beredskapsøvelser og etterlevelse av bestemmelsene i sikkerhetsloven. Departementet arrangerer årlig et beredskapsseminar for underliggende virksomheter og Norges Bank. Riksrevisjonen har merket seg at funnene fra 2008-revisjonen var et av temaene på seminaret i 2009 og at det vil bli foretatt en oppfølging på seminaret i 2010. Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet i første halvår 2010 tar sikte på å arrangere en egen beredskapsøvelse for å øve på sentrale problemstillinger knyttet til bruk av planverk, krisehåndtering og rapportering.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3 Toll- og avgiftsetaten

3.3.1 Intern kontroll – styring og oppfølging

Revisjon av toll- og avgiftsetatens regnskap for 2008 avdekket mangler som representerer brudd på overordnet og internt regelverk, skaper usikkerhet rundt inntektsfastsettelsen og på enkelte områder øker risikoen for misligheter. Riksrevisjonen anså dette som særlig uheldig fordi det også i tidligere år har vært knyttet merknader til samtlige av manglene. Forholdene inngikk ikke i den interne

rapporteringen fra regionene til direktoratet eller fra direktoratet til departementet.

Kontroll og konstitusjonskomiteen uttalte at den fant det lite tillitvekkende at Riksrevisjonens kontroll fortsatt avdekker mangelfulle rutiner for intern kontroll i toll- og avgiftsetaten og at Finansdepartementets styring og oppfølging ikke har vært tilfredsstillende. Komiteen forutsatte at departementet ga saken høy prioritet.

Departementet opplyser at det er endret praksis og etablert bedre rutiner for å sikre etterlevelsen av de interne kontrollordningene. Departementet opplyser videre at Toll- og avgiftsdirektoratet, basert på en totalvurdering, ikke har endret praksis vedrørende funksjonsdeling når det gjelder håndtering av kontante innbetalinger ved en region. Finansdepartementet tar dette til orientering.

Saken avsluttes.

3.3.2 Kassasjon, salg mv.

Riksrevisjonen har påvist brudd på etterlevelse av kravene i *Normalinstruks for utrangering og kassasjon av materiell og bygninger samt for avhending av materiell som tilhører staten, av 18. desember 1987* (normalinstruksen), ved avhending av biler i toll- og avgiftsetaten, herunder mangler ved dokumentasjon av avhendingsprosessen. Brudd på regelverket øker også risiko for misligheter.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen registrerte at det var påvist brudd på etterlevelse av kravene i normalinstruksen ved avhending av biler i toll- og avgiftsetaten, herunder mangler ved dokumentasjon av avhendingsprosessen. Komiteen merket seg at departementet ville følge opp saken både i forhold til toll- og avgiftsetaten og i forhold til Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet som regelverkseier, med sikte på en gjennomgang av normalinstruksen. Komiteen forutsatte at det etableres gode rutiner og at disse etterleves.

Finansdepartementet opplyser at Toll- og avgiftsdirektoratet har gjennomført opplæring og utarbeidet skriftlig materiale til tollregionene om de viktigste punktene i regelverket for offentlig anskaffelser og regelverk for avhending av materiell.

Saken avsluttes.

14) Altinn II er en fornyelse av internettportalen for elektronisk dialog mellom næringsdrivende og det offentlige. Altinn II-satsingen skal bidra til å realisere samfunns målet "Økt ressurseffektivitet i samfunnet".

3.3.3 Brudd på habilitetsbestemmelsene ved fortolling av varer

Revisjonen påviste brudd på forvaltningslovens habilitetsbestemmelser ved at tjenestemenn hadde fortollet egne varer i 2007.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. S. nr. 120 ved behandling av Dokument nr. 1 (2007–2008) at brudd på habilitetsreglene i toll- og avgiftsetaten ikke kan tolereres, selv om det ikke er påvist at noen tjenestemann har skaffet seg urettmessig gevinst ved å fortolle egne varer.

Toll- og avgiftsdirektoratet har utarbeidet og implementert nye rutiner for tilsatte i etaten som vil innføre eller utføre varer. Departementet opplyser at det i desember 2009 ble innført ny funksjonalitet i TVINN Fastsettelse, som er et fortollingssystem som gjør det mulig for næringslivet å sende elektroniske tolldeklarasjoner til tollvesenet. Dette innebærer at tjenestemenn ikke lenger kan behandle tolldeklarasjoner der de selv er oppført som mottaker (innførsel) / avsender (utførsel). Det er i tillegg utført en etterkontroll av om egenfortolling hadde funnet sted. Ingen tilfeller ble funnet. Det vil videre bli gjennomført en tilsvarende kontroll i 2010.

Saken avsluttes.

3.3.4 Elektronisk innrapportering av særavgifter

Riksrevisjonen merket seg at det fortsatt foretas manuell registrering av avgiftsoppgaver fra særavgiftspliktige. Dette til tross for at elektronisk innrapportering ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet skulle være en prioritert oppgave i forrige strategiplanperiode. Manuell registrering av avgiftsoppgaver anses å være ressurskrevende, en kilde til feilregistrering og øker behovet for kompensere tiltak. Elektronisk innrapportering har over flere år vært nevnt i virksomhetens tildelingsbrev som et virkemiddel for å redusere næringslivets rapporteringsbyrder.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen delte Riksrevisjonens kritikk av sen framdrift, men merket seg at Finansdepartementet arbeidet med å etablere en ordning med elektroniske særavgiftsoppgaver til erstatning for dagens manuelle registrering. Komiteen forutsatte at den nye ordningen var på plass i løpet av 2009 og ba om at forholdet omtales i Dokument 1 for 2009.

Finansdepartementet opplyser at toll- og avgiftsetaten arbeider med en løsning for elektronisk innrapportering av særavgifter via Altinn.

Finansdepartementet forutsetter at oppgaven vil bli gitt nødvendig prioritet i 2010.

Saken avsluttes.

3.3.5 Utførselskontroll

Et av tolletatens hovedmål er å hindre ulovlig utførsel av varer, samt å sikre lojal etterlevelse av regelverket på området. Tolletaten vil i det enkelte tilfelle bestemme hvorvidt og i hvilken utstrekning det skal foretas kontroll av en vareforsendelse. Kontrollen kan være en ren dokumentkontroll, fysisk kontroll av varene og/eller kontroll i vareeiers regnskaper.

Fiktiv utførsel

Revisjonen har vist at toll- og avgiftsetaten i svært liten grad avdekket fiktiv utførsel til tross for at virksomheten ble bedt om å satse på slik kontroll i regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. Det var gjort tre funn i perioden 2003 til 2008. Manglende kvantitet og kvalitet i kontrollen med fiktiv utførsel resulterer i dårligere etterlevelse av virksomhetens overordnede mål.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg dialogen mellom Riksrevisjonen og Finansdepartementet om kontroll for å avdekke eventuell svindel ved fiktiv utførsel av varer, og forutsatte at kontrollen på dette området styrkes. Komiteen registrerte med tilfredshet at det for 2009 var etablert kvantitative mål og at det satses på kontroll rettet mot svindel med merverdiavgift, blant annet i form av fiktiv utførsel.

Departementet opplyser at det for 2010 er planlagt om lag 150 særskilte merverdiavgiftskontroller, og at disse kommer i tillegg til øvrige toll- og avgiftskontroller (som også omfatter merverdiavgift). Videre er det utarbeidet et brev til regionene om kontroll med merverdiavgift, hvor fiktiv eksport er omhandlet.

Saken avsluttes.

Fysisk kontroll

Riksrevisjonen har konstatert at toll- og avgiftsetaten fysisk har gjennomført 1177 kontroller av utførselsdeklarasjoner i 2008, noe som utgjør i underkant av 0,1 prosent av årets ca. 1,24 mill. deklarasjoner. Antall fysiske kontroller på utførsel har dessuten vist en nedgang på 20,4 prosent fra 2005 til 2008.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen registrerte at det var gjennomført kontroll av 1177

utførselsdeklarasjoner i 2008, tilsvarende ca. 0,1 prosent. Kontrollomfanget har vært synkende de siste årene. Komiteen ba Finansdepartementet vurdere omfanget og kvaliteten av kontrollene, og ba om å bli informert om arbeidet på egnet måte.

Departementet uttaler at samlet resultatkrav til toll- og avgiftsetaten for 2009 var at tilsiktede resultater i 2009 generelt skal være like gode eller bedre enn oppnådde resultater i 2007, da toll- og avgiftsetaten gjennomførte 1094 fysiske kontroller ved utførsel. Kontrollnivået i 2009 med 1246 kontroller, representerer en økning på om lag 14 prosent. Departementet er tilfreds med kontrollnivået på dette området.

Saken avsluttes.

Retningslinjer som gir utførselsdeklarasjoner løpenummer i etterhånd

Toll- og avgiftsdirektoratet har gitt retningslinjer som åpner for å gi tolldeklarasjoner ekspedisjons- og løpenummer *etter* at varen er sendt ut av landet, under forutsetning av at de faktiske forhold rundt utførselen kan dokumenteres. Rutinen med innhenting av dokumentasjon etterleves i varierende grad, og synes i praksis å vanskeliggjøre tolletatens kontroll med om varer som faktisk utføres samsvarer med varer som oppgis til fortolling.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at Toll- og avgiftsdirektoratet har gitt retningslinjer som åpner for at tolldeklarasjoner gis ekspedisjons- og løpenummer etter utsendelse. Forutsetningen er at de faktiske forhold rundt utsendelsen kan dokumenteres. Komiteen har forståelse for Riksrevisjonens påpeking av fordelene ved å innhente all dokumentasjon vedrørende utførselen til samme tid. Komiteen tok imidlertid ikke stilling til hvorledes gode kontrollrutiner skal sikres, men forutsatte at det etableres rutiner som gir mulighet for tilfredsstillende kontroll.

Finansdepartementet opplyser at direktoratet fastholder at en riktig oppfølging av de gitte retningslinjene sikrer at det utføres en tilfredsstillende kontroll med hvorvidt varen faktisk er utført, og at det sikrer riktig behandling av merverdiavgift, eksportavgifter og statistikk. Departementet forutsetter at retningslinjene etterleves og at direktoratet følger dette opp overfor regionene.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3.6 Tildelingsbrevet til Toll- og avgiftsdirektoratet for 2007

Riksrevisjonen tok opp med Finansdepartementet at tildelingsbrevet for 2007 til Toll- og avgiftsdirektoratet inneholdt mange styringssignaler hvor krav til gjennomføring av oppgavene og eventuelle tidsfrister manglet.

Ved behandlingen av Dokument nr. 1 (2007–2008) sluttet kontroll- og konstitusjonskomiteen seg til Riksrevisjonens påpeking av at oppgavegjennomføring, resultater og måloppnåelse i større grad må formuleres som krav i virksomhetenes tildelingsbrev. Et eksempel på dette er punktet om Reduksjon av oppgavebyrdene for næringslivet.

Departementet opplyser at det skal rapporteres i henhold til alle styringssignaler i tildelingsbrevet og at det i de fleste tilfeller ikke anføres en eksplisitt frist for rapportering.

Riksrevisjonen kan på flere områder i tildelingsbrevet for 2009 ikke se at det er stilt krav til hvilke oppgaver som ønskes gjennomført og når disse oppgavene skal være slutført.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.4 Statens innkrevingsssentral

3.4.1 Utvikling av styringsparametre i Statens innkrevingsssentral – oppfølging av etatsevalueringen

Riksrevisjonen rapporterte til Stortinget for regnskapsåret 2007 at Statens innkrevingsssentral (SI) de senere årene har gjennomført få konkrete tiltak for å utvikle virksomhetens styringsparametre. En etatsevaluering i 2006 viste at eksisterende resultatindikatorer kun delvis var hensiktsmessige og relevante i forhold til målene om effektivitet og produktivitet. Riksrevisjonen stilte spørsmål ved departementets oppfølging av arbeidet og om det var gjennomført en tilstrekkelig vurdering av hva som totalt sett er hensiktsmessige og relevante styringsindikatorer for SI.

Departementet opplyser at videreutvikling av styringsparameterne har vært et gjennomgående tema i styringsdialogen med SI de seneste årene. Det ble i 2009 utviklet flere nye resultatindikatorer for bedre å belyse formålseffektiviteten ved SI, jf. også tildelingsbrevet i 2010. I 2010 skal det utvikles nye indikatorer for bedre å belyse kostnadseffektiviteten, som et supplement til de aggregerte produktivitetsindikatorerne.

Saken avsluttes.

3.4.2 Brudd på anskaffelsesregelverket og bevilgningsreglementet § 6

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2007 at SI i flere år hadde vist manglende konkurranseutsetting, samordning og dokumentasjon ved gjennomføring av anskaffelser. I 2007 ble det foretatt to større anskaffelser som direktekjøp uten at unntaksbestemmelsene kom til anvendelse. Én av anskaffelsene ble gjennomført som kredittkjøp i strid med bevilgningsreglementet § 6.

Departementet opplyser at SI i 2009 har iverksatt flere tiltak for å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser blir overholdt. Det er anskaffet et prosessverktøy som leder innkjøpet gjennom prosessen og sikrer at prosessen blir dokumentert. Videre har alle som foretar innkjøp i SI vært gjennom et todagers kurs i regelverket. I desember 2009 ble konkurransegrunnlagsverktøy for ytterligere støtte til innkjøp anskaffet.

Saken avsluttes.

3.5 Skatteetaten

3.5.1 Ulike beløpsgrenser for tilleggsskatt

Revisjonen for 2008 viste at det var etablert regionvise nedre beløpsgrenser for illeggelse av tilleggsskatt ved uriktig eller ufullstendig opplysning om inntekt. Beløpsgrensene varierte fra kr 25 000 til kr 100 000.

Finansdepartementet ser at det er uheldig når forskjellene blir så store som påvist av Riksrevisjonen. Skattedirektoratet har derfor i samråd med skatte-regionene blitt enig om et felles nivå som skal benyttes av samtlige regioner. Departementet er tilfreds med at etaten har kommet fram til en slik løsning.

Saken avsluttes.

3.5.2 Intern kontroll

Revisjonen for 2008 påviste svakheter i gjennomføringen av interne kontrollrutiner på områder som tidligere er tatt opp i Dokument 1. Finansdepartementet opplyser at departementet har gjort en særskilt oppfølging av disse forholdene i styringsdialogen, og behovet for forbedringer er fortsatt til stede.

Anskaffelser

Revisjonen rapporterte for 2008 manglende etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser, spesielt kravet om konkurranse. Brudd på anskaffelsesregelverket har vært tatt opp med

Skattedirektoratet hvert år siden 2003, og direktoratet har i den forbindelse skissert ulike forbedringstiltak med ulik implementeringstid fram mot 2010. Finansdepartementet opplyser at Skattedirektoratet har iverksatt flere tiltak for å sikre etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Ved å profesjonalisere anskaffelsesfunksjonen, er målet å sikre varige økonomiske besparelser, sikre at regelverket blir overholdt, styrke kompetansen og samhandlingen på området samt å utvikle og forbedre samarbeidet med etatens leverandører.

Saken avsluttes.

Brukertilganger til skatteetatens nettverk

Revisjonen for 2008 viste at organisatoriske og tekniske tiltak for å styrke internkontrollen knyttet til brukertilganger til skatteetatens nettverk ikke er gjennomført som forutsatt. Finansdepartementet opplyser at skatteetaten i 2009 har iverksatt en rekke tiltak for å utbedre svakheter når det gjelder tilganger til skatteetatens fag- og driftssystemer. Etaten har nå en sentral løsning med brukeridenter¹⁵ og autorisasjoner, automatisk opprettelse av nye tilganger ved ansettelse og tilsvarende sletting av tilganger for dem som slutter. Identitetsforvaltningsprosjektet vil avsluttes i første halvår 2010, og vil videreutvikles og håndteres i linjen.

Saken avsluttes.

Ansattes tilgang til egne, kollegaers og nærstående ligningsdata

Riksrevisjonen har i flere år tatt opp manglende rutiner for sperring av ansattes tilgang til ligningssystemene, senest i Dokument 1 (2009–2010) for budsjettåret 2008. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 104 S for (2009–2010) at: "Komiteen har videre merket seg at rutineene for sperring av ansattes tilgang til egne, kollegaers og nærstående ligningsdata fortsatt ikke virker som forutsatt. Komiteen forutsetter at Finansdepartementet treffer nødvendige tiltak for å bringe forholdet i orden."

Revisjonen for 2009 viste at det fortsatt er avvik fra rutinen knyttet til sperring av egne ansattes tilgang i ligningssystemene. Revisjonen viste at det i gjennomsnitt tok 37 dager før tilgang til egen ligning ble sperret, 12 nyansatte har vært inne på egne ligningsdata og 16 andre ansatte har vært inne på de nyansattes ligning. Det er ikke

15) Identifikasjon som en bruker må oppgi for å få tilgang til et system.

påvist forsøk på urettmessig endring av ligningsdata, selv om systemet gir adgang til dette.

Systemet for datastøttet selvangivelsesbehandling er nå faset ut og fra ligningsåret 2009 vil all ligning foretas i det nye systemet for ligning. Finansdepartementet opplyser at i det nye systemet for ligning vil alle tilsatte automatisk bli sperret for tilgang til egne data i ligningssystemene fra den dato de blir registrert i skatteetatens lønnsystem.

Saken avsluttes.

3.5.3 Skatteoppkrever utland

Revisjonen i 2008 viste et stort antall innbetalinger som ikke var reskontrofert, lav innkrevingsaktivitet og usikkerhet knyttet til restansens størrelse. Finansdepartementet opplyser at det løpende regnskaps- og avstemmingsarbeidet ifølge Skattedirektoratet er á jour, og at det foreligger tilfredsstillende rutiner for denne oppgaveløsningen.

Det er gjennomført revisjon av Skatteoppkrever utland som viser at tiltak ikke er gjennomført som forutsatt. Det vises til omtale under punkt 2.1.2.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.6 Statens pensjonsfond Norge

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2008 at Statens pensjonsfond Norges (SPN) aksjeandel falt under den fastsatte rammen på minimum 50 prosent av porteføljen, grunnet fall i markedsverdier. Folketrygdfondet hadde orientert Finansdepartementet om forholdet, og i samråd med departementet ble det igangsatt en rebalanseringsprosess for å bringe SPNs aksjeandel tilbake til den strategiske vekten. Riksrevisjonen har merket seg at varslingsrutiner er inntatt i forvaltningsavtalen mellom Finansdepartementet og Folketrygdfondet og at varslingsrutinene vil bli ytterligere presisert i retningslinjene til SPN.

Saken avsluttes.

3.7 Statens pensjonsfond utland

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2008 om flere forhold vedrørende Statens pensjonsfond utland (SPU) som ble omtalt i Tillegg 1 til Dokument 1 (2009–2010). Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i Innst. 182 S (2009–2010) uttalt at et viktig utgangspunkt for Riksrevisjonens kontroll er Stortingets vedtak og forutsetninger. Revisjonsbrevet med merknader

til SPU for 2008 ble begrunnet med at det var foretatt disposisjoner som ikke samsvarte med Stortingets vedtak og forutsetninger. Videre har komiteen merket seg at Finansdepartementet mener det er behov for å revidere dagens regelverk for SPU, og forutsetter at departementet følger saken. En rekke av forholdene som Riksrevisjonen behandlet i nevnte rapport, er omtalt av Finansdepartementet i Meld. St. 10 (2009–2010) *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009*, blant annet utlån av verdipapirer, belåning og risikorammen for SPU.

3.7.1 Utlån av verdipapirer

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2008 at det hadde vært omfattende utlånsvirksomhet av SPUs verdipapirer, og så det som kritikkverdig at det ikke forelå et overordnet rammeverk fra departementet for utlån av verdipapirer i SPU. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at det finner det kritikkverdig at det ikke har foreligget overordnede retningslinjer eller annet rammeverk for utlånsvirksomhet i en slik størrelsesorden.¹⁶

Omfanget av utlån av verdipapirer har blitt redusert i forhold til 2008, og utgjorde ved utgangen av 2009 ca. 12 prosent av SPUs markedsverdi.

Departementet har redegjort for arbeidet¹⁷ med saken og har i nye regler for SPU § 5–9 foreslått at Norges Bank skal fastsette retningslinjer for innlån og utlån av verdipapirer. Det er imidlertid ikke foreslått en øvre ramme av departementet for omfanget av utlånsaktiviteten i SPU.

Saken avsluttes.

3.7.2 Belåning av verdipapirer i SPU

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2008 at den så det som kritikkverdig at det fram til 2009 manglet et overordnet regelverk for belåning i SPU, og at dette ikke var i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttalt at den legger til grunn at retningslinjene får en utforming som sikrer sporbarhet og mulighet for kontroll med disposisjonene. Komiteen forutsetter at departementet legger opp til en praksis som sikrer Stortinget relevant informasjon.

Ifølge utkastet til nye regler som ble sendt på høring i august 2009 skal Norges Bank fastsette rammer for belåning i SPU. Departementet mener

16) Innst. 182 S (2009–2010).

17) Meld. St. 10 (2009–2010).

det er mest hensiktsmessig at banken har det primære ansvaret for utformingen av konkrete retningslinjer for belåning. Departementet har redegjort for belåning¹⁸ og har uttalt at reinvestering av mottatt kontantsikkerhet for utlån av verdipapirer og gjenkjøpsavtaler blant annet tillegges fondets fordringer og framstår som gjeld i SPU's balanse.

Norges Banks hovedstyre har fastsatt rammen for belåning og gitt mandat til NBIMs leder for belåning av SPU. Det framgår ikke av mandatet om rammen gjelder for netto belåning eller brutto belåning. Rammen har vært endret flere ganger i løpet av 2009. Ved inngangen til 2009 var rammen for belåning fastsatt til 10 prosent av SPU's forvaltningskapital, mens netto belåning på dette tidspunktet ifølge NBIM utgjorde 18,2 prosent, som tilsvarer 410 mrd. kroner. Både netto og brutto belåning har blitt redusert gradvis mot slutten av 2009.

Under stortingsbehandling av Tillegg 1 til Dokument 1 (2009–2010) uttalte finansministeren at "kapitalen i fondet er fullt ut egenkapital-finansiert", og med dette menes at "Finansdepartementet ikke har tatt opp lån for å finansiere egenkapitalen til SPU." Riksrevisjonen ba departementet opplyse hvem som bærer ansvar for implisitt og eksplisitt belåning som oppstår i SPU som følge av forvaltningen. Departementet har svart at det er staten ved Finansdepartementet som bærer den økonomiske risikoen for denne virksomheten, slik departementet gjør for alle deler av forvaltningen. Det er imidlertid Norges Bank som utfører den operative forvaltningen innenfor retningslinjer gitt av departementet, med et tilhørende ansvar overfor departementet for denne virksomheten.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet i de nye reglene for forvaltningen av SPU tar sikte på at belåning skal være tillatt når formålet er en effektiv gjennomføring av forvalteroppdraget, men ikke for å øke fondets økonomiske eksponering mot risikable aktiva.

Saken avsluttes.

3.7.3 Amerikanske panteobligasjoner

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2008 at den så det som kritikkverdig at forvaltningen av amerikanske panteobligasjoner utelukkende var basert på ekstern forvaltning, og at NBIM ikke hadde etablert intern kompetanse før i 2007.

¹⁸ Meld. St. 10 (2009–2010), side 81.

I tillegg hadde de eksterne forvalterne belånt porteføljen med 50 mrd. kroner som måtte innfris da flere renteforvaltere ble oppsagt. Nødvendig systemstøtte var ikke på plass, og NBIM hadde ikke identifisert operasjonell risiko i tilstrekkelig grad ved igangsetting av investeringer i amerikanske panteobligasjoner.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttalt at investeringer i amerikanske panteobligasjoner ble foretatt av Norges Bank/NBIM uten at operasjonell risiko var tilstrekkelig identifisert, og uten at dette var forankret i retningslinjene for forvaltning av SPU. Videre konstaterte komiteen at det nå var truffet tiltak for å styrke kontrollen med eksternforvaltningen, men anså det som kritikkverdig at det hadde tatt så lang tid å få kontrollrutiner på plass.

Riksrevisjonen har registret at den eksterne renteforvaltningen for SPU er trappet ned som følge av restrukturering av renteforvaltningen i 2008 og 2009. NBIM har i 2009 igangsatt arbeidet med utvikling av et system for kredittrisiko. Riksrevisjonen forutsetter at dette arbeidet ferdigstilles som forutsatt.

Saken avsluttes.

3.7.4 Verdssettelse

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2008 at SPU's portefølje verdsettes til virkelig verdi, slik det er fastsatt i det overordnede rammeverket fra departementet. For ca. 5 prosent av renteverdipapirene var det knyttet usikkerhet til om tilgjengelige priser representerte virkelig verdi. For å ta høyde for usikkerheten ble det blant annet foretatt likviditetsfradrag, og verdien ble nedjustert ytterligere i forhold til tilgjengelige priser.

Riksrevisjonen så det som uheldig at dokumentasjon på likviditetsfradragene hadde vært mangelfull. Departementet opplyste at det ville sørge for å få dekket blant annet dokumentasjon for verdssettelse i det nye regelverket for SPU, og gjennom ny forskrift om regnskapsregler for Norges Bank. Videre forutsatte Riksrevisjonen at det ved verdssettelse av SPU's verdipapirer skulle praktiseres ensartethet, og at det skulle benyttes samme priskilder som for referanseporteføljen.

Komiteen understreker at verdssettelsen av finansielle instrumenter er en viktig del av forvaltningen av SPU, og har betydning for beregningen av markedsverdien av fondet og

avkastningen. Komiteen har merket seg at Finansdepartementet mener det er behov for å revidere dagens regelverk for SPU og forutsetter at departementet følger saken.

Riksrevisjonen har merket seg at det ikke ble foretatt såkalt likviditetsfradrag ved utgangen av 2009¹⁹, og det derfor ikke har vært behov for å dokumentere dette på lik linje som for 2008. Det benyttes samme priskilder som for referanseporteføljen, og ved utgangen av 2009 har det blitt innført ensartet verdsettelse av renteverdipapirer for internt og eksternt forvaltede porteføljer. Dette fordi hele renteporteføljen regnskapsføres av samme tjenesteleverandør.

Saken avsluttes.

3.7.5 Regnskapsregelverk

Riksrevisjonen rapporterte for 2008 at SPU's regelverk ikke inneholdt bestemmelser om hvilket regnskapsregelverk som gjaldt spesifikt for SPU. Det framgår av SPU's årsrapport for 2009 at regnskapsprinsipper for Norges Bank, som er vedtatt av representantskapet, etter avtale med Finansdepartementet også er fulgt for SPU. Videre framgår det at Norges Bank er underlagt lov om Norges Bank og pengevesenet, og ikke er pålagt å følge norsk regnskapslovgivning. Regnskapet er, med enkelte unntak, utarbeidet i samsvar med regnskapsloven 1998 og god regnskapsskikk i Norge. Avvikene er i all hovedsak begrunnet ut fra sentralbankspesifikke forhold.

Verdsettelsen av SPU's verdipapirer skjer i all hovedsak til virkelig verdi etter den internasjonale regnskapsstandarden IAS 39, jf. SPU's årsrapport 2009, note 9 om risiko og verdsettelse. Det framgår imidlertid ikke av prinsippnotene at denne standarden er lagt til grunn. Det er likevel i tråd med regnskapsprinsipper vedtatt av representantskapet, hvor det blant annet er nevnt at det ved regnskapsutarbeidelsen skal harmoneres mot internasjonale standarder så langt det passer.

Riksrevisjonens gjennomgang viser at det var motstrid mellom de ulike regnskapsregelverk som gjaldt for SPU fram til 2010, og at SPU's regnskap med noter ikke tilfredsstilte internasjonale standarder og beste praksis fullt ut.

I Innst. S. 182 (2009–2010) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at den med bekymring registrerer at Riksrevisjonen ikke anser at SPU's regnskap med noter fullt ut tilfredsstillende

internasjonale standarder og beste praksis. SPU er det norske fellesskapets største finansielle aktivum og skal etter Stortingets forutsetning sikte mot å være verdens best forvaltede fond med beste praksis i alle deler av forvaltningen. Komiteen forutsetter at departementet gir arbeidet med å sikre at kvaliteten på fondets regnskap tilfredsstillende internasjonale standarder høy prioritet.

Departementet opplyser at det planlegger å sende forslag til ny forskrift om regnskapsregler for Norges Bank, herunder SPU, ut på høring i nær framtid. Det vil ved utarbeidelsen bli lagt vekt på å følge internasjonale prinsipper og praksis.

Videre oppfølging av saken rapporteres særskilt til neste år.

3.7.6 Risikorammen

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2008 at risikorammen for den aktive forvaltningen av SPU som måles i forventet relativ volatilitet maksimalt kan være 1,50 prosentpoeng på årsbasis, jf. forskrift om forvaltningen av SPU § 5. Denne rammen ble overskredet i oktober 2008. Departementet hadde bebudet at det ville utarbeide et mer finmasket system og at det ville bli fastsatt supplerende grenser for å ta risiko i den aktive forvaltningen. Riksrevisjonen vurderte det slik at den aktive forvaltningen i hovedsak hadde vært styrt etter denne risikorammen, og var positiv til at departementet vurderte å utarbeide et mer finmasket system for å regulere risikoen i den aktive forvaltningen.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til Riksrevisjonens påpeking av overskridelse av risikorammen fastsatt til maksimalt 1,50 prosentpoeng for forskjellen mellom referanseporteføljen og den faktiske porteføljen for 2008. Videre har komiteen merket seg at departementet har tatt skritt for å utarbeide et bedre fungerende system for risikofastsettelse for å regulere risikoen i den aktive forvaltningen.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet²⁰ har varslet at de nye reglene for forvaltningen av SPU vil stille krav om at Norges Bank legger opp forvaltningen med sikte på at forventet relativ volatilitet ikke overstiger 1 prosentpoeng. Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet synes det er vanskelig å fastsette supplerende risikorammer uten å kjenne de fulle operasjonelle konsekvensene av slike valg.

19) SPU's årsrapport for 2009, note 9 om risiko og verdsettelse.

20) Meld. St. 10 (2009–2010).

Etter departementets oppfatning er det et bedre alternativ å pålegge Norges Bank å fastsette slike rammer, og at disse legges fram for departementet i forkant av planlagt ikrafttredelse. Videre opplyser departementet at det tar sikte på at de nye reglene for forvaltningen av SPU skal kunne tre i kraft fra 1. januar 2011.

Riksrevisjonen viser til at selv om departementet vil pålegge Norges Bank å fastsette supplerende risikorammer, er dette etter Riksrevisjonens vurdering departementets ansvar som eier. Riksrevisjonen forutsetter at departementet har en tett oppfølging av de fastsatte rammer og risiko.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Statens pensjonsfond

4.1.1 Presentasjon av Statens pensjonsfond i Meld. St. 3 Statsrekneskapen

I den årlige Meld. St. 3 Statsrekneskapen blir Statens pensjonsfond utlands (SPU) resultat og balanse presentert i tabellform. Ifølge Finansdepartementet er SPU's overskudd presentert slik det inngår i nasjonalregnskapsbegrepet "netto finansinvestering i offentlig forvaltning". Resultatregnskapet for SPU er presentert delvis i henhold til innteksdefinisjonen i lov om Statens pensjonsfond § 3 og forskrift. Blant annet er avkastning i form av gevinster ved salg av verdipapirer ikke inkludert som inntekt i resultatregnskapet, men utgjør en del av SPU's regnskapsmessige avkastning.

Riksrevisjonen bemerker at statsregnskapets framstilling av SPU's overskudd²¹ tar hensyn til SPU's utbytte og renteinntekter, mens en vesentlig avkastningsrelatert inntekt, som gevinst ved salg av verdipapirer, utelates. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om en slik framstilling i statsregnskapet gir et korrekt og relevant bilde av SPU's resultatregnskap.

4.1.2 Etikk og eierskapsutøvelse

Statens pensjonsfond Norge

Swedish Match AB ble utelukket fra Statens pensjonsfond Norges (SPN) investeringsunivers etter at departementet offentliggjorde utelukkelse av selskaper fra SPU's investeringsunivers. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at departe-

mentet ikke hadde rutiner for samtidig varsling til Folketrygdfondet og Norges Bank fem år etter at de etiske retningslinjene i 2004 ble gjort gjeldende for begge fondene i Statens pensjonsfond.

Statens pensjonsfond utland (SPU)

Riksrevisjonen viser til at SPU var investert i rentebærende verdipapirer i selskaper utelukket fra fondets investeringsunivers. De etiske retningslinjer legger til grunn at egenkapital- og renteinstrumenter skal sidestilles i denne sammenheng.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved oppfølgingen av etikkkravene, gjennom indirekte å medvirke til å finansiere selskaper ved kjøp av rentebærende verdipapirer i selskaper hvor departementet ikke lenger ønsker å være eier. Videre ber Riksrevisjonen opplyst omfanget av slike investeringer fram til og med 2009.

4.1.3 Forvaltningskostnader eksterne forvaltere – SPU

SPU ble belastet av Norges Bank Investment Management (NBIM) med forvaltningskostnader på totalt 3,2 mrd. kroner i 2009. Av disse utgjorde forvaltningskostnader til eksterne forvaltere 1,8 mrd. kroner, hvorav 1,4 mrd. kroner var avkastningsavhengige honorarer. Riksrevisjonen bemerker at det er kritikkverdig at Norges Bank inngikk kontrakt med en ekstern forvalter uten å fastsette en øvre grense for avkastningsavhengig honorar. Som konsekvens av den opprinnelige avtalen fikk forvalteren utbetalt ca. 500 mill. kroner i 2009 som avkastningsavhengig honorar. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har oppfylt sitt oppfølgingsansvar overfor Norges Bank, når de ikke har rutiner for å følge opp forvaltningsavtaler som inngås.

4.1.4 Lønn til ledergruppen i NBIM som belastes SPU

I henhold til forskrift om forvaltning av SPU § 1 skal Norges Bank utarbeide SPU's årsrapport med regnskapsrapportering i henhold til Norges Banks regnskapsprinsipper. Riksrevisjonen ba om at det i SPU's årsrapport for 2009 skulle opplyses blant annet om lønn og andre ytelser til ledelsen i NBIM som belastes SPU. Ifølge departementet har Norges Bank gitt opplysninger i henhold til regnskapsprinsipper fastsatt av representantskapet og Norges Banks vurdering av hvem som anses for "ledende ansatte".

21) Meld. St. 3 (2009–2010), tabell 3.2.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at det opplyses om forventet fastlønn for neste periode (2010) og ikke gis lønnsopplysninger som er relevante for den aktuelle rapporteringsperioden.

4.1.5 Avkastningsmåling av SPU

Avkastning på SPUs investeringer målt i internasjonal valuta²² var på 25,6 prosent for hele 2009, tilsvarende 613 mrd. kroner. Dette framgår av statsregnskapet for 2009²³, SPUs årsrapport for 2009 fra NBIM og Finansdepartementets rapport om *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009*.

Prosentavkastning målt i internasjonal valuta *Meravkastning*

Resultatet av Norges Banks aktive forvaltning måles som forskjell mellom SPUs faktiske porteføljeavkastning og avkastning på referanseporteføljen som er fastsatt av Finansdepartementet. Når denne forskjellen er positiv omtales den som meravkastning, og er et mål på hvor stort bidrag den aktive forvaltningen i Norges Bank har gitt til fondets samlede avkastning.

Finansdepartementet uttaler at både aktive og passive forvaltere kan skaffe inntekter ved utlån av verdipapirer, og at det i noen grad er rimeligere å regne utlånsinntekter som merinntekter ved aktiv forvaltning.²⁴

Riksrevisjonen reiser spørsmål om hva avkastningen fra utlån av verdipapirer ville utgjort ved sammenligning mot passiv/indeksnær forvaltning. Departementet betegner utlånsaktiviteten som aktiv forvaltning blant annet med bakgrunn i at aktiviteten ikke er uten risiko. Som departementet har omtalt ved flere anledninger ligger risikoen hovedsakelig i departementets definisjon av SPUs referanseportefølje. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det er andre årsaker enn risiko og kompetanse som tilsier at inntekter fra utlån av verdipapirer skal defineres som meravkastning.

Internasjonale standarder og avkastningsmetode
Fra 1. januar 2006 ble det inntatt i SPUs retningslinjer at internasjonalt anerkjente standarder skal følges ved avkastningsmåling. Global Investment Performance Standarden (GIPS) anses som den anerkjente internasjonale standard på området. Finansdepartementet har opplyst at banken ikke er pålagt å rapportere avkastning i henhold til

GIPS. Det viser til arbeidet med nye retningslinjer for forvaltning av SPU hvor det planlegges at avkastningsmåling skal være i samsvar med GIPS.

Så langt Riksrevisjonen er kjent med har GIPS vært eneste anerkjente internasjonale standard brukt i Norge siden 1999. Departementet bes opplyse hvilken standard som har vært lagt til grunn for SPU fram til og med 2009.

Avstemmingsrutiner

I forbindelse med avkastningsmålingsarbeidet foretar NBIM avstemming mellom prosentavkastning målt i internasjonal valuta og regnskapsmessig avkastning. Etter Riksrevisjonens vurdering har avstemmingsrutinene ikke vært tilstrekkelig formalisert. Riksrevisjonen bemerker at det blant annet av hensyn til internkontroll er behov for at rutiner etableres og formaliseres for et slikt vesentlig område.

Finansdepartementets kontrollmåling og oppfølging av SPUs avkastning

Finansdepartementet har et overordnet ansvar for oppfølgingen av SPU. Konsulentselskapet Mercer Consulting Inc. (Mercer) foretar, for departementet, kontrollberegning av SPUs prosentavkastning som beregnes av Norges Bank. Rapporten vurderes å holde en god internasjonal standard og rapporteringen synes å være relevant og utfyllende. Imidlertid har Mercer benyttet en annen metode til kontrollmåling enn det som oppgis i rapporten. Etter Riksrevisjonens vurdering burde det opplyses om den metoden som faktisk benyttes da de to ulike metodene kan gi ulike avkastningsresultat.

Ikt-sikkerhet vedrørende SPUs transaksjonsdata

For kontrollberegning av SPUs avkastning innhenter Mercer data- og beregningsgrunnlag uavhengig av NBIM. I denne forbindelse blir SPUs transaksjonsdata sendt mellom ulike parter på usikrede e-postløsninger.

Riksrevisjonen vurderer det som en svakhet fra et ikt-perspektiv at transaksjonsdata sendes som usikret e-post, og stiller spørsmål ved om denne praksis er i samsvar med sikkerhetslovgivningen.

Regnskapsmessig avkastning

Den regnskapsmessige avkastningen framkommer i SPUs resultatrapportering. Dette resultatet påvirkes blant annet av at SPUs verdipapirer verdsettes til virkelig verdi ved regnskapsavleggelsen. Verdiendringen for regnskapsperioden

22) Internasjonal valuta består av en valutakurv som er sammensatt av fondets valutaer, og har den samme vektning som referanseporteføljen som er fastsatt av Finansdepartementet.

23) Meld. St. 3 (2009–2010) *Statsregnskapen 2009*.

24) Meld. St. 10 (2009–2010) *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009*.

framkommer da som den regnskapsmessige avkastningen. NBIM opplyser at verdsettelsen skjer i tråd med SPUs retningslinjer, kapittel 4 og internasjonal regnskapsstandard IAS 39.

Regnskapsmessig avkastning framkommer i regnskapet som resultat før valutakursreguleringer. For å komme fram til dette må valutakurseffekten separeres fra endelig resultat. I SPUs årsrapport 2009 er det oppgitt at periodens valutakursreguleringer *estimeres* basert på opprinnelig kostpris i valuta og endring i valutakurs mellom kjøpstidspunktet og balansedagen.

Riksrevisjonen har utført en analyse og foretatt en gjennomgang av SPUs regnskapsmessige avkastning og hvordan valutakurseffekten påvirker denne. Med bakgrunn i den utførte analysen bemerker Riksrevisjonen at det er vesentlig usikkerhet knyttet til om SPUs rapporterte resultat før valutakursreguleringer for 2009 på 613 mrd. kroner, reflekterer faktisk verdiendring for 2009. Årsaken til usikkerheten relaterer seg til valgt metode for å skille ut valutakurseffekten. Metoden som er benyttet for SPU skaper ekstra usikkerhet for de periodene hvor det er store valutakurssvingninger, og har særskilt relevans for 2009-rapporteringen grunnet styrket kronekurs gjennom 2009.

Riksrevisjonen har derfor tatt opp spørsmålet om riktigheten av den regnskapsmessige avkastningen, og Finansdepartementet har svart at Riksrevisjonen tar opp en viktig problemstilling. Departementet opplyser at dette vil bli dekket av pågående arbeid med å utarbeide en ny forskrift for regnskapsregler for Norges Bank. En oppsplitting i henholdsvis pris- og valutakurseffekter er relevant for spørsmålet om hvilken særskilt oppstillingsplan for SPUs resultatregnskap det vil bli satt krav om i den nye forskriften. Finansdepartementet opplyser videre at deres foreløpige vurdering er at det ved valg av innregningsmetode bør legges betydelig vekt på hvilke utslag metoden gir for regnskapsstørrelser knyttet til akkumulert avkastning over lengre tidsperioder. Det stilles spørsmål ved hva departementet legger til grunn i "regnskapsstørrelser knyttet til akkumulert avkastning over lengre tidsperioder", og lengden på disse periodene.

Riksrevisjonen bemerker at etter regnskapslovgivning og bevilgningsreglementets prinsipper skal resultatregnskapet presenteres per år (ettårsprinsippet). SPUs regnskapsmessige avkastning presenteres på kvartals- og årsbasis, og regnskaps-

resultatets rapportering er avgrenset til maksimalt ett år. Etter Riksrevisjonens oppfatning legges regnskapsdata ikke til grunn for den akkumulerte prosentavkastningen på 25,6 prosent som beregnes i avkastningssystemet.

Videre er SPUs resultat før valutakursreguleringer basert på en annen metode enn resultat etter valutakursreguleringer. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det ikke foreligger inkonsistens i behandlingen av regnskapsmessig resultat før og etter valutakursreguleringer når det legges ulike metoder til grunn.

Finansdepartementet uttaler blant annet at det er avkastning i utenlandsk valuta som er relevant når utviklingen i den internasjonale kjøpekraften til fondet skal vurderes.²⁵ Riksrevisjonen reiser spørsmål ved om departementet anser behovet for korrekt rapportering av regnskapsmessig avkastning før valutakursreguleringer på kvartals- og årsbasis som ikke så vesentlig og relevant.

4.1.6 Regnskapsregelverk for SPU

Riksrevisjonen rapporterte for 2008 at SPUs regelverk ikke inneholdt bestemmelser om hvilket regnskapsregelverk som gjaldt spesifikt for SPU. Riksrevisjonens gjennomgang viste at det var motstrid mellom de ulike regnskapsregelverk som gjaldt for SPU fram til 2010, og SPUs regnskap med noter ikke tilfredsstilte internasjonale standarder og beste praksis fullt ut.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte at departementet ga arbeidet med å sikre at kvaliteten på fondets regnskap tilfredsstiller internasjonale standarder høy prioritet.

Riksrevisjonen bemerker at SPUs regnskap for 2009, som ble offentliggjort i SPUs årsrapport for 2009, i hovedsak er utarbeidet etter norsk regnskapslov, og internasjonale standarder. Noteopplysninger er videreutviklet, men det gjenstår fortsatt noe utviklingsarbeid. Når det gjelder regnskapsmessig avkastning (regnskapsresultat) følges delvis den internasjonale standarden IAS 39. Det vises til omtale av dette under punkt 1.3.5 om avkastningsmåling av SPU.

Departementet opplyser at det planlegger å sende forslag til ny forskrift om regnskapsregler for Norges Bank, herunder SPU, ut på høring i nær framtid. Det vil ved utarbeidelsen bli lagt vekt på å følge internasjonale prinsipper og praksis.

25) Meld. St. 3 (2009–2010) *Statsrekneskapen 2009*.

Riksrevisjonen bemerker at regelverket som skal gjelde for SPU utledes fra sentralbankloven. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om SPUs regnskap har status som eget regnskap, eller er å oppfatte kun som et utdrag av Norges Banks noteopplysninger. Det framgår av Santiago-prinsipper²⁶, som Norge har sluttet seg til, at statlige investeringsfonds årsrapport bør inneholde regnskap som er utarbeidet i henhold til internasjonale eller nasjonale regnskapsstandarder. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet legger til grunn at Santiago-prinsipper skal gjelde for SPU.

4.2 Skatteetaten

4.2.1 Kontroll av næringsdrivende og selskaper

Arbeidet med å redusere omfanget av svart økonomi og skatteunndragelser er ifølge St.prp. nr. 1 (2008–2009) ett av skatteetatens viktigste innsatsområder. Det forventes økt satsing på tyngre bokettersyn, samtidig som antall stedlige kontroller totalt ikke reduseres. Skatteetatens budsjett for 2009 er styrket med nesten 100 mill. kroner til dette formålet. Skatteetaten har blant annet fått øremerkede midler til bekjempelse av skattekriminalitet og styrking av kontrollvirksomheten, herunder midler til å gjennomføre flere kontroller innenfor fastsatte satsingsområder.

Revisjonen viser at utviklingen over flere år knyttet til skatteetatens kontrollvirksomhet viser dreining fra tyngre kontroller til mer avgrensede kontroller, redusert treffprosent på regnskapskontrollene og oppgavekontrollene samt nedgang i antall anmeldelser etter bokettersyn. Riksrevisjonen vil peke på at etaten ikke har lyktes i å dreie en større del av ressursbruken over på ligning av næringsdrivende og selskaper. Gjennomførte regnskapskontroller er også betydelig redusert over flere år. Skattedirektoratet har i tillegg, etter dialog med departementet, fastsatt et resultatkrav om antall regnskapskontroller for 2010 som er vesentlige lavere enn det som ble gjennomført i årene før reorganiseringen 1. januar 2008. Dette til tross for den øremerkede satsingen på kontrollvirksomheten.

Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp at skatteetatens kontrollvirksomhet er i samsvar med føringene i St.prp. nr. 1 (2008–2009).

26) Santiago-prinsipper omfatter statlige investeringsfond, er basert på frivillighet, og omhandler blant annet utforming og etterlevelse av rammeverket og åpenhet. Disse ble publisert i oktober 2008 av International Working Group of Sovereign Wealth Funds hvor Norge også har deltatt. Santiago-prinsipper originaltittel er "Sovereign Wealth Funds, Generally Accepted Principles and Practices".

4.2.2 Pålitelighet i rapporteringen

Uppreis begrepsbruk og feilregistreringer av kontrolltyper skaper usikkerhet om registreringen av etterkontroller er enhetlig og pålitelig. Feilregistrering av materielle oppgavekontroller medfører at det rapporteres et større antall oppgavekontroller enn det som i virkeligheten er gjennomført.

Skattedirektoratet rapporterer at det er gjennomført 43 700 utvidede kontroller under ligningen av næringsdrivende og selskaper. Riksrevisjonen vil bemerke at rapporteringen gir inntrykk av et betydelig større omfang av utvidede kontroller under ligningen enn det som faktisk har funnet sted. Skattedirektoratets presentasjon av kontrollert andel av næringsdrivende og selskaper i 2009 framstår derfor som uriktig, da rapportert antall kontroller er kontrollutslag som ikke trenger å være prioritert og underlagt en reell oppfølging og kontroll.

Riksrevisjonen vil videre bemerke at regnskapsføringen ved Skatteoppkrever utland ikke er å jour og at restansen framstår som uoversiktlig og vanskelig etterkontrollerbar.

Riksrevisjonen reiser spørsmål om departementet vurderer resultatrapporteringen og måloppnåelsen på prioriterte innsatsområder som tilfredsstillende, og om resultatrapporteringen gir departementet tilstrekkelig grunnlag for styring og oppfølging.

4.2.3 Oppgavebehandling merverdiavgift

Riksrevisjonen bemerker at det er ulik praksis for ileggelse av tilleggsavgift og varierende anmeldelsespraksis på grunn av manglende oppgavelevering. Dette innebærer geografisk forskjellsbehandling av avgiftspliktige. Ett av målene med reorganiseringen av skatteetaten er likebehandling, og at etaten skal framstå som én etat overfor brukerne.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om skatteetatens praksis er i samsvar med forvaltningsrettslige prinsipper om likebehandling, og om departementet vurderer tiltak for å redusere ulikhetene.

5 Svar fra Finansdepartementet

Saken har vært forelagt Finansdepartementet, og statsråden har i brev av 20. august 2010 svart:

"Ad punkt 3 Finansdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.3.6 Toll- og avgiftsetaten – Tildelingsbrevet for 2007

Riksrevisjonen anfører at tildelingsbrevet for 2007 inneholdt mange styringssignaler hvor krav til gjennomføring av oppgaver og tidsfrister manglet, og at det samme er tilfellet for tildelingsbrevet for 2009. Videre skriver Riksrevisjonen at departementet har opplyst "at det i de fleste tilfeller ikke anføres en eksplisitt tidsfrist for rapportering".

Finansdepartementet har tidligere beskrevet opplegget for etatsstyringen av toll- og avgiftsetaten. På driftssiden er styringen basert på ca. 25 resultatindikatorer som per definisjon både har "gjennomføringsfrist" (d.e. resultatmåling) og rapporteringsfrist to ganger i året (halvårsrapport og årsrapport). På utviklingssiden er rapporteringsfristen den samme, men her er det ikke alltid hensiktsmessig å fastsette gjennomføringsfrist for tiltak, for eksempel ved generelle oppfordringer om å arbeide for forenklinger og lignende. Det må således skilles mellom type styringssignal og mellom rapporteringsfrist og gjennomføringsfrist.

3.5.3 Skatteetaten - Skatteoppkrever utland (SU)

Riksrevisjonen viser til at et stort antall innbetalinger til SU ikke var reskontrofert, innkrevingsaktiviteten var lav og det er usikkerhet knyttet til restansens størrelse. Dessuten framstår rapporteringen på SUs område som uoversiktlig og vanskelig etterkontrollerbar.

Finansdepartementet er kjent med at det har vært korrigeringer i rapporteringen av restansene for SU som følge av endringer i rapporteringsgrunnlaget. Slik det framgår av Skattedirektoratets brev 16. april 2010 til Riksrevisjonen, er det utarbeidet nye rapporteringsrutiner gjennom informasjonsgrunnlaget i SOFIE. I de nye restanseoversiktene som nå utvikles, kan beløpene følges tilbake på kontonivå og avstemmes mot åpne poster i regnskapet, slik at de vil være mer oversiktlige og lettere å etterkontrollere. Direktoratet opplyser at dette arbeidet vil bli høyt prioritert, slik at nødvendige rapporter er på plass til årsavslutningen for 2010. Departementet har videre fått opplyst at arbeidet med oppfølging og nedbygging av uavklarte transaksjoner og betalinger pågår, og at direktoratet vil prioritere en tettere oppfølging av dette arbeidet i 2010.

Finansdepartementet viser til at forhold ved SU jevnlig er tema i styringsdialogen med Skattedirektoratet. I årsrapportmøtet for 2009 understreket departementet blant annet forventninger om særskilt oppfølging av restanseutviklingen i 2010.

Finansdepartementet vil følge opp etatens arbeid og tiltak på dette området.

Ad punkt 4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Statens pensjonsfond

4.1.1 Presentasjon av Statens pensjonsfond i Meld. St. 3 Statsrekneskapen

Riksrevisjonen bemerker at statsregnskapets framstilling av SPU's overskudd¹ tar hensyn til SPU's utbytte og renteinntekter, mens en vesentlig avkastningsrelatert inntekt, som gevinst ved salg av verdipapirer, utelates. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om en slik framstilling i statsregnskapet gir et korrekt og relevant bilde av SPU's resultatregnskap.

Etter Riksrevisjonens syn gir framstillingen av SPU's balanse i statsregnskapet ikke et korrekt bilde. Det vises i denne sammenheng til at spesifisering av endringer i balansen for SPU framgår av en egen tabell i statsregnskapet, hvor kjøp og salg av aksjer i Statoil ASA også framgår. Olje- og energidepartementet eier statens aksjer i Statoil ASA. Statens kjøp og salg av disse aksjene har derfor ifølge Riksrevisjonen ingen direkte sammenheng med SPU's balanse.

Departementet viser til at tabell 1.2 i Meld. St. 3 Statsrekneskapen for 2009 viser et samlet overskudd for staten og Statens pensjonsfond. Overskuddsbegrepet er i tråd med nasjonalregnskapets definisjoner og inngår i nasjonalregnskapsbegrepet netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning. Netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning er en sentral referansestørrelse ved internasjonale sammenlikninger av offentlige finanser, og benyttes også i EUs Maastricht-kriterier, jf. Nasjonalbudsjettet 2010, avsnitt 3.2. Det er Statistisk sentralbyrå (SSB) som har ansvar for å forvalte nasjonalregnskapsbegrepene, og departementet vil forholde seg til den standard SSB etablerer.

Tabell 1.2 viser statsbudsjettets utgifter og inntekter uten lånetransaksjoner og Statens pensjonsfond utland. Overskuddsbegrepet, slik det framgår for Statens pensjonsfond, inneholder ikke

1) Meld. St. 3 (2009–2010), tabell 3.2.

netto finanstransaksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten. Netto finanstransaksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten, som er ført på 90-poster i bevilgningsregnskapet, framgår av tabell 1.3 *Lånetransaksjoner og finansieringsbehov.*

Finansdepartementet legger vekt på at overskuddsbegrep knyttet til SPU i kapittel 3 i meldingen om statsregnskapet er i samsvar med presentasjonen i tabell 1.2, slik at dette framstår som sporbart og transparent. Overskuddet i SPU, slik det framgår av tabell 3.2, svarer til overskuddsbegrepet i tabell 1.2 i kapittel 1.

Som Riksrevisjonen påpeker, er nettofinanstransaksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten presentert som endring i balansen, jf. tabell 3.4 Endring i balansen for SPU, og ikke som del av resultatregnskapet for SPU. Etter departementets syn er det en klar sammenheng mellom kjøp og salg av aksjer i Statoil ASA og endringer i SPUs balanse. Når Olje- og energidepartementet selger aksjer i Statoil ASA, blir SPU tilført salgsinntektene. Når Olje- og energidepartementet kjøper aksjer i Statoil ASA, finansieres dette ved uttak av midler fra SPU.

Presentasjonsformen i statsregnskapet 2009 er i samsvar med tidligere års presentasjoner. Finansdepartementet kan ikke se at lov om Statens pensjonsfond entydig angir hvordan kontantstrømmer knyttet til SPU skal framgå i oppstillingen i kapittel 3 i statsregnskapet. Av gjeldende presentasjon framgår alle størrelser som etter loven defineres som netto kontantstrøm, netto finanstransaksjoner, avkastning av fondets plasseringer og overføring fra SPU til statsbudsjettet.

En alternativ presentasjonsform kan være å inkludere *netto finanstransaksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten* på slutten av tabell 3.2 slik at også overskudd i SPU etter finanstransaksjoner framkommer. I så fall må finanstransaksjonene inngå i overskuddsbegrepet i tabell 3.4 hvor endringer i balansen til SPU forklares. Finansdepartementet vil i forbindelse med statsregnskapet for 2010 vurdere om presentasjonsformen i kapittel 3 bør justeres.

Departementet viser også til at Norges Bank utarbeider offentlige rapporter om forvaltningen av SPU i tråd med regnskapsreglene som gjelder for sentralbanken. Finansdepartementet redegjør årlig for de finansielle resultatene i henhold til bankens regnskapsrapportering i egne meldinger

til Stortinget om forvaltningen av Statens pensjonsfond.

4.1.2 Etikk og eierskapsutøvelse

Statens pensjonsfond Norge

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at departementet ikke hadde rutiner for samtidig varsling til Folketrygdfondet og Norges Bank fem år etter at de etiske retningslinjene i 2004 ble gjort gjeldende for begge fondene i Statens pensjonsfond.

Investeringsuniversene til SPN og SPU overlapper hverandre kun i tre land: Danmark, Finland og Sverige. Departementet forventer at det vil være svært få tilfeller hvor det er aktuelt å utelukke et selskap fra begge fondene. Så langt er det bare ett selskap som er utelukket fra både SPN og SPU. Den økonomiske konsekvensen av at det ble lagt til grunn forskjellige nedsalgsperioder for SPN og SPU i dette tilfellet antas å være ubetydelig. I den aktuelle saken var det også på bakgrunn av stortingsbehandlingen offentlig kjent, før nedsalget ble påbegynt, at tobakkselskaper ville bli utelukket fra pensjonsfondets investeringsunivers. Departementet er likevel enig med Riksrevisjonen i at Folketrygdfondet og Norges Bank bør gis samme tidsfrist for fullføring av nedsalg ved eventuelle framtidige uttrekk som berører både SPN og SPU.

Statens pensjonsfond utland

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved oppfølgingen av etikkkravene, gjennom indirekte å medvirke til å finansiere selskaper, ved kjøp av rentebærende verdipapirer i selskaper hvor departementet ikke lenger ønsker å være eier. Videre ber Riksrevisjonen opplyst omfanget av slike investeringer fram til og med 2009.

Graverutvalget la til grunn at obligasjonsinvesteringer skulle likebehandles med aksjeinvesteringene. I tråd med dette har departementet lagt til grunn at egenkapital- og renteinstrumenter skal sidestilles når det gjelder utelukkelse som besluttes i henhold til de etiske retningslinjene for SPU. Dette har også blitt gjennomført ved Finansdepartementets brev til Norges Bank om utelukkelse, hvor departementet har bedt Norges Bank om å selge både rentebærende instrumenter og egenkapitalinstrumenter. Det er således ikke riktig som det heter i punkt 1.3.4 i Riksrevisjonens brev at departementet inntil primo 2009 ikke har varslet at utelukkelse av selskaper både innebærer nedsalg av aksjer og rentebærende papirer.

Imidlertid skjedde det ved et tilfelle i 2007 at "rentebærende instrumenter" ble uteglemt i et brev om nedsalg. Dette berodde på en ren inkurie, og var ikke uttrykk for noen endring i forståelsen av at også rentebærende instrumenter omfattes av beslutninger om utelukkelse. Denne feilen forplantet seg til senere brev, slik at "rentebærende instrumenter" ble utelatt fra brevet til Norges Bank om nedsalg også i løpet av 2008. Da dette ble oppdaget, skrev departementet umiddelbart til Norges Bank for å be banken om å selge ned eventuelle gjenværende beholdninger i de utelukkede selskapene, jf. brev 16. februar 2009.

I brev fra Norges Bank 10. mars 2009 opplyste banken at de pr. 31. desember 2008 hadde hatt beholdninger av rentebærende instrumenter i tre selskaper som på det tidspunktet var utelukket. Dette gjaldt Rio Tinto plc. og Rio Tinto Ltd. (disse to selskapene er utelukket ved samme beslutning), Barrick Gold Corporation og Textron Inc. Disse beholdningene var avhendt på tidspunktet da Norges Banks brev ble sendt. Norges Bank informerte om at de hadde solgt rentebærende instrumenter utstedt av selskaper som hadde samme såkalt "ticker" (selskapskode) som utelukkede selskapene. Dette var i tråd med den praksis Norges Bank i flere år hadde fulgt ved nedsalg av rentebærende instrumenter, og som ble redegjort for og stadfestet i Nasjonalbudsjettet 2010 punkt 5.3.8.

Pr. 31.12.2008 utgjorde beholdningen av rentebærende instrumenter utstedt av selskapene som er nevnt ovenfor og som ble solgt som følge av departementets brev av 16. februar 2009 om lag 479 mill. kroner. Dette utgjorde om lag 0,03 pst. av den totale beholdningen av rentebærende instrumenter på 1 615 mrd. kroner på samme tidspunkt.

4.1.3 Forvaltningskostnader eksterne forvaltere – SPU

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har oppfylt sitt oppfølgingsansvar overfor Norges Bank, når de ikke har rutiner for å følge opp forvaltningsavtaler som inngås.

Stortinget har gjennom lov om Statens pensjonsfond § 2 gitt Finansdepartementet i oppgave å forvalte fondet. Samtidig angir loven at utenlandsdelen av fondet (SPU) anbringes som innskudd på konto i Norges Bank. Forarbeidene gir ikke nærmere føringer for den nærmere oppgavefordelingen mellom departementet og banken, men finanskomiteen har gitt uttrykk for at Norges

Bank må ha en viss grad av frihet i gjennomføringen av forvalteroppdraget, og at løpende detaljstyring verken er mulig eller ønskelig, jf. Innst. S. nr. 277 (2008-2009). I Meld. St. 10 (2009-2010) avsnitt 4.2.3 har departementet beskrevet nærmere hvordan arbeids- og oppgavefordelingen blir praktisert. I tråd med komiteens syn legger departementet til grunn at det skal være en reell delegering av den operative gjennomføringen av forvaltningen til Norges Bank.

Finansdepartementet har en løpende oppfølging av bankens totale kostnader knyttet til forvaltningen av SPU, jf. bl.a. omtale i avsnittene 3.2.4 og 13.6 i Meld. St. 10 (2009-2010). Departementet er ikke involvert i godkjenning av eksterne forvaltere og gjennomfører heller ikke kvalitets-sikring av avtalene med enkeltforvaltere. Det foretas heller ikke et særskilt arbeid i departementet i forbindelse med avkastningsavhengige honorarer til enkeltforvaltere. Engasjement av eksterne forvaltere er en del av bankens operative forvaltning. Bankens organer har ansvar for risikostyring og internkontroll også der forvalteroppdrag er satt ut eksternt, jf. forskrift om risikostyring og internkontroll i Norges Bank av 17. desember 2009. Etter departementets syn er dette i tråd med arbeidsfordelingen mellom bankens organer og departementet.

I punkt 1.3.5, andre avsnitt, gjengir Riksrevisjonen opplysninger knyttet til forvaltningsavtalen som er inngått med en ekstern forvalter, samt honorar utbetalt til denne. Norges Bank opplyser til departementet at banken ikke har mottatt et krav på et avkastningsavhengig honorar på ca. 900 mill. kroner fra forvalteren. Videre opplyser banken at den opprinnelige investeringen på rundt 2,8 mrd. kroner i sin helhet var trukket ut av porteføljen ved utgangen av 2009, slik at den gjenstående markedsværdien på ca. 3,3 mrd. kroner som det refereres til i sin helhet er avkastning fra investeringen.

4.1.4 Lønn til ledergruppen i NBIM som belastes SPU

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at det opplyses om forventet fastlønn for neste periode (2010) og ikke gis lønnsopplysninger som er relevante for den aktuelle rapporteringsperioden.

Departementet vil vise til bankens regnskaper for 2009 slik de er fastsatt av representantskapet, jf. sentralbankloven § 30. Opplysninger om lønn til ledende ansatte i Norges Bank er gitt i henhold til regnskapsprinsipper fastsatt av representantskapet

og i henhold til Norges Banks vurdering av hvem som anses for "ledende ansatte".

Finansdepartementet har i Ot.prp. nr. 58 (2008-2009) om ny regnskaps- og revisjonsordning mv. for Norges Bank begrunnet hvorfor regnskapsreglene for Norges Bank bør fastsettes i eller i medhold av sentralbankloven. Sentralbankloven ble ved lovendring 19. juni 2009 endret i tråd med forslaget i Ot.prp. nr. 58 (2008-2009):

§ 30 nytt annet ledd skal lyde:

Norges Bank er regnskapspliktig etter regnskapsloven og bokføringspliktig etter bokføringsloven. Kongen kan i forskrift fastsette særskilte regler om årsregnskap, årsberetning og bokføring for banken som utfyller eller fraviker bestemmelsene i eller i medhold av regnskapsloven og bokføringsloven.

I Finansdepartementets utkast til ny forskrift om regnskapsregler for Norges Bank² foreslår departementet i § 3-5 *noteopplysninger om ytelser til ledende personer m.v. knyttet til forvaltningen av investeringsporteføljen* at krav til noteopplysninger om ytelser til ledende personer gjelder tilsvarende for ledergruppen til NBIM.

4.1.5 Avkastningsmåling av Statens pensjonsfond utland

Prosentavkastning målt i internasjonal valuta

Under punkt 1.3.7 opplyses det at SPU for 2009 oppnådde en avkastning på 25,6 prosent. Referanseporteføljens avkastning på 21,5 prosent er imidlertid ikke kommentert, slik det gjøres for 2008 hvor fondet har mindrevkastning. I lys av en likviditetsrelatert finanskriser i 2008 og et marked som ble mer normalisert i 2009, kan det etter departementets syn være hensiktsmessig å se avkastningen i 2008 og 2009 i sammenheng, herunder gi lik avkastningsinformasjon om begge år.

Meravkastning

Riksrevisjonen reiser spørsmål om hva avkastningen fra utlån av verdipapirer ville utgjort ved sammenlikning mot passiv/indeksnær forvaltning. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved om det er andre årsaker enn risiko og kompetanse som tilsier at inntekter fra utlån av verdipapirer skal defineres som meravkastning.

Finansdepartementet viser til side 30-35 i Meld. St. 10 (2009-2010) hvor det redegjøres for

2) Jf. departementets høringsnotat 8. juli 2010 om forskrift om regnskapsregler for Norges Bank.

sammenhengen mellom brutto meravkastning og netto verdiskaping ved aktiv forvaltning, samt hvilken forventning departementet har til netto verdiskaping fra aktiv forvaltning på lang sikt. Det framgår bl.a. av figur 2.4 i Meld. St. 10 (2009-2010) at inntekter fra utlån av verdipapirer holdes utenfor ved beregning av netto verdiskaping fra aktiv forvaltning. I omtalen av figuren vises det til at dette isolert sett innebærer et forsiktig anslag på verdiskaping ved aktiv forvaltning, ettersom det kan argumenteres for at deler av slike utlånsinntekter skyldes aktiv forvaltning av utlånsprogrammene. Departementet gir videre en begrunnelse for hvorfor en i oppfølgingen av forvaltningen av SPU vil bruke en forventning på om lag ¼ pst. brutto meravkastning som en praktisk tilnærming til en teoretisk mer korrekt forventning på om lag ¼ pst. netto verdiskaping. Denne tilnærmingen er i tråd med etablert markedspraksis og gir grunnlag for sammenlikning med andre fond. Det er etter departementets syn naturlig å definere inntekter som ikke inngår i referanseindeksens entydig definerte avkastning som meravkastning. Etter hva departementet erfarer er det også vanlig internasjonalt å rapportere inntekter fra utlån av verdipapirer som en del av brutto meravkastning.

Internasjonale standarder og avkastningsmetode

Så langt Riksrevisjonen er kjent med har GIPS vært eneste anerkjente internasjonale standard brukt i Norge siden 1999. Departementet bes om å opplyse hvilken standard som har vært lagt til grunn for SPU fram til og med 2009.

Departementets utfyllende bestemmelser om forvaltningen av SPU har siden 1. januar 2006 inneholdt et krav om at "*avkastningsmåling skal følge internasjonalt anerkjente standarder*"³. Departementet har i de siste årene lagt vekt på at Norges Banks metode for beregning av avkastning⁴ er i tråd med *Global Investment Performance Standards*' (GIPS) anbefalinger vedrørende beregningsmetode, men departementet har ikke eksplisitt krevd at Norges Bank skal rapportere avkastningstall i henhold til GIPS. Det vises i denne sammenheng til konkurransegrunnlaget for anbudet om kontrollberegninger av bankens avkastningstall som Riksrevisjonen har fått tilgang til.

3) Jf. første avsnitt i punkt 4 i departementets utfyllende bestemmelser om forvaltningen av SPU.

4) Metoden er beskrevet i utrykte vedlegg til SPU's årsrapporter som er offentliggjort på Norges Banks internettsider.

Bakgrunnen for denne nyanseringen er at GIPS krever at en forvalter skal inkludere alle porteføljene som forvaltes i sin GIPS-rapportering. Samtidig er det et krav om at samtlige regler i GIPS-standarden må oppfylles før en forvalter kan hevde at rapportering skjer i henhold til GIPS. Departementet har vært tilbakeholden med å innføre rapporteringskrav for SPU som automatisk får konsekvenser for rapporteringen av andre porteføljer som Norges Bank forvalter (valutareservene, Statens petroleumsforsikringsfond) før konsekvensene av et slikt tiltak var nærmere utredet. Det framgår av høringsutkast til departementets nye regelverk for forvaltningen av SPU at det i framtiden legges opp til rapportering i samsvar med GIPS⁵.

Departementet viser videre til at SPUs avkastningsrapport ble GIPS-verifisert av en uavhengig tredje part i februar 2010 for perioden 1998-2009. Avkastningsmålingen i SPU har således fra og med 1998 funnet sted i tråd med GIPS.

Konsulentselskapet Mercer har i en årrekke foretatt uavhengige kontrollberegninger av SPUs avkastning på oppdrag fra departementet, jf. eget punkt nedenfor. Etter Finansdepartementets vurdering er denne kontrollen det mest effektive og sentrale kontrolltiltaket som verifiserer avkastningen som løpende rapporteres for SPU.

Avstemmingsrutiner

Under punkt 1.3.7 skriver Riksrevisjonen at "Avkastningsberegningene foretas av NBIM i et eget system, og disse avstemmes mot regnskapet". Departementet vil tro at det som avstemmes mot regnskapet ikke er selve avkastningsberegningene (disse kan ikke avstemmes grunnet ulik metodikk mellom GIPS-basert avkastningsmåling og regnskapsføring), men at markedsverdigrunnlaget som ligger til grunn for avkastningsberegningene samsvarer med markedsverdi i regnskapet.

Finansdepartementets kontrollmåling og oppfølging av SPUs avkastning

Mercers rapport vurderes å holde en god internasjonal standard, og rapporteringen synes å være relevant og utfyllende. Imidlertid har Mercer benyttet en annen metode til kontrollmåling enn det som oppgis i rapporten. Etter Riksrevisjonens vurdering burde det opplyses om den metoden som faktisk benyttes, da de to ulike metodene kan gi ulike avkastningsresultat.

5) Jf. § 7-1 (3) i utkast til nytt regelverk for forvaltningen av SPU som ble sendt på høring 31. august 2009.

Finansdepartementet viser til at departementet fastsatte særskilte regler for tilførselen til SPU under innfasing av økt aksjeandel i perioden juli 2007 – juni 2009. Reglene ble utarbeidet for å sikre en mest mulig kostnadseffektiv gjennomføring av endringen i strategisk aktivaallokering. Det ble bl.a. lagt stor vekt på å gjøre det vanskelig for andre markedsaktører å forutse når SPU ville gjennomføre kjøp av aksjer. Innfasingsregimet medførte noen nye utfordringer for Mercer som gjorde det nødvendig å justere metoden for kontrollberegninger. Etter departementets vurdering ville det ha vært vanskelig for Mercer å redegjøre for disse endringene i den offentlige rapporten for 2008 uten samtidig å avsløre detaljer i reglene for den pågående innfasingen av høyere aksjeandel.

Ikt-sikkerhet vedrørende SPUs transaksjonsdata
Riksrevisjonen vurderer det som en svakhet fra et ikt-perspektiv at transaksjonsdata sendes som usikret e-post, og stiller spørsmål ved om denne praksis er i samsvar med sikkerhetslovgivningen.

Finansdepartementet viser til at Norges Bank og departementet har tatt initiativ til at slike oversendelser av historiske beholdningsdata kun skjer via sikker e-post i framtiden. Etter departementets syn er ikke de data som utveksles mellom JP Morgan og Mercer/Bank of New York Mellon av en slik art at de omfattes av sikkerhetsloven.

Regnskapsmessig avkastning

Med bakgrunn i den utførte analysen bemerker Riksrevisjonen at det er vesentlig usikkerhet knyttet til om SPUs rapporterte resultat før valutakursreguleringer for 2009 på 613 mrd. kroner reflekterer faktisk verdiendring for 2009. Årsaken til usikkerheten relaterer seg til valgt metode for å skille ut valutakurseffekten. Metoden som er benyttet for SPU skaper ekstra usikkerhet for de periodene hvor det er store valutakurssvingninger, og har særskilt relevans for 2009-rapporteringen grunnet styrket kronekurs gjennom 2009.

Det stilles spørsmål ved hva departementet legger til grunn i "regnskapsstørrelser knyttet til akkumulert avkastning over lengre tidsperioder", og lengden på disse periodene.

Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved om det ikke foreligger inkonsistens i behandlingen av regnskapsmessig resultat før og etter valutakursreguleringer når det legges ulike metoder til grunn, og om departementet anser behovet for

korrekt rapportering av regnskapsmessig avkastning før valutakursreguleringer på kvartals- og årsbasis som ikke så vesentlig og relevant.

Departementet vil vise til bankens regnskaper for 2009 slik de er fastsatt av representantskapet, jf. sentralbankloven § 30. Siden SPU inngår i Norges Banks balanse, har departementet fastsatt at fondsmidlene skal regnskapsføres i henhold til Norges Banks regnskapsprinsipper. Departementet vil imidlertid presisere at forholdet som omtales ikke påvirker verdien av SPUs kronekonto på Norges Banks balanse hvor resultatet etter valutakursreguleringer henføres.

Finansdepartementet har i Ot.prp. nr. 58 (2008-2009) om ny regnskaps- og revisjonsordning mv. for Norges Bank begrunnet hvorfor regnskapsreglene for Norges Bank bør fastsettes i eller i medhold av sentralbankloven. Sentralbankloven ble ved lovendring 19. juni 2009 endret i tråd med forslaget i Ot.prp. nr. 58 (2008-2009):

§ 30 nytt annet ledd skal lyde:

Norges Bank er regnskapspliktig etter regnskapsloven og bokføringspliktig etter bokføringsloven. Kongen kan i forskrift fastsette særskilte regler om årsregnskap, årsberetning og bokføring for banken som utfyller eller fraviker bestemmelsene i eller i medhold av regnskapsloven og bokføringsloven.

Finansdepartementet har 8. juli 2010 sendt utkast til ny forskrift om regnskapsregler for Norges Bank⁶ ut på høring og ba i denne sammenheng om synspunkter fra høringsinstansene på hvordan valutakursreguleringer bør beregnes og behandles i framtidig regnskapsrapportering for SPU.

Departementet anser en målsetning om "korrekt rapportering av regnskapsmessig avkastning på kvartals- og årsbasis" som både vesentlig og relevant for en regnskapsforskrift. SPU har imidlertid en del særtrekk (kun investeringer utenlands, meget lang investeringshorisont, fokus på utviklingen i internasjonal kjøpekraft til fondskapitalen) som gjør at det kan være ulike syn på hva som er "korrekt rapportering". Det er lagt til grunn at formålet med investeringsstrategien er å maksimere fondets internasjonale kjøpekraft. Dette innebærer for det første at det bør legges vekt på fondets realavkastning over tid, ikke den nominelle avkastningen. For det annet bør det legges størst vekt på avkastningstall målt i referanseindeksens valutasammensetning.

6) Jf. departementets høringsnotat 8. juli 2010 om forskrift om regnskapsregler for Norges Bank.

Det finnes ikke én bestemt, internasjonalt anerkjent "korrekt" metode for å dekomponere det regnskapsmessige resultatet målt i nominelle kroner til en realavkastning målt i utenlandsk valuta. Det kan være flere relevante hensyn å ivareta ved fastsettelse av metode, og det kan være nødvendig å foreta avveininger mellom disse. Når Riksrevisjonen under punkt 1.3.7 kommenterer to av metodene som henholdsvis "NBIMs (særskilte) metode" og "metode basert på virkelig verdi" kan det oppfattes slik at regnskapsmetoden som benyttes ikke baserer seg på virkelig verdi, eller at banken har laget sin særegne metode. Dette er ikke tilfellet.

Departementet vil for øvrig vise til brev fra Norges Bank til Riksrevisjonen av 13. april 2010, der det framgår at fondets regnskapsførere, JP Morgan og Citibank, har en bred internasjonal kundegruppe som benytter deres regnskaps-tjenester basert på den metoden som Norges Bank benytter for å skille ut valutakurseffekten. Banken peker på at metoden, som primært benyttes som del av intern regnskapsrapportering, er anerkjent internasjonal regnskapspraksis.

Finansdepartementet vil vurdere disse spørsmålene nærmere på bakgrunn av innspill fra høringsinstansene.

4.1.6 Regnskapsregelverk for SPU

Riksrevisjonen rapporterte for 2008 at SPUs regelverk ikke inneholdt bestemmelser om hvilket regnskapsregelverk som gjaldt spesifikt for SPU. Riksrevisjonen bemerker at regelverket som skal gjelde for SPU utledes fra sentralbankloven. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om SPUs regnskap har status som eget regnskap, eller er å oppfatte kun som et utdrag av Norges Banks noteopplysninger. Det framgår av Santiago-prinsippene⁷, som Norge har sluttet seg til, at statlige investeringsfonds årsrapporter bør inneholde regnskap som er utarbeidet i henhold til internasjonale eller nasjonale regnskapsstandarder. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet legger til grunn at Santiago-prinsippene skal gjelde for SPU.

Departementet viser til avsnitt 4.1 i Ot.prp. nr. 58 (2008-2009), som beskriver hvordan SPU inngår i Norges Banks regnskaper. Departementet legger til grunn at SPUs regnskap er en del av regnskapet

7) Santiago-prinsippene omfatter statlige investeringsfond, er basert på frivillighet, og omhandler blant annet utforming og etterlevelse av rammeverket og åpenhet. Disse ble publisert i oktober 2008 av International Working Group of Sovereign Wealth Funds, hvor Norge også har deltatt.

til Norges Bank. Ifølge punkt 4.3 i departementets utfyllende bestemmelser om forvaltningen av SPU skal regnskapsrapportering skje i henhold til Norges Banks regnskapsprinsipper.

Finansdepartementet har i Ot.prp. nr. 58 (2008-2009) om ny regnskaps- og revisjonsordning mv. for Norges Bank begrunnet hvorfor regnskapsreglene for Norges Bank bør fastsettes i eller i medhold av sentralbankloven, jf. beskrivelse ovenfor. Det nye regnskapsregelverket for Norges Bank er i tråd med Santiago-prinsippene som Finansdepartementet har vært med på å utarbeide.

4.2 Skatteetaten

4.2.1 Kontroll av næringsdrivende og selskaper

Riksrevisjonen viser til at utviklingen over flere år knyttet til skatteetatens kontrollvirksomhet viser dreining fra tyngre kontroller til mer avgrensede kontroller, redusert treffprosent på regnskapskontroller og oppgavekontroller, samt nedgang i antall anmeldelser etter stedlig kontroll (bokettersyn). Det pekes på at etaten ikke har lykkes i å dreie en større del av ressursbruken over på ligning av næringsdrivende og selskaper og at gjennomførte regnskapskontroller er betydelig redusert over flere år. Riksrevisjonen viser også til at det til tross for en betydelig styrking av skatteetatens budsjett er fastsatt resultatkrav for 2010 som er vesentlig lavere enn det som ble gjennomført før reorganiseringen 1. januar 2008.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp at skatteetatens kontrollvirksomhet er i samsvar med føringene i St.prp. nr 1 (2008-2009).

Finansdepartementet vil bemerke at det allerede tidlig i 2007 ble etablert en tett oppfølging av reorganiseringen av skatteetaten (ROS), med jevnlig statusmøter med Skattedirektoratet. Skattedirektoratet har vist til at svært mange medarbeidere fikk nye oppgaver som følge av reorganiseringen, samtidig som de mistet flere erfarne revisorer. Det har tatt tid å bygge opp nødvendig kompetanse, spesielt innenfor bokettersyn og oppgavekontroll. Finansdepartementet forutså at dette kunne skje, og Stortinget ble orientert om at gjennomføringen av ROS ville kunne by på særskilte utfordringer, jf. St.prp. nr. 1 (2007-2008) og St.prp. nr. 1 (2008-2009). Samtidig ble skatteetatens budsjett for 2009 styrket for blant annet å øke innsatsen mot alvorlige skatteunndragelser, styrke skattekrimenhetene og styrke merverdiavgiftskontrollen, jf. St.prp. nr 1(2008-2009).

Finansdepartementet konstaterer at resultatutviklingen samlet sett er gjennomgående bedret fra 2008 til 2009, men at det likevel er et klart forbedringsbehov på flere områder sammenliknet med 2007-nivå. Dette gjelder blant annet kontrollområdet. Mens omfanget av regnskapskontroller har økt marginalt, har antallet kontroller av mva-oppgaver økt mye. Skattekrimenhetene er dessuten betydelig styrket. Under årsrapportmøtet for 2009 uttalte Finansdepartementet klare forventninger om ytterligere økt aktivitet på kontrollområdet generelt i 2010, og spesielt at antallet regnskapskontroller og kontroller på mva-området må økes. Det ble samtidig vist til premissene som var lagt til grunn for styrkingen av kontrollområdet i 2009, med budsjettmessig helårsvirkning i 2010. Målet for antall regnskapskontroller i 2010 er 13 pst. høyere enn resultatet for 2009, og målet for antall kontroller av mva-oppgaver i 2010 er hele 34 pst. høyere enn resultatet for 2009.

Skatteetatens kontrollvirksomhet er svært sammensatt. Departementet mener derfor at det er vesentlig å ha et helhetlig perspektiv når etatens kontrollresultater skal vurderes. Det skal bl.a. bemerkes at skatteetaten har avdekket betydelige beløp i 2009, og at avdekningen har økt til dels betydelig fra 2008. Dette indikerer mao. at det har blitt avdekket betydelige beløp gjennom færre, men mer komplekse og omfattende saker. Samtidig har skatteetaten nå et tydeligere fokus på hele verdikjeden og bruken av varierte virkemidler i ulike faser. I den forbindelse kan det blant annet vises til at etaten etter ROS i større grad satser på såkalt proaktiv kontroll gjennom å styrke veiledningstjenesten.

Finansdepartementet følger opp kontrollområdet særskilt i styringsdialogen med skatteetaten i 2010, jf. også den betydelige budsjettstyrkingen av området. Tilbakemeldinger fra skattedirektøren om foreløpige resultater for 2010 tyder på ytterligere bedring av resultatene på kontrollområdet.

4.2.2 Pålitelighet i rapporteringen

Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet vurderer resultatrapporteringen på prioriterte innsatsområder som tilfredsstillende, og om resultatrapporteringen gir departementet tilstrekkelig grunnlag for styring og oppfølging. Revisjonen har påvist upresis begrepsbruk og feilregistreringer av kontrolltyper.

Finansdepartementets styring av skatteetaten baseres på en klar forventning om at de resultater

som blir rapportert, er gjennomgående korrekte. Tillit til skatteetatens rapportering er avgjørende for å sikre et tilstrekkelig og pålitelig grunnlag for departementets styring av etaten. Departementet og Skattedirektoratet vurderer rapporteringen som alt i alt dekkende, men erkjenner at dette er et kontinuerlig forbedringsarbeid.

Departementet har forståelse for at datakvaliteten i en så stor etat som skatteetaten vil være en gjennomgående og vedvarende utfordring. Selv om antallet nivåer og antallet regionale forvaltningsorganer er blitt kraftig redusert som følge av ROS, er like fullt et betydelig antall enheter involvert i skatteetatens arbeidsprosesser. En utfordring for Skattedirektoratet er å skape likhet i forståelsen av hva de ulike arbeidsoppgavene innebærer, slik at resultatene av disse rapporteres etter samme mønster fra alle etatens enheter. Finansdepartementet viser til at skatteetaten er i gang med et omfattende arbeid for å skape enhetlige definisjoner som kan brukes til å kartlegge etatens samlede kontrollarbeid. Departementet har videre merket seg at Skattedirektoratet rapporterer om kontinuerlig forbedring av egne systemer for oppfølging av resultater og ressursbruk. Finansdepartementet og Skattedirektoratet har også igangsatt et arbeid der etatens styringsparametere skal gjennomgås. På sikt vil også dette arbeidet kunne bidra til sikrere rapportering.

Departementet følger for øvrig fortløpende opp feil og mangler i rapporteringen med direktoratet. Med bakgrunn i enkelte avdekkede feil i årsrapporteringen for 2009, understreket departementet i årsrapportmøtet klare forventninger om bedre kvalitetssikring av etatens resultatrapportering.

Departementet forventer at de ulike tiltakene vil ha positiv effekt på rapporteringskvaliteten, og vil følge dette opp i styringsdialogen med etaten.

4.2.3 Oppgavebehandling merverdiavgift

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om skatteetatens praksis for ileggelse av tilleggsavgift og for anmeldelse på grunn av manglende levering av mva-oppgave er i samsvar med forvaltningsrettslige prinsipper om likebehandling, og om departementet vurderer tiltak for å redusere ulikhetene. Revisjonen har avdekket geografisk forskjellsbehandling av avgiftspliktige.

Finansdepartementet vil understreke at både departementet og Skattedirektoratet legger stor vekt på rettssikkerhet og likebehandling, og har merket seg de forhold Riksrevisjonen omtaler.

Det bør imidlertid bemerkes at det i en stor etat vil være visse utfordringer knyttet til likebehandling i saker som bygger på en konkret skjønsmessig vurdering. Reorganiseringen av skatteetaten og inndelingen i fem regioner synliggjør i større grad enn tidligere ulik saksbehandling og praksis mellom landsdelene. I så måte er ROS et viktig virkemiddel for å tilrettelegge for likebehandling i liknings- og avgiftsarbeidet.

Finansdepartementet er kjent med at Skattedirektoratet har iverksatt flere tiltak for å sikre likebehandling i regionene ved gjennomføring av oppgavekontroll. Blant annet har etaten nedsatt et program, "Kontinuerlig forbedring – prosjekt oppgavekontroll", som vil ta opp problemstillinger rundt variasjonene mellom og innad i regionene om hva som registreres på hver enkelt sak. Videre er det igangsatt et landsdekkende "Filternettverk MVA", hvor formålet er å øke generell kvalitet samt treffprosent ved kontrollene. Rutinene for oppgavebehandling er dessuten besluttet gjennomgått, og anmeldelsesinstruksen er for tiden under revisjon i Skattedirektoratet. Direktoratet har for øvrig opplyst at foreløpige tall indikerer en økning på 50 pst. i antall anmeldelser så langt i 2010.

Finansdepartementet vil fortsatt følge opp saken overfor Skattedirektoratet i styringsdialogen."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt ti avsluttende revisjonsbrev uten merknad og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til skatteetaten.

6.1 Statens pensjonsfond

6.1.1 Presentasjon av Statens pensjonsfond i Meld. St. 3 Statsrekneskapen

Resultatregnskap for Statens pensjonsfond utland

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at gevinster og tap, som utgjør en vesentlig del av resultat-elementet i Statens pensjonsfond utland (SPU), blir utelatt i Meld. St. 3, statsregnskapets framstilling av overskuddet i SPU. Finansdepartementet opplyser blant annet at overskuddsbegrepet er i tråd med nasjonalregnskapets definisjoner og at netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning er en sentral referansestørrelse ved internasjonale sammenlikninger av offentlige finanser. Departementet viser videre til at Statistisk sentralbyrå

(SSB) har ansvar for å forvalte nasjonalregnskapsbegrepene, og at det vil forholde seg til den standard SSB etablerer.

Riksrevisjonen er av den oppfatning at SPUs gevinster og tap må inkluderes i statsregnskapets resultatframstilling for å gi et korrekt og relevant bilde og kan ikke se av bevilgningsreglementet at nasjonalregnskapets prinsipper skal legges til grunn ved utarbeidelse av statsregnskapet.

Endring i balansen for Statens pensjonsfond utland

Riksrevisjonen ser det ikke som tilfredsstillende at statens kjøp og salg av aksjer i Statoil ASA framstilles dobbelt i statsregnskapet, som endring i balansen til både SPU og Olje- og energidepartementet. Nåværende framstilling i statsregnskapet kan oppfattes av leseren som om det kjøpes og selges aksjer i Statoil ASA for SPU. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i forbindelse med Statsregnskapet 2010 vil vurdere om presentasjonsformen i kapittel 3 bør justeres.

6.1.2 Etikk og eierskapsutøvelse

Statens pensjonsfond Norge

Det framgår av de etiske retningslinjene at utelukkelse av selskaper fra SPUs investeringsunivers gjelder også for Statens pensjonsfond Norge (SPN). Likevel hadde SPN ved utgangen av 2009 aksjer og obligasjoner i et selskap som var utelukket fra SPUs investeringsunivers. Riksrevisjonen ser det som uheldig at Finansdepartementet, fem år etter at de etiske retningslinjene ble gjort gjeldende for begge fondene, fortsatt ikke har rutiner for å varsle Folketrygdfondet og Norges Bank samtidig om selskaper der departementet ikke lenger ønsker å være eier. Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enig med Riksrevisjonen og departementet uttaler at det vil utarbeide nye rutiner for hvordan Folketrygdfondet skal varsles om slike uttrekk.

Statens pensjonsfond utland

Revisjonen har vist at SPU har investert i rentebærende verdipapirer som var utelukket fra fondets investeringsunivers. Departementet opplyser at det ved en inkurie har utelatt rentebærende instrumenter fra instruksjonene til Norges Bank for perioden 2007 til 2009. Riksrevisjonen finner det ikke tilfredsstillende at SPU ikke ble forvaltet i tråd med de etiske retningslinjene som Stortinget har sluttet seg til²⁷.

27) Budsjett-innst. S. II (2003–2004) fra finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 2004, St.meld. nr. 2 (2003–2004).

6.1.3 Forvaltningskostnader eksterne forvaltere – SPU

SPU ble i 2009 belastet med forvaltningskostnader på totalt 3,2 mrd. kroner av Norges Bank, hvorav 1,4 mrd. kroner var avkastningsavhengige honorarer til eksterne forvaltere. En avtale med en ekstern forvalter uten øvre grense for avkastningsavhengig honorar, resulterte etter reforhandling i utbetalt honorar på ca. 500 mill. kroner. Opprinnelig avtale ville ha medført et honorar på ca. 900 mill. kroner. Honoraret framstår både før og etter reforhandling av avtalen som påfallende høyt, så vel beløpsmessig som prosentuell.

Departementet opplyser at det har løpende oppfølging av bankens totale kostnader knyttet til forvaltningen av SPU. Departementet uttaler videre at det ikke er involvert i godkjenning eller kvalitetssikring av avtalene med enkeltforvaltere da det er bankens organer som har ansvar for risikostyring og internkontroll.

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at det inngås avtaler til slike vilkår og stiller spørsmål ved Norges Banks internkontroll i denne sammenheng. Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at Finansdepartementet ikke engasjerer seg i arbeidet med oppfølging av eksterne forvaltere slik de har avtalemessig adgang til. Riksrevisjonen vurderer departementets begrensede oppfølging i denne sammenheng som alvorlig og mener at det tilligger Finansdepartementet et mer proaktivt oppfølgingsansvar.

6.1.4 Lønn til ledergruppen i Norges Bank Investment Management som belastes SPU

Riksrevisjonen vurderer det som kritikkverdig at lønnsopplysninger om faktisk utbetalt lønn til Norges Bank Investment Managements (NBIM) ledergruppe verken ble opplyst i SPUs årsrapport som noteopplysning eller til Riksrevisjonen. Departementet viser til at Norges Bank har gitt opplysninger i henhold til regnskapsprinsipper fastsatt av representantskapet og Norges Banks vurdering av hvem som anses for "ledende ansatte". Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet i utkast til ny forskrift foreslår krav om noteopplysninger vedrørende ytelser til ledende personer knyttet til forvaltningen av investeringsporteføljen.

6.1.5 Avkastningsmåling av SPU

Prosentavkastning målt i internasjonal valuta

Meravkastning

Meravkastning er et mål på hvor stort bidrag den aktive forvaltningen i Norges Bank har gitt til fondets samlede avkastning. Inntekter fra utlån av verdipapirer inngår i rapporteringen av brutto meravkastning. Etter hva departementet erfarer er det vanlig internasjonalt å rapportere inntekter fra utlån av verdipapirer som en del av brutto meravkastning. Riksrevisjonen er av den oppfatning at internasjonal praksis også viser eksempler på at inntekter fra utlån av verdipapirer ikke utelukkende rapporteres som meravkastning.

Riksrevisjonen finner det uheldig at Stortingets forutsetning om transparens og åpenhet ikke tilfredsstilles fullt ut, eksempelvis ved at kostnader for aktiv forvaltning ikke framkommer. Selv om det internasjonalt er vanlig å rapportere brutto meravkastning, mener Riksrevisjonen at for å tilfredsstille Stortingets forutsetning om transparens og åpenhet bedre, bør departementet vurdere å rapportere netto meravkastning slik at kostnadene for aktiv forvaltning tydelig framkommer i både prosent og kroner.

Internasjonale standarder og avkastningsmetode

SPU skal følge internasjonalt anerkjente standarder ved avkastningsmåling. Global Investment Performance Standard (GIPS) anses som den anerkjente internasjonale standarden på området og krever at både beregninger og rapportering er i henhold til standarden. Departementet anfører at SPUs avkastningsberegning fra og med 1998 har funnet sted i tråd med denne standarden. Riksrevisjonen ser det som uheldig at rapporteringen ikke har omfattet opplysninger om belåning i fondet og slik ikke tilfredsstillt GIPS fullt ut.

Avstemmingsrutiner

Riksrevisjonen vurderer det som uheldig at NBIMs avstemmingsrutiner for SPUs avkastningsberegninger ikke har fastsatt terskelverdi for akseptert avvik mellom regnskaps- og avkastningssystemet.

Finansdepartementets kontrollmåling og oppfølging av SPUs avkastning

Riksrevisjonen vurderer det som uheldig at Finansdepartementets konsultentselskap, i publiserte rapporter på departementets hjemmeside, i perioden 2007–2009 har opplyst om en annen avkastningsmetode enn den som faktisk har vært benyttet for kontrollmåling.

Departementet opplyser at det ville vært vanskelig å oppgi riktige opplysninger uten samtidig å avsløre detaljer om den pågående innfasingen av høyere aksjeandel.

Ikt-sikkerhet vedrørende SPUs transaksjonsdata

Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at SPUs transaksjonsdata har vært sendt som usikret e-post og anser det som en svakhet fra et ikt-sikkerhetsperspektiv. Finansdepartementet viser til at Norges Bank og departementet har tatt initiativ til at slike oversendelser av historiske beholdningsdata kun skjer via sikker e-post. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp at SPUs transaksjonsdata sendes som sikker e-post framover.

6.1.6 Regnskapsmessig avkastning

SPUs prosentmessige avkastning målt i internasjonal valuta for 2009 ble rapportert til 25,6 prosent, tilsvarende 613 mrd. kroner. Beløpet framkommer av resultatrapportering for SPU som resultat før valutakursreguleringer. Finansdepartementet bygger blant annet på dette i rapporteringen til Stortinget. Riksrevisjonens analyse av hvordan valutakurseffekten påvirker SPUs regnskapsmessige avkastning, viste at det var vesentlig usikkerhet knyttet til om det presenterte resultatet reflekterer den faktiske verdiendringen for 2009. Usikkerheten har sammenheng med valg av metode for å skille ut valutakurseffekten. Metoden gir ekstra usikkerhet i perioder med store valutakurssvingninger.

Departementet opplyser at SPU har en del særtrekk som gjør at det kan være ulike syn på hva som er "korrekt rapportering". Videre opplyses det at dagens metode som primært benyttes som del av intern regnskapsrapportering, er anerkjent internasjonal regnskapspraksis. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig å ta hensyn til SPUs særtrekk i rapporteringen, og internasjonal regnskapspraksis for *intern rapportering* synes her ikke hensiktsmessig for rapportering til Stortinget og allmennheten.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det benyttes ulike metoder for rapportering av SPUs regnskapsmessige avkastning før og etter valutakursreguleringer. Etter Riksrevisjonens vurdering bør det legges vekt på at det benyttes identiske beregningsmetoder. Riksrevisjonen viser til at SPUs avkastning rapporteres både i prosent og kroner. Selv om departementet legger størst vekt på rapportering av den prosentmessige avkastning, er det viktig at den regnskapsmessige avkastningen

som departementet rapporterer til Stortinget er korrekt.²⁸ Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet vil vurdere denne problemstillingen på bakgrunn av innspill fra høringsinstansene vedrørende forskrift om regnskapsregelverk for Norges Bank.

6.2 Skatteetaten

6.2.1 Kontroll av næringsdrivende og selskaper

Utviklingen i skatteetatens kontrollvirksomhet har over flere år vist en vridning fra tyngre kontroller til mer avgrensede kontroller, redusert treffprosent på regnskapskontroller og oppgavekontroller, samt nedgang i antall anmeldelser etter kontroll. Da forholdet med negativ utvikling i andel kontrollerte næringsdrivende og mangelfull satsning på tyngre kontroller ble tatt opp i Dokument nr. 1 (2008–2009) for budsjettåret 2007, forutsatte Riksrevisjonen at dette dreide seg om en midlertidig svekkelse slik Finansdepartementet opplyste, og at departementet gjennom styringsdialogen ville følge utviklingen i kontrollarbeidet med tanke på kontrollvolum og kontrolltyper. Riksrevisjonen kan fortsatt ikke se at Finansdepartementets intensjon om økt satsning på kontroll av mer komplekse og tyngre saker, samtidig som kontrollvolumet opprettholdes, er innfridd.

Revisjonen for 2009 har vist at det ved ligning av store selskaper, utenom Oljeskattekontoret og Sentralskattekontoret for storbedrifter, i liten grad gjennomføres utvidede ligningskontroller.

Riksrevisjonen er kritisk til om vridningen fra regnskapskontroll til enklere kontrolltyper bidrar til å avdekke og forfølge alvorlig og omfattende skattekriminalitet. Riksrevisjonen ser det som svært bekymringsfullt at det til tross for betydelige satsningsmidler på kontrollområdet, fortsatt gjennomføres et lavere antall regnskapskontroller enn det som ble gjennomført i årene før reorganiseringen av skatteetaten.

Riksrevisjonen ser kritisk på at skatteetaten ikke har lyktes i å dreie en større del av ressursbruken over på ligning av næringsdrivende og selskaper.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Finansdepartementets oppfølging av skatteetaten

ikke i tilstrekkelig grad har bidratt til økt innsats mot illojale brukere og svart økonomi.

6.2.2 Pålitelighet i rapporteringen

Pålitelighet i skatteetatens rapportering ble tatt opp i Dokument 1 (2009–2010) for budsjettåret 2008. Kontroll- og konstitusjonskomiteen delte Riksrevisjonens bekymring over tvetydig bruk av begreper knyttet til skatteetatens kontrollarbeid. Komiteen uttalte at indikasjon på større omfang av tyngre kontroller enn det som i virkeligheten har funnet sted, er uakseptable utslag og krevde umiddelbar handling. Revisjonen har vist at skatteetatens rapportering for 2009 fortsatt er upresis. Rapporteringen kan dermed gi et feilaktig bilde av situasjonen på viktige områder, blant annet knyttet til skatteetatens kontrollvirksomhet og restansene og regnskapsføringen ved Skatteoppkrever utland.

Riksrevisjonen registrerer at Finansdepartementet har forståelse for at datakvaliteten i en så stor etat som skatteetaten vil være en gjennomgående og vedvarende utfordring. Riksrevisjonen vil presisere at data som rapporteres må være pålitelige og etterprøvbare for at det skal være mulig å vurdere om målene for det enkelte budsjettår er nådd.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det fortsatt er uklare begrepsbruk og ulike registreringer av data som danner grunnlag for resultatrapportering. Dette medfører at det rapporteres en større andel tyngre og komplekse kontroller enn det som i realiteten er gjennomført. Videre rapporteres det et større antall oppgavekontroller enn hva som er gjennomført.

Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at skatteetatens rapportering av utvidede kontroller under ligningen av næringsdrivende og selskaper ikke er korrekt. De rapporterte kontrollene trenger ikke være prioritert og underlagt en reell oppfølging og kontroll. Skattedirektoratet opplyser at dette er en svakhet i rapporteringssystemet som vil bli fulgt opp umiddelbart. Finansdepartementet har ikke gitt kommentarer til dette.

Riksrevisjonen er videre kritisk til at det er påvist feil og mangler i rapportering av restanser og regnskaps- og avstemmingsarbeidet ved Skatteoppkrever utland.

Riksrevisjonen er kritisk til at Finansdepartementet ikke har fulgt opp at skatteetatens rutiner for å sikre kvalitet i registrering og rapportering av data er tilfredsstillende. Dette gjelder spesielt i

28) Det vises til kontroll- og konstitusjonskomiteens uttalelse i Innst. S. nr. 315 (2008–2009) om at Riksrevisjonen skal påse at Finansdepartementets forvaltning av fondet er i henhold til de vedtak og retningslinjer Stortinget har lagt til grunn, og at den rapportering som finner sted er korrekt, utfyllende og relevant.

forhold til rapportering som danner grunnlag for departementets styring og oppfølging av etaten.

6.2.3 Oppgavebehandling merverdiavgift

Riksrevisjonen har tidligere tatt opp likebehandling knyttet til anmeldelser og tilleggsskatt, jf. Dokument nr. 1 (2007–2008) og Dokument 1 (2009–2010). Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. S. nr. 172 (2007–2008) vedrørende manglende anmeldelser, at det er et grunnleggende prinsipp i en rettsstat at like saker skal behandles likt, uavhengig av geografisk tilhørighet.

Revisjonen i 2009 har vist at skatteetaten har ulik praksis når det gjelder ileggelse av tilleggsavgift ved oppgavekontroll og anmeldelse på grunn av manglende oppgavelevering.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet og Skattedirektoratet legger stor vekt på rettssikkerhet og likebehandling, men det gis uttrykk for at det i en stor etat vil være visse utfordringer knyttet til likebehandling i saker som bygger på en konkret skjønnsmessig vurdering.

Riksrevisjonen er kritisk til at skatteetaten ikke har et overordnet kvalitetssikringssystem som sikrer likebehandling av skatte- og avgiftspliktige uavhengig av geografisk tilhørighet. Riksrevisjonen forutsetter at de iverksatte tiltak gis høy prioritet og at departementet følger opp at tiltakene i praksis sikrer likebehandling i regionene ved gjennomføring av oppgavekontroll.

Riksrevisjonen er videre kritisk til at Finansdepartementet ikke har hatt en gjennomgående oppfølging av skatteetaten for å sikre at like saker behandles likt.

6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

Toll- og avgiftsetaten

- Intern kontroll – styring og oppfølging
- Kassasjon, salg mv.
- Brudd på habilitetsbestemmelsene ved fortolling av varer
- Elektronisk innrapportering av særavgifter
- Fiktiv utførsel av varer
- Fysiske kontroller ved utførsel

Statens innkrevingsentral

- Utvikling av styringsparametre
- Brudd på anskaffelsesregelverket og bevilgningsreglementet § 6

Skatteetaten

- Ulike beløpsgrenser for tilleggsskatt
- Anskaffelser
- Brukertilganger til skatteetatens nettverk
- Ansattes tilgang til egne, kollegaers og nærståendes ligningsdata

Statens pensjonsfond Norge

- Brudd på fastsatt ramme for aksjeandel i fondet

Statens pensjonsfond utland

- Utlån av verdipapirer
- Belåning av verdipapirer i Statens pensjonsfond utland
- Amerikanske panteobligasjoner
- Verdssettelse

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Registerkvalitet og informasjonsflyt i forvaltningen på utenlandsområdet
- Sikkerhet- og beredskap
- Retningslinjer som gir utførselsdeklarasjoner løpenummer i etterhånd
- Manglende krav til gjennomføring og frister for oppgaver i Finansdepartementets tildelingsbrev til Toll- og avgiftsdirektoratet
- Usikkerhet knyttet til Skatteoppkrever utlands restanser
- Risikorammen for den aktive forvaltningen av Statens pensjonsfond utland

Videre oppfølging av følgende saker vil bli rapportert særskilt neste år:

Regnskapsregelverk for SPU

Det ble rapportert i Tillegg 1 til Dokument 1 (2009–2010) at SPU's regelverk ikke inneholdt bestemmelser om hvilket regnskapsregelverk som gjaldt spesifikt for SPU.

Riksrevisjonens gjennomgang viste at det var motstrid mellom de ulike regnskapsregelverk som gjaldt for SPU, og at SPU's regnskap med noter ikke tilfredstilte internasjonale standarder og beste praksis fullt ut. Riksrevisjonen bemerket at regelverket som skal gjelde for SPU utledes fra sentralbankloven, og stilte spørsmål om departementet legger til grunn at "Santiago-prinsippene" skal gjelde for SPU.

Departementet legger til grunn at SPU's regnskap inngår i regnskapet til Norges Bank og at regnskapsrapportering skal skje i henhold til Norges Banks regnskapsprinsipper. Videre opplyser departementet at det nye regnskapsregelverket for

Norges Bank er i tråd med "Santiago-prinsippene" som Finansdepartementet har vært med på å utarbeide.

Riksrevisjonen viser til at kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte at departementet gir arbeidet med å sikre at kvaliteten på fondets regnskap tilfredsstillende internasjonale standarder høy prioritet. Riksrevisjonen vurderer det som uheldig at regnskapsregelverk som benyttes for SPUs regnskapsrapportering utledes indirekte fra sentralbankloven og Norges Banks regnskapsprinsipper. Tidligere års revisjoner har vist at Norges Bank har gjort en rekke unntak fra regnskapslovgivningen som ble begrunnet med sentralbankspesifikke forhold. Disse forholdene hadde imidlertid ikke relevans for SPU, men likevel omfattet unntakene også SPU ved utarbeidelse av regnskapsrapportering og noteopplysninger.

Sett fra et revisjonssynspunkt mener Riksrevisjonen at det er uheldig at SPU ikke har et eget regnskap, men har status som noteopplysninger til Norges Banks regnskap. Riksrevisjonen er av den oppfatning at det bør avlegges eget regnskap for SPU med de krav det innebærer. Markedsverdien av SPU ved utgangen av 2009 utgjorde to tredeler av statens balanse, og fondet har omfattende aktivitet og verdiendringer som påvirker statens balanse. Den vesentlige delen fondet utgjør av statens kapital og fondets størrelse og kompleksitet, tilsier at det bør avlegges et eget regnskap for SPU. Etter Riksrevisjonens oppfatning bør det framgå direkte av regler om forvaltningen av SPU hvilken regnskapslovgivning som skal gjelde for fondet ved utarbeidelse av SPUs regnskapsrapportering. Riksrevisjonen vil også peke på at i henhold til "Santiago-prinsipp" nr. 11 skal det utarbeides regnskap for statlige investeringsfond²⁹.

Det framgår av forslaget³⁰ til forskrift om regnskapsregler for Norges Bank § 1-2 at SPU ikke er et eget rettssubjekt. Riksrevisjonen kan ikke se at det faktisk at SPU ikke er et eget rettssubjekt er til hinder for at det kan avlegges eget regnskap for SPU. Riksrevisjonen viser til at selv om SPN inngår i balansen til Folketrygdfondet, avlegges det et eget regnskap for SPN. Etter Riksrevisjonens syn bør det også framgå av regler for forvaltningen av SPU hvilke regnskapsregler som skal gjelde for SPU.

6.4 Forvaltningsrevisjoner

Det er gjennomført en forvaltningsrevisjon om kontroll av selvangivelser og grunnlagsdata i skatteetaten, Dokument 3:10 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse av skatteetatens kontroll av selvangivelser og grunnlagsdata.*

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om reorganisering av skatteetaten.

29) Sovereign Wealth Funds (SWF) etter "Santiago-prinsippene", utgitt oktober 2008.

30) Finansdepartementets høring om forskrift om regnskapsregler for Norges Bank av 8. juli 2010.

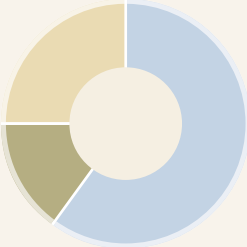
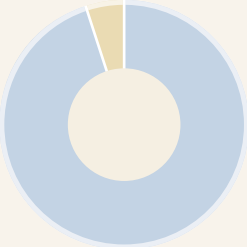
Fiskeri- og kystdepartementet

1 Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	398	4 721	5 119	4 442	572
Inntekter		1 216		1 411	

Utgiftsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Fiskeri- og kystdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt tre avsluttende revisjonsbrev uten merknad og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
4	virksomheter	Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning
2	selskaper**	

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementenes egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementets § 4, jf. Rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2010–2011).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter og mindreinntekter under noen kapitler og poster, men enten er disse av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har i 2009 gjennomført en revisjon av arbeidet med informasjonssikkerhet i Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket. Det er ikke gjort vesentlige funn vedrørende ikt-sikkerhet i Kystverket som har medført egen omtale i Dokument 1.

I Fiskeri- og kystdepartementet er det avdekket mangler i departementets etatsstyring av informasjonssikkerhet. Det er ikke stilt krav til underliggende virksomheter om identifisering og klassifisering av informasjon. Det er manglende oppfølging og kontroll av at det gjennomføres risikoanalyser av samfunnskritisk og virksomhetskritisk ikt-infrastruktur. Departementet har ikke gjennomført særskilte kontroller og oppfølging av at virksomhetenes ikt-infrastruktur beskyttes, og det er ikke stilt krav til virksomhetene om å rapportere informasjonssikkerhetsbrudd eller krav til bevisstgjøring og kunnskapsspredning gjennom for eksempel opplæring.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning

Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES) har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad knyttet til følgende:

Valutakonto

NIFES disponerer en valutakonto i DnB NOR. Formålet med kontoen er å administrere inn- og utbetalinger av valuta i forbindelse med EU-prosjekter. Utskrift fra banken viser innstående saldo per 31. desember 2009 på EUR 440 214,55. Med en omregningskurs på kr 8,315 var beholdningen på kr 3 660 383,98. I regnskapet til NIFES per 31. desember 2009 viste valutakontoen en saldo på kr 40 595 206,68. Kontoen var ikke avstemt da regnskapet for 2009 ble avlagt.

NIFES opplyste i brev til Fiskeri- og kystdepartementet av 9. april 2010 at det var foretatt full avstemming av valutakontoen, og korreksjoner var ført i Agresso i regnskapet for 2010.

Inntekter fra prosjekter

Utbetalingene fra NIFES oppdragsgivere blir bokført mot interimskonti i internregnskapet. Manglende oversikt over innbetalingene og hvilke prosjekter innbetalingene er knyttet mot, har ført til at innbetalinger har blitt stående på interimskontiene og ikke blitt inntektsført. NIFES har ikke lagt fram dokumentasjon for at interimskontiene var avstemt per 31. desember 2009.

NIFES har i brev til Fiskeri- og kystdepartementet opplyst at det er etablert bedre rutiner for bokføring av inntekter på prosjekter. Alle inntektene i inneværende år, med unntak av ett prosjekt hvor inntektsfordelingen ikke er avklart, er ført på inntektskonti med tilhørende prosjektkode. NIFES venter å ha sluttført avstemmingen av interimskontiene i løpet av 2010.

Fiskeri- og kystdepartementet konstaterer at NIFES ikke har fulgt økonomiregelverket fullt ut på flere områder. Departementet har fulgt opp NIFES direkte for å sikre at forholdene blir brakt i orden, og vil følge dette opp i den ordinære styringsdialogen med NIFES.

3 Fiskeri- og kystdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Det er ikke tidligere rapportert forhold til oppfølging vedrørende Fiskeri- og kystdepartementet.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Informasjonssikkerhet

Det er avdekket mangler i departementets etatsstyring av informasjonssikkerhet. Det er ikke stilt krav til underliggende virksomheter om identifisering og klassifisering av informasjon, blant annet i forhold til viktighet eller tilgjengelighetskrav. Det er manglende oppfølging og kontroll av at det gjennomføres risikoanalyser av samfunnskritisk og virksomhetskritisk ikt-infrastruktur. Departementet har heller ikke gjennomført særskilte kontroller og oppfølging av at virksomhetenes ikt-infrastruktur beskyttes. Videre er det fra departementets side ikke stilt krav om å rapportere informasjonssikkerhetsbrudd eller krav til bevisstgjøring og kunnskapsspredning

gjennom for eksempel opplæring. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om departementets etatsstyring av underliggende virksomheter har vært god nok på dette området.

4.2 Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning

Revisjonen har vist at ikke alle avstemminger er foretatt slik bestemmelser om økonomistyring i staten forutsetter. På en bankkonto for valuta i forbindelse med EU-prosjekter, er det betydelige differanser mellom bokført beholdning og kontoutdrag fra banken. Videre har revisjonen avdekket at interimskontiene for innbetalinger ikke er avstemt. Riksrevisjonen stiller spørsmål om NIFES har hatt et tilfredsstillende system for internkontroll, og hva departementet har gjort for å forsikre seg om dette.

5 Svar fra Fiskeri- og kystdepartementet

Saken har vært forelagt Fiskeri- og kystdepartementet, og statsråden har i brev av 12. august 2010 svart:

"Departementets svar

Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet
Riksrevisjonen har i 2009 gjennomført en revisjon av arbeidet med informasjonssikkerhet i Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket. Departementet er tilfreds med at det ikke er gjort vesentlige funn vedrørende informasjonssikkerhet i Kystverket som har medført egen omtale i Dokument 1.

Fiskeri- og kystdepartementet konstaterer samtidig de forholdene Riksrevisjonen har vist til vedrørende mangler i departementets etatsstyring av informasjonssikkerhet. Fiskeri- og kystdepartementet vil ta opp de påpekte problemstillingene vedrørende informasjonssikkerhet med våre underliggende etater, samt belyse dette feltet i den ordinære styringsdialogen med våre underliggende etater.

Departementet er tilfreds med at Riksrevisjonen gjennom sin revisjon ikke har hatt andre vesentlige merknader til departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget, samt at departementet og våre tre resterende underliggende virksomheter har mottatt avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

Riksrevisjonens merknader knyttet til regnskapet til Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES)

Fiskeri- og kystdepartementet konstaterer at NIFES ikke har etterlevet økonomiregelverket fullt ut på alle områder. Departementet har fulgt opp NIFES direkte i et eget møte med instituttet og vil også ta dette opp som et viktig punkt i den ordinære styringsdialogen med NIFES for å sikre at instituttet iverksetter nødvendige tiltak for å unngå tilsvarende forhold i framtiden.

Fiskeri- og kystdepartementet har ingen ytterligere merknader til resultatet av den årlige revisjon og kontroll av statsregnskapet for 2009."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt tre avsluttende revisjonsbrev uten merknad og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning.

6.1 Informasjonssikkerhet

Revisjonen har avdekket mangler i Fiskeri- og kystdepartementets etatsstyring av informasjonssikkerheten i underliggende virksomheter. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet i sin styringsdialog ikke har fulgt opp om underliggende virksomheter har etablert en informasjonssikkerhet som er i tråd med gjeldende regler på området.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil ta opp avdekkede mangler vedrørende informasjonssikkerhet i sin styringsdialog med underliggende virksomheter. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp området slik at nødvendige tiltak blir iverksatt og får den ønskede virkning.

6.2 Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning ikke har foretatt alle avstemminger slik bestemmelser om økonomistyring i staten forutsetter. Dette har blant annet ført til at det er betydelige differanser mellom bokført beholdning og kontoutdrag fra banken på en bankkonto.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har fulgt opp dette i et eget møte med virksomheten og forutsetter at Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning iverksetter

nødvendige tiltak for å unngå tilsvarende forhold i framtiden.

6.3 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om havbruk.

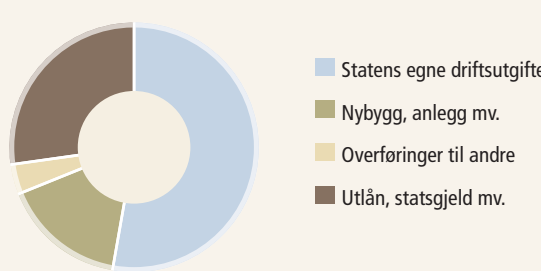
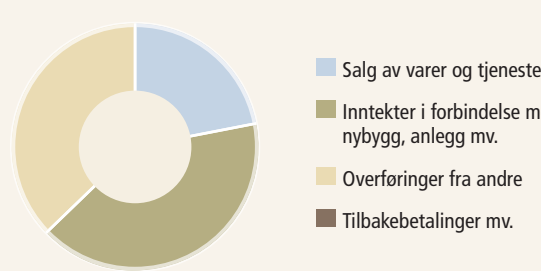
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

1 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	417	21 304	21 721	20 972	731
Inntekter		2 290		2 572	

Utgiftsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Fornyings- og administrasjonsdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt 22 avsluttende revisjonsbrev uten merknad og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
24	virksomheter	Departementenes servicesenter
2	fond	Statens pensjonskasse

Fornyings- og administrasjonsdepartementet forvalter også vesentlige støtteordninger under Kunnskapsdepartementet.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet endret navn til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 1. januar 2010. Etter 1. januar 2010 er enkelte virksomheter overført mellom departementene. Revisjonsresultatene presenteres i tråd med den nye departementsstrukturen, jf. vedlegg 2.

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men enten er disse av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har i 2009 gjennomført en revisjon av arbeidet med informasjonssikkerhet i Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Departementenes servicesenter, Statens pensjonskasse og fylkesmannsembetene i Oslo og Akershus, Hedmark og Sogn og Fjordane.

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til departementets ivaretagelse av samordningsansvaret, sektoransvaret og i forhold til underliggende virksomheter. Vesentlige funn knyttet til svakheter i informasjonssikkerheten er grunnlag for revisjonsbrev med merknad til Departementenes servicesenter. Vesentlige funn inngår også som en del av grunnlaget for revisjonsbrev med merknad til Statens pensjonskasse som er omtalt under Arbeidsdepartementet.

Samordningsansvar

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet er ansvarlig for å utforme og sørge for gjennomføring av ikt-politikken. Dette innebærer ansvar for å samordne og legge premisser for innsats og prioriteringer innen utvikling og bruk av ikt på alle samfunnsområder. I henhold til St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjons-samfunn for alle* blir det stadig behov for tverrgående initiativ da ikt-politikken er grenseoverskridende og inngår i de fleste tradisjonelle politikkområder. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har, i samarbeid med flere departementer, utarbeidet *Nasjonale retningslinjer for å styrke informasjonssikkerheten 2007–2010*. Formålet med retningslinjene er å skape en felles forståelse for utfordringer, og å identifisere områder der det er behov for en ekstra innsats for å styrke den nasjonale informasjonssikkerheten. Som ansvarlig for ikt-politikken har departementet et spesielt ansvar for gjennomføring av nasjonale retningslinjer.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) er en viktig aktør for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet i det overordnede arbeidet med informasjonssikkerhet. Departementet har ikke utarbeidet en oversikt over hvilke tiltak som

skal iverksettes for å samordne informasjonssikkerheten, utover at Difi i 2010 har foretatt en strategisk vurdering av formålseffektive virkemidler for direktoratet. Departementet har i forbindelse med revisjonen opplyst at flere oppgaver knyttet til samordningsansvaret ikke er gjennomført i påvente av tilgjengelige ressurser hos Difi.

Ifølge St.meld. nr. 17 (2006–2007) og de nasjonale retningslinjene vil det bli vurdert om det skal stilles krav til sertifisering av informasjonssikkerhet for offentlige virksomheter, for eksempel basert på standarden NS-ISO/IEC 17799.¹ Koordineringsutvalget for forebyggende informasjonssikkerhet (KIS) er et tverrsektorielt organ for regelverksforvaltere og tilsynsmyndigheter med ansvar innen informasjonssikkerhet. KIS ledes av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og skal blant annet koordinere videreutvikling av sikkerhetsregelverket, og få fram felles standarder, metoder og verktøy for ikt-sikkerhet.² Grupper underlagt KIS har arbeidet med tiltak for å forbedre inkonsekvent begrepsbruk i regelverket og rammeverk for klassifisering.

Riksrevisjonens revisjon av informasjonssikkerhet for 2009 av samtlige departementer og utvalgte virksomheter har vist at flere departementer ikke er kjent med resultater fra koordineringsutvalgets arbeid. På bakgrunn av en internevaluering høsten 2009 har Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet bedt om at det utarbeides forslag til tiltak slik at flere blir informert om utvalgets arbeid. Revisjonen viste videre at de fleste departementene ikke har stilt krav til underliggende virksomheter om å ta i bruk standarder for informasjonssikkerhet, eller besluttet en felles tilnærming for klassifisering av informasjon og informasjonssystemer. Flere virksomheter har svakheter på informasjonssikkerhetsområdet, og virksomhetene har blant annet i liten grad gjennomført klassifisering. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har opplyst at risiko- og sårbarhetsanalyser, klassifisering og beskyttelse av informasjon primært er et virksomhetsansvar, og at departementet ikke anser lik beskyttelse av informasjon som et mål.

Sektoransvar

Ifølge St. meld. nr. 17 (2006–2007) ligger ansvaret for sikring av informasjonssystemer og nettverk hos eier, og departementene skal ivareta sikring av ikt-infrastruktur innen sin sektor. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har i

1) Jf. ny utgave NS-ISO/IEC 27002:2005.

2) St.prp. nr. 1 (2008–2009) Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

forbindelse med Riksrevisjonens revisjon av informasjonssikkerhet i Statens pensjonskasse (SPK), Departementenes servicesenter (DSS) og fylkesmannsembetene i Oslo og Akershus, Hedmark, og Sogn og Fjordane påpekt at virksomhetene har ansvar for å iverksette aktuelle tiltak, jf. ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippet.

Det enkelte fagdepartement har ansvar for å identifisere samfunnskritisk ikt-infrastruktur i sin sektor og sørge for at den blir beskyttet, jf. *Nasjonale retningslinjer for å styrke informasjonssikkerheten 2007–2010*. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet synes ikke å ha gjennomført en systematisk vurdering av ikt-infrastruktur for hele sektorområdet, men har vurdert pensjonsprosessen i SPK som samfunnskritisk og det ugraderte nettverket Depnett/U³ i DSS som kritisk for den operative evnen i Regjeringkvartalet. Departementets vurdering av pensjonsprosessen og Depnett/U er ikke dokumentert.

Revisjonen for 2009 har vist at SPK og DSS har vesentlige mangler knyttet til informasjonssikkerhet, og at fylkesmannsembetene har enkelte svakheter på dette området.

SPK ble overført til Arbeidsdepartementet fra 1. januar 2010, og resultatene av denne revisjonen er derfor forelagt Arbeidsdepartementet.

Riksrevisjonen har blant annet påvist at DSS ikke har utarbeidet en risikovurdering på ikt-området, eller etablert katastrofe- og beredskapsplan for ikt-avdelingen, og at det er mangler knyttet til rutiner for testing av backup. Departementet har i 2008 og 2009 satt krav om utarbeidelse av risikovurdering på ikt-området. Forhold vedrørende backup og katastrofe- og beredskapsplan er tidligere omtalt i henholdsvis Dokument nr. 1 (2004–2005) og Dokument nr. 1 (2006–2007). Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. S. nr. 155 (2006–2007) at:

"Komiteen registrerer at DSS har satt i verk tiltak for å rette opp forholdene og har merket seg at departementet følger utviklingen. [...] Komiteen vil også understreke viktigheten av at arbeidet med å utbedre svakheter knyttet til katastrofe- og beredskapsplaner gis høy prioritet".

I forbindelse med Dokument nr. 1 (2007–2008) ble forhold vedrørende katastrofe- og beredskaps-

planer fulgt opp for enkelte av departementets underliggende virksomheter. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket i Innst. S. nr. 172 (2007–2008) betydningen av en tilfredsstillende ikt-sikkerhet, og ba om at arbeidet med å bedre rutinene ble gitt høy prioritet.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har opplyst at det fortsatt gjenstår mye før DSS kan dokumentere alle rutiner og systemer på en tilfredsstillende måte, og at departementet ser alvorlig på at det fortsatt er mangler ved tidligere rapporterte forhold i DSS.

1.3.2 Offentlig elektronisk postjournal

Ny offentlig elektronisk postjournal (OEP) er en publiseringstjeneste på internett som skal gi allmenn tilgang til offentlig elektronisk postjournal, og var et av de viktigste fornyingstiltak for Fornyings- og administrasjonsdepartementet i 2009. Den elektroniske postjournalen skal medvirke til å effektivisere gjennomføringen av offentlighetsprinsippet i forvaltningen og gjøre forvaltningen mer demokratisk tilgjengelig. OEP skal gjøre det lett for alle å finne opplysninger om dokumenter i forvaltningen.

I budsjettet for 2007 legges det opp til at alle departementer og Statsministerens kontor skal være med fra starten av, mens tjenesten på sikt skal kunne omfatte store deler av offentlig sektor. OEP var planlagt satt i drift i 2008.

For å kunne tilby OEP var det nødvendig å foreta endringer i offentlighetsforskriften. På grunn av forsinkelser i dette arbeidet, ble iverksettelse av den nye publiseringstjenesten utsatt til 2009. Ifølge budsjettproposisjonen for 2009 skulle også fylkesmannsembetene inngå fra oppstart.

I rapportering for 2008 i Prop. 1 S (2009–2010) har departementet uttalt at lanseringen er utsatt til høsten 2009. OEP ble ikke satt i drift i 2009, men lansert 18. mai 2010 uten at journaler fra fylkesmannsembetene var tilgjengelige.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet uttaler til Riksrevisjonen at det er flere årsaker til forsinkelsene. Departementet ble på bakgrunn av blant annet en planlagt test medio august 2009 klar over at utviklingen av ny eksportmodul for uttrekk av journaldata til OEP, hadde medført større utfordringer enn forventet. Det ble også oppdaget en feil ved eksport av endrede journalposter til OEP. Da det ble klart at lanseringen av OEP måtte utsettes på grunn av

3) Benyttes blant annet av departementene ved behandling av politisk og administrativ informasjon.

tekniske utfordringer, ble arbeidet med tjenestevtalen satt på vent fram til desember 2009.

Av departementets *Veiledning for innholdsleverandørene til OEP* (november 2009) framgår det at et organ både kan ha elektroniske og papirbaserte journaler. Ifølge veilederen behøver ikke et organ som fører elektronisk postjournal å registrere alle sine journalførte dokumenter på denne måten, men kan ha en eller flere papirbaserte journaler ved siden av.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet synes ikke å ha vurdert tiltak som sikrer at alle dokumenter av offentlig interesse blir tilgjengelig i OEP når det også føres papirbaserte journaler. Departementet viser til at det overordnede ansvaret for arkivarbeidet i det enkelte offentlige organ tilligger virksomheten.

1.3.3 Brukerorientering

Riksrevisjonen har kartlagt bruk av brukerundersøkelser i statlige virksomheter. Kartleggingen omfattet alle departementer, inklusive én til tre utvalgte virksomheter per departement.

Kartleggingen viste at de fleste virksomhetene i ulikt omfang gjennomfører brukerundersøkelser. De fleste virksomhetene har etablert et system for å gjøre dette jevnlig, og de øvrige arbeider med et system for å sette i gang undersøkelser. Målet for virksomhetenes brukerundersøkelser varierer, men noen uttalte hovedtrekk er

- økt kunnskap om brukernes behov
- identifisere endrings- og forbedringstiltak
- måle tillit
- brukernes oppfatning av virksomheten og dens tjenester og produkter

Resultatene av virksomhetenes brukerundersøkelser blir benyttet på ulike måter.

Riksrevisjonens kartlegging viser at det ligger et forbedringspotensial i å beskrive klarere mål for anvendelsen av brukerundersøkelser, krav til bruk av resultatene og utvikling av tiltak basert på resultater av undersøkelsene. I tillegg stilles det i liten grad krav til at den enkelte virksomhet har definert hvem som er brukere, med en tilsvarende definering av de respektive brukernes behov.

Kartleggingen viser videre at de fleste departementene har bedt underliggende virksomheter om å gjennomføre brukerundersøkelser og om å få tilbakerapportering på resultatene av undersøkelsene. Det er likevel kun et fåtall av departe-

mentene som har brukt resultatene fra brukerundersøkelsene i oppfølgingen av virksomhetene.

Departementet har i kraft av rollen som fagdepartement en overordnet pådriverrolle i brukerreting, men kartleggingen viste at halvparten av departementene i liten grad har vurdert Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet som en aktiv pådriver i dette arbeidet.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet uttaler at Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) ble etablert som en underliggende etat med brukerreting som et fagansvar. Departementet og Difi har satt i verk en rekke tiltak på brukerretingsområdet. Begge har vært, eller vil være involvert i mange tiltak på ulike tidspunkt og i ulike faser. Flere av tiltakene er av relativt ny dato, og erfaringsgrunnlaget er derfor begrenset. Først i 2011 vil departementet kunne se i hvor stor grad tiltakene har hatt en effekt.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet opplyser at det sammen med Difi også har bidratt til erfaringsutveksling mellom departementene og statlige virksomheter. Departementet understreker at en god del av erfaringene som innhentes i stor grad vil være effekter av departementenes og virksomhetenes brukerorienteringsarbeid. Departementet mener videre at det er en grunnleggende forutsetning i alt brukerorienteringsarbeid at alle brukergrupper skal trekkes med i arbeidet og at tiltak skal rettes inn mot alle grupper.

1.3.4 Opplysningsvesenets fond

Finansforvaltning

Finanskapitalen til fondet har en markedsverdi på ca. 1,5 mrd. kroner ved utgangen av 2009. Kapitalen består av aksjer, rentepapirer, eiendom, hedgefond, private equity og utlån til kirkelige formål. Departementet har gitt overordnede rammer for finansforvaltningen i hovedinstruksen til fondet, men har i liten grad fastsatt krav til styring og kontroll av risiko, verdsettelse og avkastningsmåling.

Departementet opplyser at det fastsetter overordnede rammer for finansforvaltningen og at styret fastsetter et utfyllende instruksverk. Det samlede instruksverket har som mål å balansere departementets behov for styring og kontroll med styrets selvstendige ansvar og myndighet. Departementet opplyser videre at fondets rammeverk er under vurdering, blant annet fordelingen

av ansvar og myndighet mellom departement og styre.

Datterselskaper

En stadig større del av forvaltning og utvikling av fondets eiendommer utøves gjennom datterselskaper. Fondet har bidratt med betydelig selskapskapital og lån til disse selskapene, som blant annet er brukt til å finansiere kjøp av eiendommer og boliger fra fondet. Datterselskapene er organisert som kommandittselskap eller som aksjeselskap.

Revisjonen kan ikke se at departementet har gitt klare føringer for styring og oppfølging av virksomheten i datterselskapene. Departementet ble derfor bedt om å redegjøre for målsettingen for denne virksomheten, hvordan det sikrer at fondets interesser og markedsinvestorprinsippet blir ivaretatt og hvordan det følger den økonomiske utviklingen i datterselskapene.

Departementet svarte at opprettelsen av datterselskaper er et generelt utviklingstrekk i retning av mer aktiv eiendomsforvaltning, noe som er i tråd med bestemmelsene i hovedinstruksen. Det viser til at hovedinstruksen gir styret ansvaret for å påse at forutsetningen for opprettelsen og utviklingen av datterselskapene blir oppfylt, og at departementet følger utviklingen i datterselskapene på samme måte som for andre av fondets virksomhetsområder. Til slutt opplyser departementet at hensynet til styring og kontroll av datterselskapene vil bli vurdert i den varslede gjennomgangen av fondets rammebetingelser.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Departementenes servicesenter

Riksrevisjonen har i avsluttende revisjonsbrev merknad til informasjonssikkerheten i Departementenes servicesenter (DSS). Grunnlaget for merknaden er manglende internkontroll og dårlig sikkerhet i det ugraderte nettverket Depnett/U. Nettverket benyttes for kommunikasjon og tilgang til Internett, samt sentrale tjenester som e-post, saksbehandlingssystemer, filbehandling mv.

DSS er et administrativt serviceorgan som leverer tjenester til departementene og Statsministerens kontor. Det er utarbeidet avtaler og tjenestebeskrivelser som regulerer dette forholdet. I forbindelse med at DSS fra januar 2009 overtok ansvaret for all ikt-drift av 13 departementer ble

det utarbeidet et dokument som omhandler sikkerhetsregler og funksjoner i nettverket. Dokumentet var grunnlaget for departementenes godkjenning av driftsløsningen. Ifølge DSS og departementene er det ufravikelige krav til integritet, tilgjengelighet og konfidensialitet for informasjon som lagres i systemene, og det forventes at informasjonen blir behandlet på en forsvarlig og sikker måte.⁴

Revisjonen for 2009 har vist at informasjonssikkerheten i DSS har vesentlige mangler, og det er blant annet påvist flere avvik fra én av standardene⁵ som angir god praksis på området. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har både i 2008 og 2009 satt krav til DSS om risikovurdering på ikt-området uten at dette er utarbeidet. Departementet har mottatt enkelte risikomomenter knyttet til Depnett/U, men DSS har ikke gjennomført systematiske risikovurderinger av nettverket.

Avtaler og tjenestebeskrivelser omtaler i liten grad krav til sikkerhet, og sikkerhetsnivået i nettverket er ikke dokumentert eller i samsvar med departementenes godkjenning av driftsløsning. Det er ikke identifisert hvilke aktiva⁶ den enkelte tjeneste er avhengig av, og informasjon og informasjonssystemer er ikke klassifisert. Sikkerhetspolicy er ikke utarbeidet, og ledelsen i DSS har ikke stilt tydelige krav til sikkerheten i DSS eller Depnett/U. Sikkerhetsinstrukser i DSS er ikke i aktiv bruk, og ikt-sikkerhetsarbeidet omfatter ikke alle tjenestene som DSS leverer. Det er foretatt enkelte sikkerhetsgjennomganger på ikt-området, men departementene, som informasjonseiere, blir i varierende grad informert om påviste svakheter. Til tross for at det stilles høye krav til tilgjengelighet for tjenesten regjeringen.no, har DSS ikke foretatt sikkerhetsgjennomganger hos eksterne driftsleverandør.

DSS har ikke et tilfredsstillende beredskapsplanverk. Manglende katastrofe- og beredskapsplan for ikt-avdelingen er tidligere tatt opp i Dokument nr. 1 (2006–2007). Det er opplyst at DSS har to serverrom hvor det ene kan overta for det andre ved en eventuell krise, men dette er ikke testet. Manglende rutine for testing av backup er tatt opp i Dokument nr. 1 (2004–2005). DSS har fortsatt ikke en slik rutine, og har heller ikke utarbeidet andre rutiner for backup. DSS kan

4) Jf. *Informasjonssikkerhetspolicy for felles ikt-plattform*, utarbeidet av DSS og 13 departementer, november 2009.

5) NS-ISO/IEC 27002:2005.

6) I henhold til NS-ISO/IEC 27002:2005 omfatter aktiva blant annet data-maskiner, kommunikasjonsutstyr, programvare og informasjon.

ikke gjennomføre test av fullstendig gjenoppretting, og tester av backup i det enkelte system blir ikke dokumentert.

Det er grunnleggende og alvorlige mangler i beskyttelsen av Depnett/U, både knyttet til driftsadministrasjon, vedlikehold, sikkerhetsmekanismer og administrative rutiner. DSS har ikke oversikt over tilganger i nettverket, og det er påvist alvorlige svakheter i brukeradministrasjonen. I forbindelse med revisjonsbesøket i 2009 ble enkelte administratorrettigheter fjernet i tilgangskontrollsystemet, men gitt tilbake til brukerne etter besøket. Riksrevisjonen ble ikke informert av DSS om disse endringene, noe som kunne ha medført at Riksrevisjonen fikk et bedre inntrykk av sikkerheten. DSS hevder at endringene bare omfatter fire personer, men dette kan ikke dokumenteres, blant annet fordi loggene er overskrevet.

DSS opplyser at sikkerhetsnivået i Depnett/U er tilfredsstillende, og at flere av de påpekte forholdene har vært kjent. DSS har tidligere påvist sårbarheter i nettverket, og i henhold til Innst. S. nr. 270 (2007–2008) ble det gitt 8 mill. kroner i tilleggsbevilgninger for å etablere et tilfredsstillende sikkerhetsnivå på permanent basis uten at dette synes å ha hatt tilstrekkelig effekt. Systemene som DSS drifter er kritiske for den operative evnen i Regjeringskvartalet, og informasjonen som er lagret i systemene er av en slik art at den må beskyttes. Ifølge DSS og departementene kan det få store sosiale, juridiske, økonomiske og omdømmemessige konsekvenser dersom uvedkommende får tilgang til sensitiv informasjon som er lagret i systemene.⁷

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet erkjenner at Riksrevisjonen har påpekt vesentlige mangler, og at manglene er så alvorlige at det må gjøres en ekstra innsats for å få systematikk og framdrift i arbeidet opp på et tilfredsstillende nivå så raskt som praktisk mulig. DSS er derfor pålagt å utarbeide en bindende plan for oppfølging av manglene på ikt-området. Departementet påpeker imidlertid at kvaliteten i den tekniske infrastrukturen, samt det at DSS selv erkjenner utfordringer på området, gjør at departementet mener å ha et relativt tilfredsstillende grep om sikkerheten i nettet.

Det vises for øvrig til omtale under punkt 1.3.1.

7) Jf. *Informasjonssikkerhetspolicy for felles ikt-plattform*, utarbeidet av DSS og 13 departementer, november 2009.

3 Fornyings-, administrasjons- og kirke departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Styring av fylkesmannsembetene

Riksrevisjonen har siden 2005 påpekt svakheter ved finansierings- og styringssystemet for fylkesmannsembetene. Systemet har gjort det vanskelig å koordinere og prioritere mellom embetsoppdragene. Det har ført til at sentrale føringer fra noen departementer i liten grad har vært innarbeidet i fylkesmannsembetenes interne styringsdokumenter. Revisjonen har vist at enkelte fylkesmannsembeters oppgaveløsning og resultatrapportering har vært mangelfull når det gjelder følgende områder:

- Økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonshemming
- Sikkerhets- og beredskapsarbeid
- Rus- og boligsosialt arbeid
- Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Ved behandlingen av Riksrevisjonens rapportering til Stortinget for 2008 uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at de nevnte områdene er svært viktige oppgaver for fylkesmannsembetene og at det er viktig at systemene på dette feltet bringes i orden.⁸ Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at departementet har iverksatt tiltak, og forutsatte at tiltakene får den ønskede virkning.

Retningslinjer for finansieringsordningen for fylkesmannsembetene ble ferdigstilt i september 2009. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet opplyser at endringene i retningslinjene ikke fører til noen endring i styringsprinsippene. Styringsmodellen bygger fremdeles på at det konstitusjonelle ansvaret for fylkesmannsembetenes virksomhet er delt mellom departementet og fagdepartementene som har oppdrag lagt til fylkesmannsembetene. Det innebærer at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har det overordnede og samordnende ansvaret, mens de ulike fagdepartementene er overordnet embetene på egne fagområder.

Ifølge departementet vil en omforent holdning til finansieringsordningen og bruk av retningslinjene sikre at det er balanse og samsvar mellom oppgaver og ressurser som legges til fylkesmanns embetet. Det er etablert en felles mal for de ulike styringsdokumentene, og det er tatt i bruk elektroniske maler for å samordne og legge

8) Innst. 104 S (2009–2010).

grunnlag for en mer enhetlig styring av embetene. For å gi økt informasjon til fagdepartementene i deres vurderinger, er det etablert et system for å innhente oversikt over samsvaret mellom oppgaver og ressurser. Dialogen i departementenes fylkesmannsutvalg og i de årlige møtene på departementsrådsnivå, medvirker til oppmerksomhet omkring disse forholdene.

Riksrevisjonen legger til grunn at styringsmodellen for fylkesmannsembetene gir tydelige signaler om hvordan embetene skal koordinere sin virksomhet og prioritere mellom oppdragene for å sikre et enhetlig tjenestetilbud til befolkningen.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2 Opplysningsvesenets fond

Riksrevisjonen har over flere år tatt opp svakheter ved internkontrollen i fondet. I 2008 fikk fondet avsluttende revisjonsbrev med merknad. Merknadene var knyttet til beløpsmessige feil i regnskapet, mangelfull regnskapsdokumentasjon, forsinkelser i regnskapsavleggelsen og brudd på anskaffelsesregelverket.

Revisjonen for 2009 viser at tiltakene som er iversatt for å utbedre svakheter har virket positivt. Det er imidlertid fortsatt enkelte svakheter i internkontrollen, blant annet i rutinen for å sikre fullstendig dokumentasjon av balansen.

Departementet uttaler at det legger til grunn at fondet følger opp merknadene til internkontrollen slik at den blir tilfredsstillende. Det nevnes at styret har vedtatt å opprette en ny stilling som controller og at forholdene ellers vil følges opp i den løpende styringen og dialogen med fondet.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3 Resultatindikatorer for de kirkelige virksomhetene

Riksrevisjonen påpekte ved revisjonen for 2007 og 2008 at det for de kirkelige virksomhetene i liten grad er tatt i bruk resultatindikatorer relatert til de enkelte resultatmålene, samt at årsrapportene fra bispedømmerådene i liten grad inneholder en konklusjon på om resultatmålene anses oppnådd. Forholdet er omtalt i Dokument nr. 1 (2008–2009) og Dokument 1 (2009–2010).

Revisjonen for 2009 viser at det i årsrapportene er tatt inn en omtale av tilstanden på resultatmålene vedrørende kirkelig sektor og preste-tjenesten. Revisjonen viser dog at det ikke er

rapportert systematisk på alle resultatindikatorerne for preste-tjenesten.

Departementet medgir at det er varierende kvalitet og systematikk i bispedømmenes rapportering. Det framgår at det for 2010 tas sikte på å fastsette et endelig sett med styringsparametre og resultatindikatorer for samtlige resultatmål som er nevnt under Den norske kirke. Departementet forventer at bispedømmenes rapportering for 2010 gjennomgående vil ha høyere kvalitet enn tidligere, og at det vil bli rapport mer systematisk og ensartet på de resultatindikatorerne som er fastsatt. Departementet går også ut fra at det tall- og statistikk materialet som belyser utviklingstrekk, vil bli anvendt mer systematisk til analyse- og evalueringsformål.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.4 Sametingets tilskuddsforvaltning

Riksrevisjonen har ved flere anledninger rapportert om svakheter ved Sametingets tilskuddsforvaltning. Revisjonen for 2008 viste at det var forsinkelser ved innføringen av et saksbehandlingssystem som skulle sikre dokumentasjon av saksbehandlers kontroll av tilskuddsmottakers søknader og rapporter. Videre var utestående beløp for eldre, forfalte tilsagn for høyt. Revisjonen for 2009 viste at saksbehandlingssystemet for dokumentasjonen av saksbehandlers kontroll er innført. Når det gjelder utestående forfalte tilsagn, har Sametinget redusert saldoen i 2009, men det er fortsatt utestående beløp fra 2006 og tidligere på 8,7 mill. kroner.

I 2009 er også tospråklighetstilskuddet og tilskudd til samiske læremidler revidert. Tospråklighetstilskuddet skal sikre retten til å bruke samisk språk i møte med det offentlige og tilskudd til samiske læremidler skal sikre retten til opplæring i og på samisk. Tilskuddsordningene er blant de viktigste for å bevare og utvikle det samiske språk og samfunn.

Revisjonen viser at det fortsatt er svakheter ved Sametingets tilskuddsforvaltning. For tospråklighetstilskuddet består svakheter i at formålet for tilskuddet framstår som uklart og det er ikke god nok kommunikasjon med kommuner og fylkeskommuner. Det er videre for lite presise regnskaps- og rapporteringskrav til kommuner og fylkeskommuner, og det mangler opplysninger i oppdragsbrevene om kriterier for måloppnåelse. For tilskudd til samiske læremidler består svakheten i forsinket igangsetting av produksjon av

læremidler og manglende oppfyllelse av tildelingskriteriene.

Sametinget har ingen innsigelser til revisjonens merknader.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Informasjonssikkerhet

Samordningsansvar

Ifølge St. meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle* har Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, som samordningsansvarlig for ikt-politikken, et ansvar for forebyggende, tverrsektorielt arbeid knyttet til ikt-sikkerhet.

Revisjonen av departementet har vist at det ikke har utarbeidet en oversikt over tiltak for samordning av ikt-sikkerheten, og at flere av oppgavene knyttet til det tverrsektorielle arbeidet ikke er gjennomført i påvente av tilgjengelige ressurser hos Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). I nasjonale retningslinjer for å styrke informasjonssikkerheten 2007–2010 er et av innsatsområdene samordning gjennom Koordineringsutvalget for forebyggende informasjons-sikkerhet (KIS). Riksrevisjonens revisjon av samtlige departementer og utvalgte virksomheter har vist at flere departementer ikke er kjent med arbeidet i KIS, og at departementene i varierende grad stiller krav til og følger opp informasjonssikkerheten i underliggende virksomheter. Flere av de reviderte virksomhetene har svakheter på sikkerhetsområdet.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet i sitt arbeid med ikt-politikken i tilstrekkelig grad har prioritert samordning av ikt-sikkerhet i statlig sektor. Riksrevisjonen stiller også spørsmål om standarder for sikkerhetsprosesser vil bli obligatoriske for statlige virksomheter, og eventuelt når dette vil bli innført.

Sektoransvar

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet skal ivareta sikring av ikt-infrastruktur innen sin sektor, men synes ikke å ha foretatt en fullstendig, dokumentert vurdering av infrastrukturen. Departementet har overfor Riksrevisjonen presisert at virksomhetene har ansvar

for å iverksette tiltak på informasjonssikkerhetsområdet.

Riksrevisjonen har konstatert at enkelte av departementets underliggende virksomheter ikke ivaretar informasjonssikkerheten på en tilfredsstillende måte, og at det fortsatt er mangler på områder som flere ganger er tatt opp i Dokument nr. 1.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan departementet vil sikre en konsistent vurdering av infrastruktur i sin sektor slik at departementet kan ta stilling til hvilket sikkerhetsnivå den enkelte virksomhet bør etablere. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har samordningsansvar for ikt-politikken. Riksrevisjonen ber opplyst om departementet ser utfordringer hos egne virksomheter hvor det kan være behov for generelle føringer for statsforvaltningen. Det stilles også spørsmål om departementet vurderer å foreta endringer i virksomhetsstyringen siden dagens oppfølging av tidligere rapporterte forhold ikke synes å ha gitt effekt.

4.2 Offentlig elektronisk postjournal

Ny offentlig elektronisk postjournal (OEP) skulle vært satt i drift i 2008. På grunn av forsinkelser i arbeidet med offentlighetsforskriften, ble den nye publiseringstjenesten utsatt til 2009, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009). Fornyings- og administrasjonsdepartementet rapporterte i Prop. 1 S (2009–2010) at den nye elektroniske postjournalen skulle settes i gang høsten 2009. Da budsjettproposisjonen ble lagt fram, var det konstatert tekniske problemer med sentrale deler av løsningen, og arbeidet med å inngå avtaler med innholdsleverandørene var utsatt til desember 2009. OEP ble lansert 18. mai 2010 uten at journaler fra fylkesmannsembetene var tilgjengelige.

Riksrevisjonen viser til at utsettelsen fra 2008 til 2009 er begrunnet med at arbeidet med offentlighetsforskriften tok lengre tid enn forutsatt. Høsten 2009 ble det konstatert tekniske problemer med eksport av data, noe som medførte at lanseringen av løsningen måtte utsettes. Departementet satte derfor arbeidet med å utarbeide tjenesteavtaler med innholdsleverandørene på vent til desember 2009. I budsjettproposisjonen høsten 2009 rapporterer likevel departementet at OEP skal lanseres i 2009.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om det var realistisk å rapportere i budsjettproposisjonen høsten 2009 at OEP skulle lanseres i 2009, siden det var konstatert tekniske problemer i august

2009, og vesentlige avtaler med innholdsleverandørene ikke var planlagt slutført før i desember 2009.

Siden prosjektet allerede var forsinket på grunn av arbeidet med ny offentlighetsforskrift, stiller Riksrevisjonen spørsmål om departementet har hatt tilstrekkelig styring og kontroll av prosjektet når det i slutfasen oppstår vesentlige tekniske problemene og ansvarsforhold med innholdsleverandørene ikke er tilstrekkelig avklart.

Når det gjelder omfang av ny OEP, er det opp til den enkelte virksomhet om det eksisterer en eller flere papirbaserte journaler som ikke vil inngå i OEP. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet synes ikke å ha vurdert tiltak som sikrer at det er virksomhetenes samlede offentlige journaler som inngår i OEP, og synes heller ikke å anse dette som nødvendig. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet kan oppnå målsettingene om allmenn enkel og effektiv tilgang, når det ikke foreligger noen krav om at OEP skal inneholde virksomhetenes fullstendige offentlige journaler.

4.3 Brukerorientering

Riksrevisjonen konstaterer at det i enkelte virksomheter og departementer ligger utfordringer knyttet til å beskrive klarere mål for anvendelsen av brukerundersøkelser, krav til bruk av resultatene og utvikling av tiltak basert på resultater av undersøkelsene. Riksrevisjonen reiser spørsmål ved om departementene i styringsdialogen med underliggende virksomheter har benyttet resultatene av brukerundersøkelsene tilstrekkelig aktivt i oppfølgingen av virksomhetene. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved om Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har hatt tilstrekkelig gjennomslagskraft overfor andre departementer i sin rolle som aktiv pådriver i arbeidet med brukerretting.

4.4 Opplysningsvesenets fond

Departementet har gitt overordnede rammer for finansforvaltningen i fondet. Riksrevisjonen ser det som positivt at departementet vil vurdere fordelingen av ansvar og myndighet mellom departementet og styret i forbindelse med gjennomgangen av fondets rammeverk.

Riksrevisjonen viser til at avkastning og risiko i vesentlig grad kan påvirkes av hvordan finansielle aktiviteter styres og kontrolleres, og reiser spørsmål ved om rammene for finansforvaltning er tilstrekkelige for å sikre god styring og kontroll av investeringsvirksomheten i fondet.

Det er de senere år opprettet flere datterselskaper som et ledd i fondets aktive eiendomsforvaltning. Riksrevisjonen kan ikke se at departementet har gitt klare styringssignaler til fondets bruk av datterselskaper, men ser det som positivt at hensynet til styring og kontroll av datterselskaper vil bli vurdert i departementets gjennomgang av fondets rammebetingelser. Riksrevisjonen er av den oppfatning at denne organisasjonsmessige tilpasningen krever en klar styrings- og beslutningsstruktur mellom departement, morselskap og datterselskaper. Det stilles derfor spørsmål ved om departementets styring og kontroll av dette virksomhetsområde er innrettet i tråd med økonomiregelverkets krav.

4.5 Departementenes servicesenter

Riksrevisjonen konstaterer at Departementenes servicesenter (DSS) har vesentlige mangler på informasjonssikkerhetsområdet. Revisjonen har omfattet det ugraderte nettverket som DSS drifter for departementene og Statsministerens kontor. DSS har ansvar for all ikt-drift i 13 departementer, og departementene benytter blant annet nettverket ved behandling av politisk og administrativ informasjon.

Politets sikkerhetstjeneste har i åpen trusselvurdering for 2009 kommentert at aktiviteten til utenlandske staters etterretningstjenester mot Norge og norske interesser er høy. Etterretningsvirksomheten er i hovedsak rettet mot politiske beslutningstakere, embetsverk, sentraladministrasjon og ulike private aktører.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hva Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet vil gjøre for å sikre at informasjonen i systemene som DSS drifter blir tilstrekkelig beskyttet, og om konsekvensene av dårlig sikkerhet i tilstrekkelig grad er vurdert.

5 Svar fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Saken har vært forelagt Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet, og statsråden har i brev av 20. august 2010 svart:

"4.1 Informasjonssikkerhet

Samordningsansvar

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet i sitt arbeid med ikt-politikken, i tilstrekkelig grad har

prioritert samordning av ikt-sikkerhet i statlig sektor. Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved om standarder for sikkerhetsprosesser vil bli obligatoriske for statlige virksomheter, og eventuelt når dette vil bli innført.

Alt arbeid med IKT-sikkerhet i Norge er organisert etter ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippet, jf St. meld nr. 17 "Eit informasjonssamfunn for alle" kap 9 (side 145 flg). FADs samordningsansvar (jf. Kgl.res. av 17.12.97) for IKT-politikken er definert i følgende punkter:

- Være pådriver overfor fagdepartementene på viktige områder, og tilføre merverdi til aktiviteter i regi av fagdepartementene.
- Identifisere og følge opp sektorovergripende spørsmål knyttet til informasjons-samfunnet, bl.a. samfunnsmessige og sosiale konsekvenser, samt initiere og koordinere tiltak av tverrgående karakter.
- Utarbeide oversikter og strategier for utvikling av den samlede IKT-politikken.
- Koordinere arbeidet med IKT-sikkerhet.

Ovennevnte prinsipper og nevnte mandat innebærer at det er sektordepartementene, i samarbeid med underlagte virksomheter, som har primæransvaret for IKT-sikkerheten i egen sektor, og at alle sikkerhetstiltak i nødvendig grad blir koordinert med andre sektorer. Iverksetting og oppfølging av sikkerhetstiltak skal inngå som en integrert del av den interne styringen i enhver virksomhet. Ettersom dette fagfeltet er svært dynamisk, har departementet derfor ikke sett det som formålstjenlig å bruke tid og ressurser på å utarbeide en fortløpende oversikt over alle tverrsektorielle tiltak og aktiviteter på området. FAD har i stedet valgt å benytte Koordineringsutvalget for informasjonssikkerhet (KIS) som arena for å innhente informasjon om aktuelle tverrsektorielle tiltak på området, og har dette som fast agendapunkt på møtene i utvalget.

KIS medlemmer består av de mest berørte departementer eller virksomheter som enten har et samordnings- eller tverrgående ansvar, er en sentral regelverksforvalter eller kommer fra en virksomhet eller et fagområde der sikker bruk av informasjonsteknologi står særlig sentralt. Utvalgets arbeid forutsettes ikke å bryte med det etablerte linjeansvaret for informasjonssikkerhetstiltak. KIS er følgelig ikke tillagt noen myndighet, men kan gi FAD råd/anbefalinger, forslag til generelle veiledninger eller forslag til endringer knyttet til informasjonssikkerhet. Utvalgets relativt frie rolle i forhold til sektorinndeling

innebærer at KIS har en mulighet til å innta en aktiv rolle som pådriver innen arbeidet for å styrke informasjonssikkerheten. Det presiseres at utvalgets anbefalinger og råd, i størst mulig grad, er basert på konsensus blant deltagerne, og at disse kun vil være å betrakte som veiledende overfor sektorene. I saker av nasjonal viktighet kan KIS anbefale at slike saker skal løftes opp av det ansvarlige departement. Det er det enkelte fagdepartement som selv velger om, og ev. hvordan anbefalinger fra utvalget skal følges opp.

Jeg kan for øvrig opplyse om at Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) nå gjennomfører et omfattende prosjekt med å få på plass en infrastruktur for bruk av elektronisk ID (eID) i og med offentlig sektor. Prosjektet er nå i ferd med å gå over fra utvikling til drift. Direktoratet vil dermed på noe sikt kunne frigjøre mer ressurser til andre oppgaver på informasjonssikkerhetsområdet. FAD har derfor, i supplerende tildelingsbrev til Difi, datert 1.7.2010, pålagt virksomheten et særskilt ansvar for å arbeide for en bedre og mer helhetlig tilnærming til informasjonssikkerhet i forvaltningen. Ansvaret omfatter veiledning på et overordnet nivå, legge til rette for en bedre koordinering av etatenes arbeid med informasjonssikkerhet samt bidra til samordnende løsninger tilpasset det rettslige rammeverket. Direktoratet skal i denne sammenheng ha et særlig fokus på sikre nettjenester og trygg elektronisk kommunikasjon i og med forvaltningen. Dette innebærer at Difi i 2010 og årene fremover skal fokusere på følgene tiltak/områder for å styrke informasjonssikkerheten i forvaltningen:

- 1 Sikkerhet ved felleskomponenter i forvaltningen.
- 2 Standarder for informasjonssikkerhet.
- 3 Kompetanse, informasjon og veiledning (primært rettet mot statlig sektor).
- 4 Offentlige innkjøp – statens standardavtaler.

I tillegg skal Difi bidra til KIS-sekretariatet med ¼ årsverk.

Når det gjelder bruken av standarder for sikkerhetsprosesser, er Difi sekretariat for Standardiseringsrådet, og bistår i arbeidet med å velge ut standarder som forvaltningen blir anbefalt å bruke gjennom Referanse katalogen for IKT-standarder i offentlig forvaltning, evt. at de blir gjort obligatoriske gjennom IKT-forskriften. Difi skal dessuten sørge for at forvaltningsstandardene i Referanse katalogen blir gjort kjent og tas i bruk. Difi har igangsatt en utredning av sikkerhetsområdet, med sikte på å få

frem aktuelle anvendelsesområder og standarder som bør prioriteres i det videre arbeidet med referanse katalogen. I dette arbeidet er det naturlig at bl.a. standarder for sikkerhetsprosesser (eks. ISO 27000-serien) omfattes. Det vil her være mulig å trekke veksler på bl.a. de erfaringene våre skandinaviske naboland har gjort innenfor dette området. Etter det jeg forstår legger Riksrevisjonen ISO-standard NS-ISO/IEC 27002:2005 om IKT-sikkerhet til grunn for revisjonen. Denne er pr. i dag ikke obligatorisk å bruke. Difi har imidlertid påbegynt arbeidet med å implementere informasjonssikkerhet som et element i standardiseringsarbeidet. Dette er imidlertid et dynamisk og omfattende område, som må utredes grundig og vurderes før ev. pålegg om obligatorisk bruk kan gis.

Sektoransvar

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan departementet vil sikre en konsistent vurdering av infrastruktur i sin sektor slik at departementet kan ta stilling til hvilket sikkerhetsnivå den enkelte virksomhet bør etablere. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har samordningsansvar for ikt-politikken. Riksrevisjonen ber opplyst om departementet ser utfordringer hos egne virksomheter hvor det kan være behov for generelle føringer for statsforvaltningen. Det stilles også spørsmål ved om departementet vurderer å foreta endringer i virksomhetsstyringen siden dagens oppfølging av tidligere rapporterte forhold ikke synes å ha gitt effekt.

Selv om departementet har et overordnet ansvar for styringen av egne etater, ligger primæransvaret for sikring av informasjonssystemer og nettverk hos den enkelte virksomhet. Hovedoppgaven for FAD blir derfor å sørge for at arbeidet med IKT-sikkerhet i virksomhetene skjer ut fra de standarder, retningslinjer og evt. pålegg som måtte foreligge, og at IKT-sikkerheten i virksomhetene holder et akseptabelt nivå. Dette skjer som hovedregel gjennom den ordinære etatsstyringsdialogen. I den utstrekning FADs samordningsansvar måtte resultere i generelle føringer for statsforvaltningen, vil disse selvfølgelig også gjelde for virksomheter innen egen sektor. Hvis dette innebærer spesielle utfordringer, vil disse bli søkt løst gjennom konkrete tiltak ut fra den aktuelle virksomhets egenart. Departementet ser ingen grunn til å endre vesentlig på dette.

Som Riksrevisjonen er kjent med, har FAD nylig fått gjennomført en systematisk ROS-analyse av den IKT- tekniske infrastrukturen i Regjerings-

kvartalet. Det ble gjennomført konkrete sikrings-tiltak i samsvar med påviste mangler i ROS-analysen. Denne modellen kan også være aktuell for andre virksomheter innen FADs ansvarsområde i den utstrekning dette måtte være aktuelt.

4.2 Offentlig elektronisk postjournal (OEP)

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det var realistisk å rapportere i budsjett- proposisjonen høsten 2009 at OEP skulle lanseres i 2009, siden det var konstatert tekniske problemer i august 2009, og vesentlige avtaler med innholdsleverandørene ikke var planlagt slutført før i desember 2009. Siden prosjektet allerede var forsinket på grunn av arbeidet med ny offentlig-hetsforskrift, stiller Riksrevisjonen også spørsmål ved om departementet har hatt tilstrekkelig styring og kontroll av prosjektet når det i slutfasen oppstår vesentlige tekniske problemer og ansvarsforhold med innholdsleverandørene ikke er tilstrekkelig avklart.

Når det gjelder omfanget av ny OEP, er det opp til den enkelte virksomhet om det eksisterer en eller flere papirbaserte journaler som ikke vil inngå i OEP. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet synes ikke å ha vurdert tiltak som sikrer at det er virksomhetenes samlede offentlige journaler som inngår i OEP, og synes heller ikke å anse dette som nødvendig. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet kan oppnå målsettingene om allmenn enkel og effektiv tilgang, når det ikke foreligger noen krav om at OEP skal inneholde virksomhetenes fullstendige offentlige journaler.

På rapporteringstidspunktet til budsjettproposisjonen, var det etter departementets vurdering ansett som svært realistisk å få OEP lansert høsten 2009. Tilbakemeldingene fra leverandørene av arkivsystemene vedrørende de omtalte tekniske problemene var at disse ville bli ordnet. Arbeidet med å slutføre tjeneste avtalene ble satt på vent til desember først på et senere tidspunkt.

Departementet har hatt en tett dialog med leverandørene av arkivsystemer og formidlet myndighetskrav, samt bidratt med rent datatekniske spesifikasjoner som har vært nødvendig for at disse skulle utvikle, teste og tilby relevante OEP-applikasjoner til de ulike statlige virksomhetene. Hvem som skal føre elektronisk journal og gjøre denne tilgjengelig for allmenheten på internett er som kjent nærmere regulert i offentlighetsforskriftens § 6. Innholdet i de elektroniske journalene skal være i samsvar med arkivforskriften § 2-7

første ledd andre punktum. FAD forholder seg til de forskriftsmessige bestemmelsene på området, og sender vår offentlige journal til OEP.

4.3 Brukerorientering

Riksrevisjonen reiser spørsmål ved om departementene i styringsdialogen med underliggende virksomheter har benyttet resultatene av brukerundersøkelsene tilstrekkelig aktivt i oppfølgingen av virksomhetene. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved om Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har hatt tilstrekkelig gjennomslagskraft overfor andre departementer i sin rolle som aktiv pådriver i arbeidet med brukerretting.

Et aktivt pådriverarbeid forutsetter god dokumentasjon i form av bl.a. relevant data som egner seg til formidling. Innbyggerundersøkelsen, særlig del II som skal foreligge høsten 2010, vil gi departementet et langt bedre kunnskapsgrunnlag for å kunne utøve rollen som aktiv pådriver i arbeidet med brukerretting av forvaltningen. Resultatene etter innbyggerundersøkelsen vil kreve dialog med de ulike statlige virksomheter og virksomhetsledere for de tjeneste- og virksomhetsområder undersøkelsen omfatter. Oppfølgingsarbeidet overfor departementene vil foregå i nært samarbeid med Difi. Difi har nylig gjennomført en kartlegging om brukerretting og brukermedvirkning i sentralforvaltningen. Her skal data brukes til videreutvikling av tiltak gjennom bl.a. erfaringsformidling og deling av kompetanse på området. Dette vil bidra til å styrke den aktive pådriverrollen.

4.4 Opplysningsvesenets fond

Departementet har gitt overordnede rammer for finansforvaltningen i fondet.

Riksrevisjonen ser det som positivt at departementet vil vurdere fordelingen av ansvar og myndighet mellom departementet og styret i forbindelse med gjennomgangen av fondets rammeverk.

Riksrevisjonen viser til at avkastning og risiko i vesentlig grad kan påvirkes av hvordan finansielle aktiviteter styres og kontrolleres, og reiser spørsmål ved om rammene for finansforvaltning er tilstrekkelige for å sikre god styring og kontroll av investeringsvirksomheten i fondet.

Det er i de senere år opprettet flere datterselskaper som et ledd i fondets aktive eiendomsforvaltning. Riksrevisjonen kan ikke se at departementet har gitt klare styringssignaler til fondets bruk av datterselskaper, men ser det som positivt at

hensynet til styring og kontroll av datterselskaper vil bli vurdert i departementets gjennomgang av fondets rammebetingelser. Riksrevisjonen er av den oppfatning at denne organisasjonsmessige tilpasningen krever en klar styrings- og beslutningsstruktur mellom departement, morselskap og datterselskaper. Det stilles derfor spørsmål ved om departementets styring og kontroll av dette virksomhetsområde er innrettet i tråd med økonomiregelverkets krav.

Jeg har merket meg de spørsmål Riksrevisjonen reiser. Etter det jeg forstår, knytter spørsmålene seg i første rekke til om de bestemmelser departementet har gitt gjennom det overordnede instruksverket for fondets forvaltning, gir tilfredsstillende kontroll og styring på de angitte områder.

Etter min mening vil det generelt være et avveiningsspørsmål hvilke bestemmelser som bør gis av departementet i et overordnet instruksverk, og hvilke bestemmelser som bør gis av styret for fondet i et underliggende regelverk. Fondets rammebetingelser, herunder det overordnede instruksverket for fondet, er nå til vurdering. De spørsmål Riksrevisjonen reiser vil bli nærmere gjennomgått og vurdert i denne sammenhengen, herunder også forholdet til økonomiregelverkets krav.

4.5 Departementenes servicesenter

Riksrevisjonen konstaterer at Departementenes servicesenter (DSS) har vesentlige mangler på informasjonssikkerhetsområdet.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hva Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet vil gjøre for å sikre at informasjonen i systemene som DSS drifter blir tilstrekkelig beskyttet, og om konsekvensene av dårlig sikkerhet i tilstrekkelig grad er vurdert.

Jeg er i hovedsak enig i Riksrevisjonens beskrivelse av alvorlige svakheter og mangler i intern kontrollen og systematikken for sikkerhetsarbeidet i DSS.

DSS ble på denne bakgrunn våren 2010 pålagt å utarbeide en bindende plan for oppfølging av de påviste manglene på IKT-området. Planen ble lagt frem for departementet ultimo juni 2010. Gjennomføringen av tiltakene i planen vil bli tett fulgt opp av departementet. I den forbindelse legges det også opp til en ekstern kvalitetssikring av arbeidet. For øvrig kan jeg vise til brev fra depar-

tementet til Riksrevisjonen av 20. mai 2010, hvor bl. a. denne saken er mer utførlig omtalt.

Jeg har ingen merknader utover dette."

Statsråden har gitt følgende presisering og tilleggsinformasjon i brev av 27. august 2010:

"Det henvises til mitt brev av 20. august 2010 om ovennevnte sak. Riksrevisjonen har muntlig meddelt departementet at omtalen av *"nylig gjennomførte systematiske ROS-analyser av den IKT-tekniske infrastrukturen i Regjeringskvartalet"* som står nevnt på side 4, andre avsnitt, synes å være noe upresis. Jeg er enig i at henvisningen er uklar og vil derfor komme med følgende presisering/ tilleggsinformasjon:

I 2005 påtok departementet seg prosjektlederansvaret for et større sikkerhetsprosjekt i Regjeringskvartalet. Prosjektet omfattet tekniske og fysiske sikringstiltak i tillegg til administrative og særskilte tiltak (f.eks endring av rutiner og prosedyrer). Basis for prosjektet var en omfattende ROS-analyse i regi av Politidirektoratet. Under til rette-leggelsen av dette prosjektet ble det avdekket fysiske svakheter og svakheter i infrastrukturen knyttet til plasseringen av data-parken til DSS. Det ble derfor gjennomført et eget prosjekt i regi av Statsbygg for å forebygge og utbedre disse svakhetene. Disse arbeidene ble avsluttet for et par år siden. I etterkant er det også i sikringsprosjektets regi, igangsatt en teknisk ROS-analyse. Dette arbeidet startet i 2009. Resultatet av denne analysen vil foreligge i løpet av første halvår 2011, og vil inneholde forslag til eventuelt ytterligere tiltak for fysisk sikring av IKT- installasjonene. I tillegg til den pågående tekniske ROS- analysen pågår det kontinuerlige også andre prosesser/arbeider knyttet til målet om å høyne sikkerheten i informasjonssystemene i det ugraderte nettet Depnett/U. Til grunn for dette arbeidet ligger egne ROS - analyser."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 22 revisjonsbrev uten merknad og to revisjonsbrev med merknad til Departementenes servicesenter og Statens pensjonskasse. Statens pensjonskasse er omtalt under Arbeidsdepartementet, jf. endret departementsstruktur fra 1. januar 2010.

6.1 Informasjonssikkerhet

Samordningsansvar

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har samordningsansvar for ikt-politikken. Riksrevisjonen viser til at departementet skal identifisere og følge opp sektorovergripende spørsmål, utarbeide oversikter og strategier, være en pådriver overfor departementene og koordinere arbeidet med ikt-sikkerhet. Riksrevisjonen har merket seg at Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Koordineringsutvalget for informasjonssikkerhet er viktige aktører for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet i arbeidet med ikt-politikken. Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet ikke har utarbeidet oversikt over hvilke tiltak som skal iverksettes på området, og at flere oppgaver knyttet til departementets samordningsansvar ikke er gjennomført i påvente av tilgjengelige ressurser hos Difi. Riksrevisjonen har merket seg at Difi er i ferd med å avslutte et prosjekt som på sikt kan frigjøre ressurser til andre oppgaver på informasjonssikkerhetsområdet, og at departementet nå har pålagt Difi et særskilt ansvar for å arbeide for en bedre og mer helhetlig tilnærming til informasjonssikkerhet i forvaltningen.

Riksrevisjonen har i 2009 gjennomført revisjon av arbeidet med informasjonssikkerhet i samtlige departementer og utvalgte virksomheter. Revisjonen har vist at flere departementer ikke er kjent med koordineringsutvalgets arbeid til tross for at utvalget blant annet skal få fram felles standarder, metoder og verktøy for ikt-sikkerhet. Departementene har i varierende grad stilt krav til og fulgt opp sikkerheten i underliggende virksomheter, og flere av virksomhetene har svakheter på området. Riksrevisjonen ser det som uheldig at det ikke er stilt tilstrekkelige krav til informasjonssikkerhetsarbeidet i statsforvaltningen, og vil understreke viktigheten av at det påbegynte arbeidet med å implementere informasjonssikkerhet som et element i standardiseringsarbeidet gis høy prioritet.

Sektoransvar

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at virksomheter underlagt Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ikke har tilfredsstillende informasjonssikkerhet, spesielt med bakgrunn i departementets rolle i arbeidet med ikt-politikken. Enkelte av manglene i underliggende virksomheter er også tidligere tatt opp i Dokument nr. 1, og kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket betydningen av en tilfredsstillende ikt-sikkerhet i Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke ser grunn til å endre virksomhetsstyringen, til tross for at tidligere rapporterte forhold ikke er utbedret, og vil understreke viktigheten av at departementet systematisk vurderer om sikkerhetsnivået i virksomhetene er tilfredsstillende.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet viser til tidligere gjennomført ROS-analyse i regjeringskvartalet og at departementet mener at denne modellen kan være aktuell for andre virksomheter innen departementets ansvarsområde. Riksrevisjonen vil bemerke at fysisk sikkerhet i regjeringskvartalet ikke har vært omfattet av Riksrevisjonens kontroll. Tilleggsuttalelsen i brev av 27. august 2010 berører derfor ikke de sikkerhetsmessige svakheter Riksrevisjonen har påpekt.

6.2 Offentlig elektronisk postjournal

Ny offentlig elektronisk postjournal (OEP) er en publiseringstjeneste på internett som skal gi allmenn og effektiv tilgang til offentlig elektronisk postjournal. OEP skal medvirke til å effektivisere gjennomføringen av offentlighetsprinsippet i forvaltningen og gjøre forvaltningen mer demokratisk tilgjengelig. Tjenesten skulle vært satt i drift i 2008, men ble utsatt til 2009 på grunn av forsinkelser i arbeid med offentlighetsforskriften. OEP var ett av de viktigste fornyings- og administrasjonsdepartementet i 2009, og alle departementer, Statsministerens kontor og fylkesmannsembetene skulle inngå i tjenesten fra oppstart.

Til tross for at departementet høsten 2009 rapporterte at tjenesten skulle lanseres i 2009, ble ikke OEP lansert før 18. mai 2010 og da uten journalene fra fylkesmannsembetene.

Riksrevisjonen har merket seg departementets oppfatning om at det var svært realistisk å rapportere i budsjettproposisjonen høsten 2009 at OEP skulle lanseres i 2009, og at departementet mener det har hatt tilstrekkelig styring og kontroll på prosjektet.

Riksrevisjonen konstaterer at arkivforskriften og offentlighetsforskriften gir rom for at det kan foreligge en eller flere papirbaserte offentlige journaler i tillegg til de journaler som publiseres gjennom OEP. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har ikke besvart spørsmålet om målsetting om allmenn og enkel tilgang kan oppfylles så lenge det ikke kreves at OEP skal inneholde fullstendige offentlige journaler.

6.3 Brukerorientering

Riksrevisjonen har påpekt at halvparten av departementene i liten grad har vurdert Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet som en aktiv pådriver i brukerretting. Det ligger et forbedringspotensial i å beskrive klare mål for anvendelsen av brukerundersøkelser, krav til bruk av resultatene og utvikling av tiltak basert på resultatene av brukerundersøkelsene.

Departementet uttaler at et aktivt pådriverarbeid for brukerretting i forvaltningen forutsetter god dokumentasjon i form av blant annet relevante data som egner seg til formidling, og at Innbyggerundersøkelsen, som skal foreligge høsten 2010, vil gi departementet et langt bedre kunnskapsgrunnlag for å kunne utøve rollen som aktiv pådriver.

Riksrevisjonen merker seg at departementet har iverksatt en rekke tiltak for å bedre forvaltningens brukerretting av offentlige tjenester. Etableringen av Direktoratet for forvaltning og IKT, med brukerretting som et eget fagansvar, og flere andre initiativ skal bidra til at departementet blir en aktiv pådriver i arbeidet med brukerretting. Riksrevisjonen registrerer at flere av tiltakene er av relativt ny dato, og at departementet mener erfaringsgrunnlaget foreløpig er for begrenset til å kunne vurdere effektene av flere av tiltakene. Riksrevisjonen forutsetter at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, i kraft av rollen som fagdepartement og overordnede rolle som pådriver i brukerretting, aktivt følger opp de foreslåtte og iverksatte tiltak.

6.4 Opplysningsvesenets fond

Riksrevisjonen har bemerket at departementet ikke har gitt konkrete styringssignaler knyttet til bruk av datterselskaper i forvaltningen av fondets verdier. Riksrevisjonen finner det alvorlig at slike føringer ikke er gitt, da økende bruk av datterselskaper endrer rolledelingen mellom departement, styre og daglig ledelse og kan påvirke departementets styringsmuligheter.

Riksrevisjonen har reist spørsmål ved om departementets rammer for finansforvaltningen er tilstrekkelig for å sikre god styring og kontroll av investeringsvirksomheten i fondet. Riksrevisjonen finner det uheldig at rammeverket ikke tydelig regulerer krav til styring og kontroll av risiko, verdsettelse og avkastningsmåling. Innretningen av departementets styring, oppfølging og kontroll skal blant annet vurderes ut i fra fondets egenart, risiko og vesentlighet.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil gjennomgå og vurdere fondets rammeverk og det overordnede instruksverket.

6.5 Departementenes servicesenter

Departementenes servicesenter (DSS) er et administrativt serviceorgan som leverer tjenester til departementene og Statsministerens kontor, blant annet all ikt-drift i 13 departementer. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at DSS har alvorlige mangler knyttet til informasjonssikkerhet, og at ikt-infrastrukturen som departementene benytter ved behandling av politisk og administrativ informasjon derved ikke er tilstrekkelig sikret. Riksrevisjonen har merket seg at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet i hovedsak er enig i beskrivelsen av alvorlige svakheter og mangler i DSS. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet har pålagt DSS å utarbeide en bindende plan for oppfølging av manglene på ikt-området.

Riksrevisjonen er sterkt kritisk til at DSS ikke har ivaretatt arbeidet med informasjonssikkerhet på en tilfredsstillende måte, og forventer at dette nå gis høy prioritet. Riksrevisjonen forutsetter at de tiltak som iverksettes fører til bedre sikkerhet, og understreker departementets ansvar for å følge opp at sikkerhetsområdet er under god styring og kontroll.

6.6 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Styring av fylkesmannsembetene
- Svakheter ved internkontrollen i Opplysningsvesenets fond
- Resultatindikatorer for de kirkelige virksomhetene
- Sametingets tilskuddsforvaltning

6.7 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres forvaltningsrevisjoner om årsaker til manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket i staten samt vedlikehold av kirkebygg.

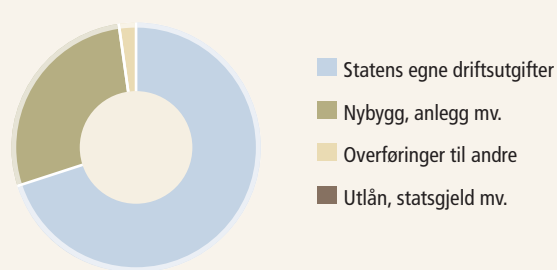
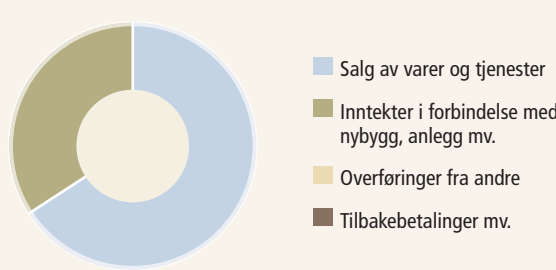
Forsvarsdepartementet

1 Forsvarsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	739	34 604	35 343	34 665	997
Inntekter		1 163		1 491	

Utgiftsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Forsvarsdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt to avsluttende revisjonsbrev uten merknad og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
4	virksomheter	Forsvaret
		Forsvarsbygg

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men enten er disse av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har gjennomført en revisjon av arbeidet med informasjonssikkerhet i Forsvarsdepartementet, Forsvaret og Forsvarsbygg. Undersøkelsen har vist at departementet i styringsdialogen ikke har stilt tilstrekkelige krav til underliggende virksomhet om identifisering og klassifisering, risikoanalyser og beskyttelse av samfunns- og virksomhetskritisk ikt-infrastruktur. Mangelfull informasjonssikkerhet er tatt opp i avsluttende revisjonsbrev med merknad til Forsvaret og Forsvarsbygg, jf. punkt 2.1 og 2.2.

Forsvarsdepartementet uttaler at det bestreber seg på at lover, regler og føringer er i tråd med utviklingen på området. Forsvarssektoren er underlagt lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven). Riksrevisjonens funn tyder på at forsvarssektoren i for stor grad har basert informasjonssikkerhetsarbeidet på kravene i sikkerhetsloven. Det vil nå bli vurdert om det kan være behov for å stille krav til rutiner i informasjonssikkerhetsarbeidet som på en bedre måte ivaretar andre hensyn enn de sikkerhetsloven med forskrifter ivaretar. Krav til informasjonssikkerhet utover sikkerhetsloven kommer langt klarere til uttrykk i ny instruks om sikkerhetstjenesten i Forsvaret.

Forsvarsdepartementet vil vurdere behovet for ytterligere føringer vedrørende identifisering, klassifisering og prioritering av aktiva. Dette arbeidet vil bli ivaretatt i forbindelse med utarbeidelse av iverksettelsesbrev til underlagte etater og i retningslinjer som utgis i forsvarssektoren.

1.3.2 Vedlikehold av Forsvarets eiendom, bygg og anlegg

Forsvarsbygg skal opprettholde verdien av Forsvarets eiendom, bygg og anlegg (EBA), og husleieinntektene skal dekke kostnadene til dette¹. I perioden 2004–2008 ble det gjennomført en tilstandsvurdering av EBA. I 2009 er 26

prosent av eiendomsmassen vurdert for andre gang. Disse vurderingene viser en negativ utvikling i tilstandsgraden. Tilstandsgrad er en indikator på om ressursinnsatsen er tilfredsstillende, og om leien fullt ut er kostnadsdekkende. Forsvarsbygg mener at gjennomført analyse viser at ressursinnsatsen til vedlikehold er for lav og bør økes med 30 prosent. Vedlikeholdsetterslepet er teoretisk beregnet til 300 mill. kroner per år.

Husleien skal blant annet dekke kostnader til drift, vedlikehold og avskrivninger. Husleieinntektene er i flere år redusert på bakgrunn av Stortingets krav til effektivisering knyttet til omstillingen av Forsvaret². Husleien fastsettes i årlige forhandlinger mellom Forsvarsbygg og forsvarsjefen, hvor kravet til effektivisering og Forsvarets kompensasjon for pristigning skal ivaretas.

Forsvarsdepartementet ser på den rapporterte utviklingen som bekymringsfull, og opplyser at det planlegger å øke vedlikeholdsandelen i leien fra 2011. Dette alene vil ikke være tilstrekkelig til å hindre den negative utviklingen, men ifølge departementet må dette ses i sammenheng med den planlagte fornyelsen av bygningsmassen.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Forsvaret

Forsvaret har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad som er knyttet til følgende forhold:

2.1.1 Styrkeproduksjon – operativ virksomhet

Riksrevisjonen har tidligere pekt på at Forsvarets operative evne samlet sett ikke er styrket i perioden 2005–2008, jf. Dokument nr. 3:6 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren*, og Innst. S. nr. 229 (2008–2009). Resultatene av gjennomførte revisjoner i 2009 viser at den operative statusen for styrkestrukturen fortsatt er på samme nivå som i 2008.

Hæren

Riksrevisjonen har ved kontroll av underliggende rapporter fra Forsvaret avdekket at utviklingen av Hæren som er planlagt gjennomført fram til 2012 er forsinket, og at viktig materiell mangler. Dette har konsekvenser for Hærens evne til å sette opp flere enheter/avdelinger samtidig, og høy belastning og slitasje på det materiellet som er tilgjengelig.

1) Budsjett-innst. S. nr. 7 (2002–2003) jf. St. prp. nr. 1 (2002–2003) og St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 6 (2002–2003) og Innst. S. nr. 318 (2007–2008) jf. St. prp. nr. 48 (2007–2008).

2) Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St. prp. nr. 42 (2003–2004).

Forsvarsdepartementet peker på økte årsverkrammer for Hæren i 2009, og vurderer strukturutviklingen som tilfredsstillende. Det vises videre til at de store materiellprosjektene er i rute. Departementet anser på dette grunnlag Hærens samlede måloppnåelse som rimelig god.

Riksrevisjonens kontroll viser videre at Grensevakten ved Garnisonen i Sør-Varanger kun i begrenset grad har hatt helikopterunderstøttelse i 2009.

Forsvarsdepartementet anser at Grensevaktens oppgaver langs den norsk-russiske grensen er tilfredsstillende ivaretatt, men peker samtidig på at flere tiltak er under planlegging for ytterligere å bedre Grensevaktens evne til å ivareta sitt samlede oppdrag.

Luftforsvaret

Revisjonen har avdekket at gjennomføringen av flytimeproduksjonen med kampfly (F 16) har vært preget av mangel på operative fly, og at den ikke er tilstrekkelig for å understøtte det antall stridsklare kampflygere som Luftforsvaret har behov for.

Riksrevisjonen har videre fått opplyst fra Forsvaret at ressursituasjonen på operativ og teknisk side i kampflyvåpenet og innenfor luftvernet ikke gjør det mulig å nå måltallene for styrkebidrag til internasjonale operasjoner.

Forsvarsdepartementet vurderer antall stridsklare flygere som tilfredsstillende og planlegger å øke flytimeproduksjonen fram til 2012 for å bedre statusen for kampflyvåpenet. Departementet forventer videre at forsvarssjefen vil gjennomføre en nødvendig omfordeling i personellstrukturen, slik at personellnivået for luftvern blir tilfredsstillende i løpet av langtidsplanen.

Øving

Riksrevisjonen pekte i Dokument nr. 1 for budsjettårene 2005, 2007 og 2008 på den lave øvingsaktiviteten i Forsvaret. Riksrevisjonens kontroll av underliggende dokumentasjon og rapportering fra Forsvaret viser at øvingsnivået heller ikke i 2009 har ligget på ønsket nivå.

Øvingsnivået for vernepliktsbaserte avdelinger i Hæren, viktige logistikkenheter og store deler av Luftforsvaret ligger under det Forsvaret selv har definert som behovet. I tillegg rapporteres det at mindre enn halvparten av Heimevernets forsterknings- og oppfølgingsstyrke har status som fullt operative.

Forsvarsdepartementet understreker at aktiviteten i HV i 2009 var i tråd med vedtatt langtidsplan og at det for å frigjøre ressurser til nødvendig omstilling ble besluttet at forsterknings- og oppfølgingsstyrkene ikke skulle øves i 2009. Departementet framholder videre at omtalen av øvingsaktiviteten i St. prp. nr. 1 (2008–2009) gjelder Forsvarets samlede øvingsaktiviteter og at dette ikke forutsatte at alle former for øvingsaktivitet skulle øke. Det var ikke lagt til grunn at øvingsaktiviteten for 2009 skulle gjennomføres på et nivå som for den enkelte operative sjef ivaretok alle øvings- og treningsbehov fullt ut. Departementet peker samtidig på at deltakelse i noen store øvelser som Red Flag og Cold Response, har gitt verdifull trening, og at det legges opp til å trene inntil 20% av HVs forsterknings- og oppfølgingsstyrker i 2010.

2.1.2 Driftsstabilisering av økonomiprojektet FIF 2.0

Forsvarets felles system for internregnskap, materiellregnskap og styring og ledelse; økonomiprojektet FIF 2.0, ble satt i drift 17. juni 2008. Arbeidet med feilretting og driftsstabilisering av systemet har pågått gjennom hele 2009 til en merkostnad på 56,1 mill. kroner. Forsvaret besluttet 16. desember 2009 at systemet var tilstrekkelig stabilt til at linjeorganisasjonen kunne slutføre dette arbeidet på egen hånd innenfor eksisterende ressursrammer. Mangler og feil i konverterte grunndata påvirker fortsatt materiellregnskapet negativt. Forsvarsstaben anslår at det per 31. desember 2009 gjenstår om lag 40 prosent av arbeidet med konvertering og kvalitetssikring av grunndata for materiell. Forsvarsstaben viser til at Forsvarets logistikkorganisasjon har som mål å ferdigstille driftsstabiliseringen, det resterende arbeidet med å kvalitetssikre, konvertere og legge inn grunndata for materiell og den videre operasjonaliseringen av økonomiprojektet FIF 2.0, innen 3. kvartal 2010.

Forsvarsdepartementet erkjenner at Forsvaret har hatt utfordringer med å etterkomme kravene til materiellregnskap og materiellkontroll i forbindelse med innføringen av økonomiprojektet FIF 2.0. Departementet anser ikke status per utgangen av 2009 som tilfredsstillende, og viser til tilbakemeldingen på Forsvarssjefens årsrapport for 2009 hvor resultatene innenfor forsvarlig forvaltning ble vurdert som ikke tilfredsstillende. Departementet opplyser at de i 2009 har hatt fokus på at det blir utført egenkontroll ved avdelingene. Departementet vil fortsatt følge opp at det blir etablert et fullstendig materiellregnskap og en

sentral materiellkontroll i økonomiprojektet FIF 2.0, og er i dialog med Forsvarsstaben slik at det snarest mulig blir satt en frist for dette.

Revisjonen viser at nær 70 prosent av Forsvarets avdelinger per utgangen av 2009 fortsatt var avhengige av gamle og egenutviklede systemer og løsninger i tillegg til økonomiprojektet FIF 2.0, for å opprettholde kontroll og oversikt over eget materiell. Det går fram av Forsvarssjefens virksomhetsplan for 2009 at Forsvaret er avhengig av å nå resultatmålet for økonomiprojektet FIF 2.0 for å realisere effektiviseringsgevinstene som det økonomiske opplegget for inneværende langtidspanperiode (2009–2012) bygger på. Forsvarsstaben opplyser at gevinstarbeid med fokus på mer effektive prosesser, i liten grad har vært prioritert fordi økonomiprojektet FIF 2.0 ikke var et omstillingsprosjekt.

Forsvarsdepartementet knytter ikke noen konkrete økonomiske gevinstmål til økonomiprojektet FIF 2.0, men viser til at de vesentlige effektiviseringsgevinstene først planlegges å komme i neste langtidspanperiode når FIF 3.0 (logistikk-løsningen), er satt i drift.

2.1.3 Materiellforvaltning

Riksrevisjonen har utført kontroller som viser at materiellhjemler, som skal danne grunnlaget for type og omfang av materiellet den enkelte avdeling skal ha, ikke er på plass ved sjø- og luftavdelinger. Forhold rundt etablering av godkjente hjemmelsgrunnlag ble også tatt opp ved revisjonen for 2008. Økonomiprojektet FIF 2.0 er tilrettelagt for å kunne håndtere rapportering av materiellbeholdninger i forhold til den enkelte enhets hjemler. Fristen for å få dette på plass var opprinnelig utgangen av 2009.

Departementet fastholder nødvendigheten av å få på plass et helhetlig system for styring og kontroll med Forsvarets materiell. Fristen for etablering av godkjente hjemmelsgrunnlag er nå utsatt til 1. juli 2010. Departementet forholder seg nå til dette, og følger framdriften i form av jevnlige tilbakemeldinger.

Ved kontroll av ammunisjonsforvaltningen har Riksrevisjonen avdekket at det ikke føres godkjent ammunisjonsregnskap ved 5 av 14 kontrollerte avdelinger. Brudd på bestemmelser vedrørende Forsvarets regnskapsføring og lagring av ammunisjon er også avdekket under Forsvarets pågående telling av ammunisjon.

Forsvarsdepartementet aksepterer ikke at det ved flere avdelinger er meldt om brudd på regelverket, og følger opp prosessen videre gjennom etablerte rutiner for rapportering. Videre er departementet i avslutningsfasen av en revidering av retningslinjene for materiellforvaltning, hvor ansvar og myndighet tydeliggjøres ytterligere.

2.1.4 Driftsanskaffelser

Riksrevisjonen har kontrollert 133 driftsanskaffelser. Det har vært kontrollert om rammeavtaler er benyttet, om Forsvarets logistikkorganisasjons (FLO) innkjøpsmiljøer er benyttet og om dokumentasjonen har vært tilfredsstillende.

Revisjonen har avdekket at det er vanskelig å følge sporet fra regnskapssystemet til underliggende dokumentasjon, som for eksempel anskaffelsesprotokoll. Slik sporbarhet er viktig for både revisjon og internkontroll.

Forsvarsdepartementet mener at Forsvarets rutiner for sporbarhet tilfredsstiller kravene i bestemmelser for økonomistyring i staten. Departementet erkjenner at sporbarheten har et forbedringspotensial relatert til sporbarhet mellom regnskapssystemet og arkivsystemet.

Kontrollen har også avdekket avrop på utgåtte rammeavtaler og at det anskaffes artikler som ikke var omfattet av avtalene. Blant annet er det avdekket at det er foretatt to betydelige anskaffelser hos en større leverandør, hvor anskaffelsene omfattet over 50 prosent artikler som ikke inngikk i rammeavtalen. Slike anskaffelser er da i realiteten direkte anskaffelser uten konkurranse. Det er derfor stilt spørsmål om avtaleoversikter med priser, varekataloger og betingelser fortløpende blir ajourført i Forsvarets innkjøpsportal. Kontrollen avdekket videre at Forsvarets sanitet har kjøpt varer fra en leverandør uten at gyldig rammeavtale er gjort tilgjengelig på Forsvarets innkjøpsportal. Det er kjøpt varer for 116 mill. kroner fra denne leverandøren. Innkjøperne har ikke hatt kjennskap til avtalens innhold og kjøpene avviker fra standard prosedyre. Den interne kontrollen svekkes ved at alle bestillingene må registreres i etterkant. Dette gir redusert mulighet for mottakskontroll, føring av forpliktelsesregnskap og budsjettoppfølging.

Forsvarsdepartementet har lagt til grunn at gyldig rammeavtale er tilgjengelig hos Forsvarets rammeavtalesenter. Departementet erkjenner likevel at det kan være rom for ytterligere forbedringer.

Ved kontroll av en enhet i Luftforsvaret kunne det ikke legges fram tilfredsstillende dokumentasjon for seks av åtte anskaffelser.

Riksrevisjonen har kontrollert anskaffelser av skyteopplæring/kurs fra et sivil firma. Alle forsvarsgrener og FLO har kjøpt tjenester fra dette firmaet gjennom mange år uten konkurranse.

Departementet understreker at denne type kompetanse bør besittes av Forsvaret selv. Dersom det unntaksvis oppstår behov for slike tjenester, skal kjøp gjennomføres i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser og i henhold til interne retningslinjer.

2.1.5 Nye fregatter

Utbetalinger til leverandør av fregattene NF4 og NF5

Fregattene NF4 og NF5 er ca. ett år forsinket og leverandøren er varslet om at det vil bli gitt dagbøter. Forsvarsdepartementet opplyser at grunnlaget for beregning av dagbotens størrelse er fastsatt i kontrakten. Leverandøren mener at Forsvaret er årsak til både ekstrakostnader og forsinkelser, og har levert et krav om tilleggsbetaling for alle fem fregattene og utsatt leveringsdato for de to siste.

Departementet opplyser at kravet om tilleggsbetaling er årsaken til at grunnlaget for dagbotkravet ikke er endelig fastslått for de to siste fartøyene, og at både dagbotkravet og kravene fra leverandøren for tiden er gjenstand for forhandlinger.

Ett av virkemidlene i kontrakten er å holde tilbake penger inntil kravene i kontrakten er innfridd. For NF4 og NF5 ble det i løpet av 2009 utbetalt betydelige beløp til leverandøren etter at forsinkelsene var kjent. Forsvarsstaben har begrunnet dette med at det er foretatt en avveining mot å oppnå en best mulig prosjektgjennomføring innenfor kontraktens rammer. Forsvarets totale krav mot leverandøren er videre vurdert opp mot gjenstående betalinger i henhold til betalingsmilepæler og de finansielle garantiene som er stilt.

Forsvarsdepartementet opplyser at det ikke er beskrevet i kontrakten hvordan dagbøter skal innkreves, men at det i fregattprosjektet er bestemt at Forsvaret skal holde tilbake betalinger ved første milepæl etter levering av fartøy fire, og at dette så langt er gjort.

Grunnlaget for anskaffelse av reservedeler for drift av fartøyene

Leverandøren har ikke levert tilfredsstillende datagrunnlag for å anskaffe reservedeler til alle våpentekniske systemer på fregattene. Dette ble også tatt opp i revisjonen av 2008-regnskapet.

Forsvarsdepartementet opplyser at et endelig datagrunnlag er anskaffet fra US Navy. Departementet tar til etterretning at det endelige grunnlaget er til vurdering i Forsvarets logistikkorganisasjon, og opplyser at det er for tidlig å anslå om det skal stilles beløpsmessige krav overfor leverandøren for mangler i datagrunnlaget og eventuelt størrelsen av et slikt krav.

2.1.6 Internkontroll – lønn

Riksrevisjonen har ved stikkprøvekontroller avdekket at anslagsvis 25 prosent av personellet som var innvilget pendlerstatus, helt eller delvis ikke hadde registrert reiseregning i SAP, og at godtgjørelser dermed ikke er blitt innberettet via lønns- og trekkoppgaven. Revisjonen har også avdekket at fri kost og losji i mange tilfeller ikke er innberettet.

2.1.7 Forhold vedrørende Forsvarets sanitet

Intern kontroll

Riksrevisjonens kontroll viser at det er omfattende svikt i internkontrollen ved Forsvarets sanitet (FSAN) og at gjeldende regelverk ikke følges. Følgende svakheter er avdekket:

- Direkte kjøp uten konkurranse og avtalebetingelser
- Brudd på Forsvarets regelverk og retningslinjer ved innleie av konsulenter
- Manglende oppfølging av rammeavtaler
- Mangelfulle kontroller på lønnsområdet
- Mangelfull materiellforvaltning

Departementet viser til at Forsvarsstaben vil gjennomføre en særskilt oppfølging av FSAN og departementet vil følge opp forholdene gjennom styringsdialogen.

Anskaffelser

Riksrevisjonen har kontrollert et utvalg anskaffelser fra 26 leverandører. Det er ikke inngått skriftlige avtaler med noen av leverandørene. Anskaffelsene er direktekjøp uten konkurranse. Ti av leverandørene er innleide konsulenter som har levert tjenester sammenhengende til FSAN i perioden 2003–2009.

Forsvarsdepartementet finner det svært beklagelig at gjeldende regelverk ikke er fulgt og viser til tiltak som er iverksatt for å bedre internkontrollen ved FSAN.

Mangelfull materiellforvaltning

Riksrevisjonen har avdekket at det er store mengder verdifullt materiell som ikke er regnskapsført i materiellregnskapet. Dette omfatter blant annet to feltsykehus anskaffet i 2007/2008 til en anslått verdi på 220 mill. kroner. Manglende føring skyldes svikt i forbindelse med konvertering fra gammelt til nytt materiellregnskapssystem og manglende kodifisering av nytt materiell. Avdelingen mangler tilstrekkelig bemanning med logistikk- og materiellkompetanse.

Forsvarsdepartementet er av den oppfatning at Forsvaret er klar over situasjonen. Departementet opplyser at det er tatt viktige og riktige grep for å forbedre forholdene, og vil følge dette spesielt i den videre styringsdialogen.

Styrkeproduksjon

Revisjonen avdekket at Forsvarets sanitets innsatsstyrker innebærer en stor belastning på personellet fordi mange av de fast ansatte deltar, eller nettopp har deltatt i internasjonale operasjoner. Det er vanskelig å rekruttere yngre tjenestegjørende befall, anestesileger og kirurger.

Forsvarsdepartementet erkjenner at det er utfordringer knyttet til rekruttering av fagmedisinsk personell til Forsvaret. Forsvaret og departementet har derfor iverksatt tiltak for å finne alternative og forbedrede måter å rekruttere dette personellet på.

2.1.8 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse om informasjonssikkerhet. Det ble påvist at Forsvaret ikke var å jour med identifisering, klassifisering og prioritering av sine aktiva, det vil si informasjon og informasjonssystemer. Den nyopprettede informasjonsinfrastruktur enheten (INI) skal på sikt overta ansvaret for alle sentrale informasjonssystemer, men det vil ta tid før alle aktiva er identifisert, klassifisert og prioritert. Arbeidet med å foreta en overordnet risikoanalyse vil bli prioritert av INI. Det ble påvist mangler i beskyttelse av infrastrukturen, og det ble påvist mangler i kontinuitetsplanleggingen.

2.2 Forsvarsbygg

Forsvarsbygg har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad knyttet til følgende saker:

2.2.1 Intern kontroll

Forsvarsbyggs ledelse har ikke etablert tilfredsstillende internkontroll i virksomheten. Det er avdekket følgende svakheter:

- Mangelfull sporbarhet mellom regnskapet og dokumentasjon for anskaffelser
- Forsvarsbygg har over flere år ikke fulgt skattelovens bestemmelser om innberetning av oppgavepliktige ytelser for privat bruk av arbeidsgivers bil, fri bolig og dekning av arbeidsreise
- Brudd på regelverket for offentlige anskaffelser ved bruk av innleide konsulenter
- Gjennomgående svakheter ved bruk av innleide konsulenter, jf. punkt 2.2.2
- Mangelfulle avstemminger og kvalitetssikring av foretatte avstemminger
- Ugyldige fullmakter
- Mangelfull dokumentasjon av oppsett- og systemparametre i økonomisystemet og manglende rutiner for endringer av disse
- Mangler knyttet til informasjonssikkerhet, jf. punkt 2.2.3

Manglende sporbarhet, innberetning og hjemmel for bruk av budsjettmidler ble også tatt opp ved revisjon av 2008-regnskapet, jf. Dokument 1 (2009–2010).

Forsvarsdepartementet er enig i at internkontrollen i Forsvarsbygg kan bli bedre og vil følge opp dette særskilt i styringsdialogen. Departementet legger til grunn at Forsvarsbyggs interne rutiner fullt ut skal baseres på kravene i økonomireglementet, slik at bruken av samtlige av Forsvarsbyggs midler lar seg dokumentere og kontrollere på en effektiv måte. Departementet opplyser videre at det ikke er tilfreds med at det fortsatt er mangler ved sporbarhet knyttet til dokumenthåndteringen.

2.2.2 Innleide konsulenter

Forsvarsbygg kjøper årlig prosjekteringstjenester, byggeledelse og prosjektledelse for betydelige beløp. For 2009 utgjorde dette 306,5 mill. kroner fordelt på 219 kontrakter. Resultatet av revisjonen viser at det er gjennomgående svakheter og mangelfull internkontroll ved bruk av innleide konsulenter. Dette har ført til

- disposisjoner i strid med lov og forskrift om offentlige anskaffelser
- manglende etterlevelse av Forsvarsdepartementets retningslinjer for kjøp av konsulent-tjenester i Forsvaret
- brudd på karantenebestemmelsene i anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren (ARF)

- mangelfull ivaretagelse av hensynet til habilitet, intern kontroll, forsvarlig forvaltning og økonomistyring

Forsvarsdepartementet deler Riksrevisjonens syn på at internkontrollen ikke er tilpasset risiko og vesentlighet. Innleide konsulenter har flere sentrale roller i prosjektene, og departementet er enig i at dette øker risikoen for uregelmessigheter. Departementet opplyser at Forsvarsbygg har utarbeidet tiltak for å bedre internkontrollen, og at ytterligere tiltak vil bli identifisert på bakgrunn av gjennomført risikovurdering.

Rammeavtaler

I 2005 ble det utlyst en landsdekkende konkurranse innen "prosjektstøtte bygg og anlegg" på områdene utredning, prosjektering, byggeledelse og prosjektadministrasjon. Avtalen gjelder innenfor ulike geografiske områder. Det ble inngått 56 rammeavtaler med 34 firmaer, og for flere av avtalene er det utløst opsjon om forlengelse. Det er gjort avrop på 43 av disse avtalene i 2009.

Forsvarsbyggs utforming av konkurransegrunnlag og rammeavtaler har vært så upresis at anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav til forutberegnelighet, likebehandling, transparens og etterprøvnbarhet ikke er tilstrekkelig ivarettatt. Forsvarsbyggs praktisering av rammeavtalene har ført til flere ulovlige direkte anskaffelser.

Revisjonen viser blant annet følgende funn:

- For ni av avtalene er det gjort avrop på rollen prosjektledelse i 44 ulike prosjekter. Funksjonen prosjektledelse var ikke en del av konkurransen
- I 20 av rammeavtalene er det foretatt avrop på til sammen 60 personer som ikke er omfattet av avtalene
- For 3 av 12 kontrollerte rammeavtaler er det foretatt avrop i et geografisk område som ikke er omfattet av avtalene. I perioden 2006–2009 utgjør dette 27,1 mill. kroner
- Ved inngåelse av en rammeavtale har Forsvarsbygg ikke evaluert den økonomiske betydningen av at konsulentfirmaet ved konkurransen tok forbehold om at reiseutgifter skulle dekkes i tillegg til oppgitte honorarsatser. I konkurransegrunnlaget var det forutsatt at slike utgifter skulle dekkes av honoraret. Manglende evaluering kan ha ført til at tildelingen av rammeavtalen er gjort på feil grunnlag. Forsvarsbygg har dekket honorar for reisetiden og dekket reiseutgifter for konsulentens reiser fra Oslo til blant annet Bergen og Indre Troms

- For et annet av konsulentfirmaene har Forsvarsbygg dekket reise- og oppholdsutgifter i strid med den inngåtte rammeavtalens bestemmelser

Habilitet

Forsvarsbygg har leid inn konsulenter som prosjektledere i 56 prosjekter. Prosjektene har et samlet budsjett på 2,7 mrd. kroner. Prosjektlederne er ansvarlig for styring og oppfølging, utarbeidelse av konkurransegrunnlag, evaluering og ledelse og styring av eksterne rådgivere og entreprenører i prosjektet. Revisjonen har avdekket at hensynet til blant annet habilitet ikke er tilfredsstillende ivarettatt. Dette gjelder følgende:

- Innleide prosjektledere har attestert inngående fakturaer. Av 43 kontrollerte bilag har konsulentene attestert 33 bilag, hvor 25 bilag gjelder faktura fra firmaet hvor konsulenten er ansatt. Attestasjonen omfatter både egne og andre innleide konsulents timer. Dette er i strid med økonomireglementet
- Innleid prosjektleder har truffet avgjørelse i en anskaffelse som har et budsjett på 19,6 mill. kroner
- I ett prosjekt har innleide konsulenter fra samme firma hatt uheldige dobbeltroller ved at firmaet har levert tjenester både som rådgivende ingeniør og byggeleder
- En innleid konsulent har hatt en rådgiverrolle som omfatter saker som berører tjenestefeltet til et firma som eies av et nært familiemedlem
- Tre konsulenter har gått direkte fra å være ansatt i Forsvarsbygg til å bli leid inn som konsulenter, og én person ble leid inn seks måneder etter avsluttet arbeidsforhold i Forsvarsbygg

Etter departementets vurdering bør Forsvarsbygg hovedsakelig ha egne ansatte som prosjektledere. Departementet uttaler at de hensyn til habilitet som går fram av etiske grunnregler for forsvarssektoren, internkontroll og forsvarlig forvaltning, ikke er tilfredsstillende ivarettatt. Konsulentenes attestasjoner av fakturaer fra egne firmaer er uakseptabelt og ivaretar ikke hensynet til forsvarlig økonomistyring. Ved å leie inn tidligere ansatte har Forsvarsbygg opptrådt i strid med interne instruksjoner som gjelder ved innleie av konsulenter.

Konsulenter med lange, sammenhengende kontraktperioder

I alt 34 konsulenter fra ulike firmaer har hatt kontrakter sammenhengende i en lang periode, henholdsvis 29 fra 2002 og fem fra 2003. To av

firmaene har Forsvarsbygg som tilnærmet eneste kunde.

Forsvarsdepartementet viser til retningslinjer for bruk av konsulenter i Forsvaret hvor det går fram at samme konsulent- og/eller firma ikke skal leies inn over flere år til tilnærmet samme oppdrag. Departementet uttaler at Forsvarsbyggs upresise praktisering av rammeavtalene, kan ha bidratt til konkurransevridning ved inngåelse av enkelte langvarige konsulentavtaler.

2.2.3 Informasjonssikkerhet

Undersøkelsen har avdekket at Forsvarsbygg kun klassifiserer sine informasjonsaktiva etter kravene til konfidensialitet i henhold til sikkerhetsloven. Klassifisering av informasjon og informasjonssystemer bidrar til å klargjøre hva som skal defineres som kritisk informasjon eller kritiske informasjonssystemer med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet.

Videre har Forsvarsbygg kun utarbeidet risikoanalyse mot målbildet for virksomheten og ikke mot informasjonssikkerhet spesielt. Forsvarsbygg ser at det er behov for å vurdere og utvikle den helhetlige risikoen og sårbarhetsanalysen for informasjonssystemer. Forsvarsbygg vil gjennomgå sin policy på nytt med sikte på en helhetlig gjennomgående tilnærming til informasjonssikkerheten.

Det er svakheter/mangler ved beskyttelse av infrastruktur, blant annet knyttet til driftsadministrasjon, vedlikehold, sikkerhetsmekanismer og administrative rutiner.

3 Forsvarsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Renteinntekter knyttet til NATO Maintenance and Supply Agency

Ved revisjonen av 2008-regnskapet anmerket Riksrevisjonen manglende inntektsføring av renter på innstående konto som benyttes til anskaffelser gjennom NATO Maintenance and Supply Agency (NAMSA).

Riksrevisjonen har kontrollert at både renteinntektene for perioden 2002 til 2007 som utgjorde ca. 8 mill. kroner og renteinntektene for 2008 som utgjorde ca. 2,4 mill. kroner, ble korrekt regnskapsført i løpet av 2009.

Forsvarsdepartementet har uttalt at Forsvaret har utarbeidet oppdaterte rutiner for regnskapsføring av renteinntekter fra NAMSA.

Saken avsluttes.

3.2 Rettidig betaling

Forsvarets sene fakturaflyt har vært rapportert flere ganger, senest i regnskapet for 2008.

Riksrevisjonen viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens Innst. 104 S (2009–2010) til Dokument 1 (2009–2010) der det blant annet går fram at komiteen ber Riksrevisjonen følge opp saken vedrørende Forsvarets fakturaflyt.

Revisjonen av 2009-regnskapet viser en betydelig forbedring i fakturaflyten. Forsvarets fakturastatistikk viser at antall forfalte fakturaer ved utgangen av året ble redusert fra ca. 4 900 i 2008 til i overkant av 1 300 i 2009.

I 2009 betalte Forsvaret 3,35 mill. kroner i morarenter og 1,14 mill. kroner i inkassosalær mot henholdsvis 3,8 og 0,5 mill. kroner i 2008. Antall inkassosaker har i samme periode økt fra 518 til 726. Det er etter Riksrevisjonens vurdering en klar sammenheng mellom den sene fakturaflyten i 2008 og antall inkassosaker i 2009. En forbedret fakturaflyt vil kunne redusere Forsvarets rente- og inkassoutgifter.

Forsvarsdepartementet uttaler at Forsvarets fakturaflyt viste en betydelig forbedring i 2009. Forsvarsdepartementet følger opp Forsvarets fakturaflyt månedlig og fakturaflyt er tema i diverse fora og etatsstyringsmøter. Departementet har stilt krav om en plan for månedlige forbedringer innenfor dette området i 2010.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3 Betaling før forfallsdato

Forsering av betalinger ved årsskiftet ble anmerket i Dokument nr. 1 for regnskapsårene 2007 og 2008. Forsvaret brøt bevilgningsreglementet ved å framskynde utbetalinger for henholdsvis 153 og 364 mill. kroner slik at disse ble belastet feil regnskapsår.

Riksrevisjonen viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens Innst. 104 (2009–2010) hvor Riksrevisjonen blir bedt om å følge opp budsjettstyringen i Forsvaret.

Revisjonen av 2009-regnskapet viser at omfanget av slike utbetalinger og feilbelastninger er betydelig redusert. Kun fem fakturaer på til sammen 23 mill. kroner ble betalt i 2009 selv om de hadde forfall i 2010.

Forsvarsdepartementet ser positivt på at Forsvaret har lyktes i å redusere antall tilfeller av forserte utbetalinger med 80 prosent og beløpsmessig med 94 prosent fra 2008 til 2009. Departementet vil fortsatt følge dette forholdet opp overfor Forsvarsstaben, slik det også ble gjort de to foregående årene.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.4 Bankkonti knyttet til Foreign Military Sales

Revisjonen av 2008-regnskapet viste manglende innrapportering til kapitalregnskapet av innestående på amerikanske bankkonti som benyttes til Foreign Military Sales (FMS)-anskaffelser. Samlet innestående var ca. 1 mrd. kroner ved utgangen av 2008. Ved utgangen av 2009 er innestående økt til ca. 1,4 mrd. kroner.

Forsvarsdepartementet har opplyst at det i 2009–2010 har vært gjennomført arbeidsmøter mellom departementet og Forsvarsstaben samt Senter for statlig økonomistyring (SSØ), for å få kartlagt muligheter med hensyn til synliggjøring av FMS i kapitalregnskapet. Det ble enighet om at SSØ skulle ta dette videre med Finansdepartementet på vegne av Forsvarsdepartementet, for å komme fram til en løsning for framtidig regnskapsføring av FMS i kapitalregnskapet. På grunn av stor arbeidsmengde har SSØ meddelt at de ikke har rukket å gjøre dette før tidspunktet for rapportering av kapitalregnskapet for 2009. Saken følges opp av departementet og SSØ med sikte på at en konklusjon skal foreligge før fristen for rapportering til kapitalregnskapet for 2010.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.5 Forsvarsbygg

Riksrevisjonen hadde merknader til regnskapet for Forsvarsbygg for 2008, jf. Dokument 1 (2009–2010). Merknadene var knyttet til mangelfull internkontroll, manglende lønnsinnberetning av enkelte ytelser, manglende hjemmel for bruk av budsjettmidler, manglende sporbarhet mellom regnskap og anskaffelsesdokumentasjon og brudd på anskaffelsesregelverket.

Departementet har tidligere opplyst at Forsvarsbygg har iverksatt tiltak for å bedre intern-

kontrollen og sikre etterlevelsen av lover og regler. Departementet opplyser i 2010 at tiltakene følges opp månedlig og at status for de langt fleste tiltak vurderes som tilfredsstillende.

Revisjonen for 2009 viser imidlertid at det fremdeles ikke er etablert tilstrekkelig internkontroll i virksomheten, jf. punkt 2.2.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Forsvarsdepartementet

4.1.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonens kontroll viser at det er mangler ved informasjonssikkerheten i forsvarssektoren. Det er lagt vekt på å sikre at informasjon ikke tilfaller uvedkommende, mens sikring av informasjonens integritet og tilgjengelighet ikke i like stor grad er blitt ivaretatt. Videre er det mangler ved risikoanalyser og beskyttelse av informasjonsinfrastruktur. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan Forsvarsdepartementet vil sikre at integritet, tilgjengelighet, risikoanalyser og beskyttelse av informasjonsinfrastrukturen blir ivaretatt.

4.1.2 Vedlikehold av Forsvarets eiendom, bygg og anlegg

Gjennomførte tilstandsvurderinger av forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg (EBA) viser en negativ utvikling i tilstandsgraden og et økt vedlikeholdsetterslep.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvorvidt Stortingets forutsetning om kostnadsdekkende husleie er ivaretatt, og om krav til effektivisering har ført til en negativ utvikling av tilstanden i EBA.

4.2 Forsvaret

4.2.1 Styrkeproduksjon – operativ virksomhet

Riksrevisjonen konstaterer at utviklingen av Hæren, til tross for økte årsverksrammer, ikke har hatt den planlagte progresjon i 2009, og at viktige strukturelementer (personell/avdelinger/materiell) har mangler. Riksrevisjonen stiller spørsmål om Forsvarsdepartementet har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å følge opp og styre denne utviklingen, og om konsekvensene av situasjonen er vurdert.

Riksrevisjonen konstaterer at øvings- og treningsaktivitetene i flere forsvarsgrener over tid ikke har

ivaretatt operative behov. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vurderer konsekvensene over tid for styrkeproduksjon – operativ virksomhet gitt øvings- og treningsaktivitet på et slikt nivå.

Revisjonen viser at produksjonsmålet for flytimer med kampfly er nådd ved maksimal utnyttelse av tilgjengelig materiell og personell. Produksjonsnivået rapporteres likevel å være for lavt for å understøtte Luftforsvarets behov for stridsklare flygere på lengre sikt. Målsettingen for styrkebidrag av kampfly og luftvern til internasjonale operasjoner er ikke nådd i 2009. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vurderer konsekvensene av materielletilgjengeligheten for Luftforsvarets styrkeproduksjon og for styrkebidrag til internasjonale operasjoner over tid, eventuelt om det er eller vil bli iverksatt tiltak for å bedre den tekniske og operative statusen for kampflyvåpenet og luftvernet.

4.2.2 Driftsstabilisering av økonomiprojektet FIF 2.0

Arbeidet med å etablere et fullstendig materiellregnskap i økonomiprojektet FIF 2.0 vil fortsette i 2010. Riksrevisjonen registrerer at Forsvarsdepartementet ikke stiller eksplisitte krav til interne effektiviseringsgevinster som følge av innføringen av økonomiprojektet FIF 2.0 for perioden 2009–2012. De vesentlige gevinstene som følge av LOS-programmet, planlegges først å komme i neste langtidperiode etter at FIF 3.0 er satt i drift med en fullstendig logistikk-løsning. Riksrevisjonen viser til Dokument 1 (2009–2010) hvor det ble pekt på at beslutningen om å sette i drift en del av økonomiprojektet FIF 2.0 med betydelige feil og mangler, har ført til at Forsvarets innføring av en komplett logistikk-løsning FIF 3.0 forsinkes. Riksrevisjonen viser videre til departementets brev til Forsvarsstaben hvor det går fram at negative konsekvenser for perioden 2009–2012 med hensyn til gevinstrealisering av FIF-tiltak, må unngås eller begrenses til et minimum.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvilke tiltak departementet vil iverksette for å begrense eventuelle negative konsekvenser for langtidplanperioden av problemene med økonomiprojektet FIF 2.0.

4.2.3 Materiefforvaltning

Riksrevisjonen konstaterer at grunnlagene for type og omfang av det materiell som de enkelte sjø- og luftavdelinger skal ha, ikke er ferdig utarbeidet og lagt inn i SAP. Økonomiprojektet

FIF 2.0 inneholder funksjonalitet som gir oversikt over avdelingenes materiellbeholdninger vedrørende komplett operativ organisasjonsplan. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil følge opp videre implementering av denne muligheten til styring og rapportering av eventuelle mangler vedrørende grunnlagene for type og omfang av det materiell den enkelte avdeling skal ha.

Riksrevisjonen bemerker at det ved 5 av 14 kontrollerte avdelinger ikke var ført ammunisjonsregnskap som forutsatt i gjeldende regelverk. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvilke tiltak som er satt i verk for å sikre en bedre ammunisjonsforvaltning.

4.2.4 Driftsanskaffelser

Riksrevisjonens kontroll har avdekket mangelfull sporbarhet mellom regnskapsbilag og underliggende dokumentasjon av anskaffelser. Det er også konstatert at rammeavtaler ikke er benyttet som forutsatt, og at det mangler dokumentasjon av enkeltanskaffelser. Riksrevisjonen har i flere år pekt på mangler i anskaffelsesrutinene og stiller spørsmål om internkontrollen er tilfredsstillende. Riksrevisjonen stiller også spørsmål om hvilke tiltak som vil bli iverksatt for å bedre kvaliteten i anskaffelsesprosessene i Forsvaret.

Forsvaret har gjennom flere år benyttet et sivilt firma for kjøp av skyteutdanning på videre-kommende nivå. Departementet uttaler at Forsvaret selv skal forestå slik opplæring. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hva departementet vil gjøre for å sikre at Forsvaret selv opparbeider seg denne type kompetanse.

4.2.5 Nye fregatter

Riksrevisjonen konstaterer at de to siste fregattene er ca. ett år forsinket fra leverandøren, og at det i løpet av 2009 ble utbetalt betydelige beløp for fartøyene etter at forsinkelsene var kjent. Riksrevisjonen registrerer videre at det ikke er beskrevet i kontrakten hvordan dagbøter skal innkreves, men at det er bestemt å holde tilbake betalinger ved første milepæl etter levering av det fjerde fartøyet.

Riksrevisjonen viser til revisjonen for regnskapsåret 2008 der det ble pekt på risikoen for at Forsvaret ville ha utestående krav mot leverandøren ved avslutningen av prosjektet. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet finner at statens interesser er ivaretatt på en tilfredsstillende måte ved denne anskaffelsen.

Riksrevisjonen vil peke på at leverandøren ikke har levert tilfredsstillende datagrunnlag for å anskaffe reservedeler til alle våpentekniske systemer og at et endelig datagrunnlag er anskaffet fra US Navy. Riksrevisjonen registrerer departementets vurdering av at det er for tidlig å anslå om det skal stilles beløpsmessige krav overfor leverandøren for mangler i datagrunnlaget, og eventuelt størrelsen av et slikt krav.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om ikke krav om dekning av merkostnader som følge av mangelfulle leveranser og forsinkelser i henhold til kontrakt, bør fremmes overfor leverandøren.

4.2.6 Internkontroll – lønn

Riksrevisjonen har avdekket manglende innrapportering av pendlerstatus og fri kost og losji i lønns- og trekkoppgavene til anslagsvis 25 prosent av det kontrollerte personellet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Forsvaret har tilfredsstillende internkontroll på lønnsområdet.

4.2.7 Forhold vedrørende Forsvarets sanitet

Riksrevisjonen har avdekket omfattende svikt i internkontrollen ved Forsvarets sanitet (FSAN). Riksrevisjonen konstaterer at det er brudd på anskaffelsesregelverket ved at det er foretatt direktekjøp uten konkurranse og avtale. Riksrevisjonen konstaterer at det er store mengder verdifullt materiell som ikke er regnskapsført og kodifisert i materiellregnskapet. Kontrollen viser at det er manglende kompetanse knyttet til logistikk og materiellforvaltning.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet sikrer at FSAN blir tilført ressurser slik at oppgavene blir løst på en tilfredsstillende måte, herunder hvordan departementet vil følge opp Forsvarets etterlevelse av anskaffelsesregelverket og rutiner ved bruk av rammeavtaler, og sikre tilfredsstillende materiellforvaltning.

Styrkeproduksjon

Kontrollen viser at viktige stillinger for fagmedisinsk personell ikke er besatt. Rekruttering av yngre tjenestegjørende befall, anestesileger og kirurger er vanskelig. Dette fører til stor belastning på de som allerede er ansatt i organisasjonen, og vanskeligheter med å stille med kompetent personell i internasjonale operasjoner.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om de rekrutteringstiltak som er iverksatt er tilstrekkelige.

4.2.8 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen konstaterer at identifisering, klassifisering og prioritering av aktiva ikke er à jour. Dette medfører også at noen graderte informasjonssystemer mangler gyldig risikoanalyse. Dette svekker informasjonssikkerheten til det enkelte system, og det kan være uklart hvilke systemer som prioriteres ved driftsbrudd. Dette får videre konsekvenser for blant annet risikoanalyser og sikkerhetsarkitektur. Det foreligger ikke noen ajourført overordnet risikoanalyse.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet mener de beskrevne tiltak vil være tilstrekkelig for å sikre at påpekte mangler blir rettet opp.

4.3 Forsvarsbygg

4.3.1 Internkontroll

Som følge av Riksrevisjonens merknader knyttet til regnskapet for 2008 ble det etablert en rekke tiltak for å bedre internkontrollen og for å sikre etterlevelse av lover og regler. Status på tiltakene er månedlig fulgt opp av departementet gjennom Forsvarsbyggs rapportering i tiltaksplan for virksomhetsstyring. Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt ikke er etablert tilstrekkelig internkontroll.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om tiltakene har vært tilstrekkelig målrettet, og om det er gitt tilstrekkelig prioritet til arbeidet med å etablere tilfredsstillende styring og kontroll med virksomheten.

4.3.2 Innleide konsulenter

Riksrevisjonen har avdekket gjennomgående svakheter og mangelfull internkontroll ved bruk av innleide konsulenter. Dette har ført til at disposisjoner er i strid med anskaffelsesregelverket, og at hensynene til habilitet, intern kontroll, forsvarlig forvaltning og økonomistyring er mangelfullt ivaretatt.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet deler Riksrevisjonens syn på at internkontrollen ikke er tilpasset risiko og vesentlighet, og at Forsvarsbyggs tiltak vil bli fulgt opp i styringsdialogen med Forsvarsbygg.

Mangelfull internkontroll ved bruk av innleide konsulenter i sentrale roller i utbyggingsprosjektene øker risikoen for misligheter. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil sikre at Forsvarsbygg etablerer tiltak for å redusere denne risikoen. Riksrevisjonen stiller

også spørsmål om innleie av konsulenter har vært organisert på en forsvarlig måte.

4.3.3 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonens kontroll har avdekket at identifi-
sering, klassifisering og prioritering av aktiva
ikke er à jour. Videre er det ikke utarbeidet
tilstrekkelige risikoanalyser. Brudd på konfidensi-
alitet kan medføre at skjermingsverdig informasjon
tilflytter personer som kan nyttiggjøre den i
sikkerhetstruende hendelser mot enkeltpersoner,
virksomheter eller samfunnskritisk infrastruktur.
Informasjon må også sikres mot uautorisert
endring, eller sletting slik at den er mest mulig
korrekt for brukerne. Videre må informasjonen
være tilgjengelig når brukerne skal anvende den.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om Forsvars-
departementet har hatt tilstrekkelig oppfølging av
Forsvarsbygg, og om Forsvarsbygg har sikret sine
informasjonsaktiva tilstrekkelig til å tilfredsstill
virksomhetens mål.

5 Svar fra Forsvarsdepartementet

Saken har vært forelagt Forsvarsdepartementet, og
statsråden har i brev av 3. september 2010 svart:

"2. Forsvarsdepartementet

2.1 Styring, måloppnåelse og resultat- rapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

2.1.1 Informasjonssikkerhet

Etatene underlagt Forsvarsdepartementet skal
følge sikkerhetsloven. Loven stiller som krav at
etatene skal innføre visse minimumstiltak basert
på en generell risikoanalyse. I tillegg skal etatene
gjennomføre en lokal risikoanalyse.

Som et hovedtiltak for å bedre etatenes hånd-
tering av informasjonssikkerheten, er det opp-
rettet en egen seksjon for sikkerhet og IKT i
departementet. Seksjonen, som ble opprettet
1. mars 2010, har et overordnet ansvar for fore-
byggende sikkerhet i sektoren. Seksjonen vil
blant annet koordinere og iverksette tiltak som
kan sikre at alle sider ved informasjonssikkerhets-
begrepet ivaretas (konfidensialitet, tilgjengelighet
og integritet, herunder beskyttelse av informasjons-
infrastrukturen).

Videre vil Forsvarsdepartementets oppdaterte
instruks for sikkerhetstjenesten i Forsvaret av

29. april 2010 etter departementets oppfatning
styrke informasjonssikkerhetsområdet. Instruksen
innebærer en klarere ansvarsfordeling av opp-
gaver innenfor informasjonssikkerhetsområdet i
Forsvaret.

For å sikre en helhetlig forvaltning er det også
etablert en egen INI-stab som skal ha et samlet
ansvar for Forsvarets informasjonssystemer.

Når det gjelder Riksrevisjonens funn om manglende
risikoanalyser, vil det stilles eksplisitte krav i
etatenes iverksettelsesbrev for 2011 om å gjen-
nomføre slike analyser. Etatene må rapportere til
departementet om gjennomføringen i løpet av
virksomhetsåret.

2.1.2 Vedlikehold av Forsvarets eiendom, bygg og anlegg

Stortingets forutsetninger om kostnadsdekkende
leie er ivaretatt. Tilstanden i bygningsmassen er
kjent, og utviklingen kan følges fra år til år. Dette
danner grunnlag for å justere ressurstilgangen til
vedlikehold og/eller fornyelse av bygningsmassen
i de årlige budsjettene, og Forsvarsdepartementet
erkjenner at vedlikeholdsandelen kan bli noe
høyere i årene som kommer.

Effektivisering av Forsvarsbyggs tjenester har
vært reell, og departementet kan ikke se at
effektiviseringskravene har resultert i en negativ
utvikling av tilstanden i bygningsmassen.
Effektiviseringen har i første rekke medført
reduerte kostnader innenfor forvaltning, løpende
drift og renhold, mens vedlikehold av bygnings-
massen er søkt skjermet.

2.2 Forsvarsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Forsvarsdepartementet legger stor vekt på
tilfredsstillende økonomistyring og forsvarlig
forvaltning i forsvarssektoren. Som ledd i dette
vektlegges det at Forsvarets regnskapsføring skjer
etter gjeldende regler.

Jeg ser meget positivt på at revisjonen av
2009-regnskapet bekrefter en betydelig forbedring
i Forsvarets fakturaflyt. Dette er et område som
har hatt høy oppmerksomhet i etatsstyringen, og
der et målrettet arbeid over tid begynner å gi
uttelling. Dette arbeidet fortsetter i 2010.

Jeg er også svært glad for at Forsvaret har lyktes
i å redusere antall forserte utbetalinger med 80
pst. fra 2008 til 2009. Departementet vil i tiden
fremover fortsette å følge opp dette forholdet

overfor Forsvarsstaben, slik det også ble gjort i 2008 og 2009.

Løsning for fremtidig regnskapsføring av Foreign Military Sales (FMS) i kapitalregnskapet følges opp av Forsvarsdepartementet. Målet er at bankkonti knyttet til FMS rapporteres som en del av kapitalregnskapet for 2010.

3. Forsvaret

3.1 Styrkeproduksjon - operativ virksomhet

Stortinget ga i juni 2008 sin tilslutning til ny langtidsplan for Forsvaret for 2009-2012. Forsvarsdepartementet prioriterte i 2009 å gjennomføre de struktur- og organisasjonsmessige endringene i langtidsplanen, for å tilrettelegge for videre utvikling og oppbygging av Forsvaret i henhold til langtidsplanen. Det legges således opp til at øvings- og treningsaktiviteten skal økes, i tråd med langtidsplanens forutsetninger, slik at ambisjonen for styrkeproduksjon nås i løpet av langtidsperioden. Den operative evnen skal også prioriteres og videreutvikles som resultat av bevilgningsøkning og langtidsplanens ambisjon om interneffektivisering og frigjøring av midler i støttevirksomheten til fordel for økning av den operative aktiviteten. Bl.a. i Hæren var øvingsaktiviteten i 2009 noe høyere enn i 2008. Forsvarets trenings- og øvingsaktivitet planlegges også, i tråd med langtidsplanens prioriteringer, å øke på viktige områder fra 2009 til 2010.

Det er imidlertid fortsatt behov for effektivisering internt i Forsvaret, herunder ved vridning av deler av personellstrukturen fra stab/støtte til operativ aktivitet og styrkeproduksjon. Dette arbeidet pågår og vil bidra til økt øvings- og treningsaktivitet generelt i årene som kommer.

Forsvarsdepartementet anser at Grensevaktens oppgaver langs den norsk-russiske grensen ble ivaretatt på en tilfredsstillende måte i 2009, og vil samtidig påpeke at det ikke er et krav at Grensevakten skal understøttes av helikopter for å løse sine oppgaver.

Flytimeaktiviteten skal etter planen, som resultat av bedret materielltilgjengelighet, øke frem mot 2012. For kampflyvåpenet var antall stridsklare flygere, etter Forsvarsdepartementets vurdering, tilfredsstillende i 2009. Samtidig forventes antall kampklare flygere å øke som resultat av økt flyaktivitet og et større antall tilgjengelige flygere etter hvert som disse vender tilbake til operativ tjeneste fra pågående videreutdanning. For 2009

vil departementet påpeke at produksjonsmålet for kampflytimer ble nådd.

For luftvernet er det i langtidsplanen lagt til grunn en omorganisering og videreutvikling. Forsvarsdepartementet forventer at forsvarssjefen vil gi luftvernet nødvendig prioritet, bl.a. ved å gjennomføre en omfordeling i personellstrukturen slik at personellnivået for luftvern blir tilfredsstillende i løpet av langtidsperioden.

Norge har for tiden ingen forpliktelser om styrkebidrag med kampfly og luftvern til operasjoner i utlandet. Vedrørende Norges styrkeinnmelding til NATO, er det Forsvarsdepartementets vurdering at Luftforsvaret vil kunne oppfylle måltallene for kampfly og luftvern.

For øvrig vil jeg vise til de graderte orienteringer om Forsvarets operative status og virksomhet som regelmessig og etter behov gis fra departementets og Forsvarets side i lukkede komitémøter i Stortinget i henhold til etablerte prosedyrer.

3.2 Driftsstabilisering av økonomiprojektet FIF 2.0

Innføringen av FIF 2.0 representerer et vesentlig element i videreutviklingen av forvaltningen i Forsvaret. Forsvarsdepartementet erkjenner at det oppsto utfordringer ved innføringen av systemet, men Forsvaret har iverksatt en rekke tiltak som har avhjulpet situasjonen. Interneffektivisering er en av forutsetningene for gjennomføring av langtidsplanen for 2009–2012. Iverksettelsesbrevet til langtidsplanen for 2009–2012 stiller imidlertid ikke eksplisitte krav til interneffektiviseringsgevinster knyttet til FIF 2.0 i inneværende periode. Realiseringen av interneffektivisering i Forsvaret følges opp av departementet gjennom den løpende etatsstyringen og den årlige budsjett-dialogen. Så langt departementet er kjent med, representerer ikke innføringen av FIF 2.0 noen alvorlig utfordring for gjennomføringen av langtidsplanen.

3.3 Materiellforvaltning

Arbeidet med komplett operativ organisasjonsplan (KOP) er ferdigstilt sommeren 2010. Forsvaret vil imidlertid fortsette arbeidet med å forbedre kvaliteten på planen, samt å videreutvikle KOP-konseptet. Et komplett bilde av hvilket materiell Forsvaret skal ha i fremtidig struktur forenkler oversikten over materiell som kan utrangeres og avhendes. Departementet er av den oppfatning at de tiltak som er iverksatt, virker, og følger opp status og fremdrift gjennom

de etablerte rapporteringsrutiner og styringsdialogen.

Forsvarsdepartementet ser alvorlig på at det foreligger brudd på gjeldende regelverk innenfor ammunisjonsforvaltning, og har tatt dette opp med Forsvarsstaben. I revidert utgave av departementets retningslinjer for materiellforvaltning av 16. august 2010 er ansvar og myndighet ytterligere tydeliggjort, og det er innarbeidet et kapittel også om ammunisjonsforvaltning. Departementet er kjent med at Forsvaret har startet justering av internt regelverk og interne bestemmelser som følge av dette. Departementet forventer at dette, sammen med de etablerte rapporteringsrutiner og den løpende etatsstyringen, vil påvirke ammunisjonsforvaltningen i Forsvaret i positiv retning.

3.4 Driftsanskaffelser

Forsvarsdepartementet er svært opptatt av å bedre kvaliteten i anskaffelsesprosessene i Forsvaret. Departementet har derfor iverksatt flere tiltak også i 2010, herunder innskjerpelse av regelverket. Dessuten utarbeides det en revisjonsrapport om driftsanskaffelser i Forsvaret. Revisjonen har tatt utgangspunkt i hvordan driftsanskaffelser gjennomføres i Forsvaret i dag, og arbeidet vil gi anbefalinger om hvordan kvaliteten i anskaffelsesprosessene og etterlevelse av anskaffelsesregelverket kan forbedres. Basert på rapportens endelige anbefalinger vil departementet se nærmere på konkrete, nye tiltak som kan iverksettes for å bedre kvaliteten på driftsanskaffelser i Forsvaret.

Departementet har også vurdert om det er behov for endringer i anskaffelsesregelverket, men har så langt kommet til at regelverket er tydelig nok.

Når det gjelder skyteutdanning på viderekommende nivå, er Forsvaret i ferd med å opparbeide nødvendig kompetanse til å forestå dette selv. Forholdet følges opp i etatsstyringen.

3.5 Nye fregatter

Strategien for anskaffelse av reservedeler til fregattene har vært at mengdeanskaffelsen foretas basert på erfaring fra driften av de første fartøyene. Dette sikrer at vi anskaffer de riktige reservedelene, og ikke anskaffer deler det viser seg at det ikke var bruk for. Strategien har en viss risiko ved at det kan oppstå mangel på reservedeler i tidlige faser.

Dokumentasjonen tilhørende fregattene er meget omfattende, og kvalitetssikring av mottatt dokumentasjon fra leverandøren gjøres fortløpende. Det har vært en gradvis bedring av kvaliteten på leveransen av dokumentasjonen, og kvalitetssikringsarbeidet vil fortsette.

Forsvaret har benyttet seg av sin rett til å holde tilbake betaling for feil og mangler som er avdekket på de leverte fartøyene og for forsinkelser i leveransene. Nivået er valgt ut fra en vurdering av hva som fører til en best mulig prosjektgjennomføring innenfor kontraktens rammer. Eventuelle krav mot leverandøren er også dekket med basis i både en morselskapsgaranti, gitt av spanske myndigheter, og en bankgaranti. Departementet anser på denne bakgrunn at statens interesser er ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

Det er leverandørens ansvar å rette opp manglende dokumentasjon, samt feil og mangler på leverte fartøyer. Slike forhold vil derfor i utgangspunktet ikke medføre ekstrakostnader for prosjektet.

3.6 Internkontroll – lønn

Forsvarets interne kontroll på lønnsområdet er vesentlig bedret over de senere år. Det er derfor grunnlag for å si at Forsvaret har tilfredsstillende kontroll på dette området. Det gjenstår imidlertid fortsatt noe arbeid for ytterligere forbedringer, bl.a. innenfor innrapportering av pendlerstatus og fri kost og losji. Forsvarsdepartementet er kjent med at Forsvarsstaben har iverksatt tiltak for å sikre riktig innrapportering av pendlerreiser og fri kost og losji, og vil gjennom etatsstyringen av Forsvaret følge opp at gitte krav på området oppfylles.

3.7 Forhold vedrørende Forsvarets sanitet

Forsvaret har tatt viktige grep for å bedre kompetansen innenfor materiellforvaltning, og Forsvarsdepartementet forventer at dette vil gi en bedret situasjon også for Forsvarets sanitet (FSAN). Forsvarsdepartementet er videre kjent med at FSAN i siste halvår 2009 har vært i dialog med Forsvarsbygg for å finne en helhetlig løsning for lagring av materiell. Forsvarsbygg ble i sitt iverksettelsesbrev for 2010 gitt i oppdrag å planlegge lager for deployerbare kirurgiske enheter for sjef FSAN på Sessvollmoen og Setermoen. Dette innebærer i praksis å utarbeide løsningsdokument og forprosjekt for fremsending til Forsvarsdepartementet som grunnlag for videre beslutninger. Etter avklaring med bruker tar

Forsvarsbygg sikte på å fremsende forprosjekt til Forsvarsdepartementet i løpet av inneværende år. Departementet er tilfreds med dette og forventer en snarlig løsning. Når det gjelder regnskapsføring/kodifisering av materiell, opplyser Forsvarsstaben at arbeidet med videreutvikling av KOP og overlevering av materiell vil bli gitt prioritet høsten 2010. Forholdene vil bli fulgt videre opp gjennom etatsstyringen.

Det er iverksatt tiltak for å rekruttere fagmedisinsk personell, herunder høyt kvalifiserte anestesileger og kirurger. Det er her viktig å påpeke at legedekningen for personell i utenlandsoperasjoner for tiden er god. Forsvarets sanitet har de siste to årene hatt styrkebidrag i flere samtidige operasjoner i utlandet og i vidt forskjellige områder. Denne sanitetsinnsatsen har kommet på plass blant annet i samarbeid med andre land. I tillegg har Forsvarsdepartementet bedt Helse- og omsorgsdepartementet om å opprette øremerkede utdanningsstillinger for Forsvarets leger i det sivile helsevesenet. Det er forventet at tiltaket vil være rekrutteringsfremmende, siden det er rift om slike utdanningsstillinger. Helse- og omsorgsdepartementet har nå godkjent administrative ordninger for utdanningsstillinger for åtte leger innenfor anestesi og generell kirurgi.

Forsvarsdepartementet er ikke tilfreds med den interne kontrollen ved FSAN og forventer at virksomhetsutøvelsen utføres iht. regelverket. Det er forsvarssjefens ansvar å etablere en tilfredsstillende intern kontroll, tilpasset risiko og vesentlighet. Dette fremgår av Forsvarsdepartementets økonomiinstruks til etatene.

Iht. Forsvarets styringsprinsipper påligger det sjef FSAN å løse sine oppgaver innenfor de rammene som er avtalt med forsvarssjefen. Forsvarsdepartementet har tillit til at forsvarssjefen prioriterer ressursene på en best mulig måte, også for FSAN.

Det er meget uheldig at det konstateres brudd på anskaffelsesregelverket. Det vises til pkt. 3.4 over. Forsvarsdepartementet vil følge opp at rutine for driftsanskaffelser blir godt nok ivaretatt også hos FSAN.

3.8 Informasjonssikkerhet

Det vises til omtalen av informasjonssikkerhet under pkt. 2.1.1. Departementet anser at beskrevne tiltak vil ha god effekt, men vil uansett særskilt følge opp de forhold Riksrevisjonen tar opp.

4. Forsvarsbygg

4.1 Intern kontroll

Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt ikke er etablert tilstrekkelig intern kontroll i Forsvarsbygg. Også Forsvarsdepartementet anser at det er behov for at Forsvarsbygg i større grad får på plass systemer og rutiner som kan bidra til å forhindre feil og uregelmessigheter. Det er imidlertid departementets oppfatning at de forbedringstiltakene som Forsvarsbygg har gjennomført, både er målrettede og har gitt – eller er i ferd med å gi – resultater. Forsvarsbygg har blant annet samlet alle internkontrollressursene under faglig ledelse av administrerende direktørs internkontroll som forestår koordinering av arbeidet, avholder jevnlig møter i organisasjonen samt ivaretar enhetlig rapportering fra forretningsområdene. Alle forretningsområdene i Forsvarsbygg bekrefter at de har etablert forbedret internkontroll og at system og innhold fungerer tilfredsstillende. Tiltaksplaner for hvert enkelt forretningsområde er utarbeidet og rapporteres til sentral internkontrollressurs med månedlig kvalitetssikring og tilbakemelding på rapporteringen. Departementet kan ikke se at mangelfull intern kontroll er et uttrykk for at Forsvarsbygg ikke i tilstrekkelig grad nå vektlegger arbeidet med å etablere tilfredsstillende styring og kontroll med virksomheten, selv om en del av forbedringene krever holdningsendringer i organisasjonen og tar lenger tid enn ønskelig.

4.2 Innleide konsulenter

Det er uheldig at innleie av konsulenter i Forsvarsbygg ikke har vært organisert på en fullt ut forsvarlig måte. Forsvarsbygg har imidlertid redegjort for en rekke tiltak for å bedre den interne kontrollen og forhindre gjentakelse av påpekte forhold. Forsvarsbygg har også gjennomført en risikovurdering av konsulentbruken, og har identifisert en rekke tiltak for å redusere risikoen for uregelmessigheter. Tiltak for å bedre forholdene vil bli fulgt opp av departementet i etatsstyringen av Forsvarsbygg.

4.3 Informasjonssikkerhet

Det vises til omtalen av informasjonssikkerhet under pkt. 2.1.1. Departementet vil spesielt følge opp de forhold Riksrevisjonen tar opp.

5. Avslutning

Jeg vil avslutningsvis understreke at det er et sentralt mål for meg å betydelig redusere, og helst fjerne, grunnlaget for Riksrevisjonens merknader til forsvarssektoren. Forsvarlig økonomistyring

og forvaltning er en grunnleggende forutsetning for effektiv utnyttelse av de midler Forsvarsdepartementet stilles til disposisjon av Stortinget. Jeg vier derfor økonomistyring og forvaltning særskilt oppmerksomhet, og er glad for den prioritet også etatssjefene gir dette viktige fagområdet. Departementet vil – som det fremgår over – følge dette opp i den videre styringsdialogen med etatene."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt to avsluttende revisjonsbrev uten merknad og to revisjonsbrev med merknad til Forsvaret og Forsvarsbygg.

6.1 Forsvarsdepartementet

6.1.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen konstaterer at det ikke i tilstrekkelig grad er utøvet forsvarlig forvaltning på informasjonssikkerhetsområdet i 2009. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har opprettet en seksjon for sikkerhet og ikt per 1. mars 2010 som blant annet skal koordinere og iverksette tiltak som kan sikre at alle sider ved informasjonssikkerhetsbegrepet ivaretas, og at instruks for sikkerhetstjenesten i Forsvaret er oppdatert per 29. april 2010. Riksrevisjonen har videre merket seg at Forsvarsdepartementet vil følge opp arbeidet med informasjonssikkerheten i iverksettelsesbrev for 2011.

6.1.2 Vedlikehold av Forsvarets eiendom, bygg og anlegg

Riksrevisjonen ser alvorlig på at de tilstandsvurderinger som er gjennomført for Forsvarets eiendom, bygg og anlegg (EBA) viser en negativ utvikling i tilstandsgraden og et økt vedlikeholds- etterslep. Riksrevisjonen vil peke på at utviklingen i tilstandsgraden er en indikator på om ressurstilgangen er tilfredsstillende og om husleien fullt ut er kostnadsdekkende.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser på den rapporterte utviklingen som bekymringsfull og at det planlegges å øke vedlikeholdsandelen i husleien fra 2011.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet til tross for den negative utviklingen mener at Stortingets forutsetning om kostnadsdekkende husleie er ivaretatt.

6.2 Forsvaret

6.2.1 Styrkeproduksjon – operativ virksomhet

Riksrevisjonen har merket seg at departementet i 2009 prioriterte å gjennomføre de struktur- og organisasjonsmessige endringene som framgår av langtidsplanen, og at den operative statusen for styrkestrukturen fortsatt er på samme nivå som i 2008.

Riksrevisjonen kan av hensyn til sikkerhetslovens krav ikke gå i detalj med hensyn til de feil og mangler som revisjonen har avdekket. Riksrevisjonen vil likevel ikke unnlate å peke på at øvings- og treningsaktiviteten i store deler av Hæren, Heimevernets forsterknings- og oppfølgingsstyrke og i Luftforsvaret fortsatt ligger på et lavere nivå enn det som Forsvaret selv vurderer som nødvendig for å løse pålagte oppgaver og opprettholde den operative evnen over tid.

Riksrevisjonen er kritisk til framdriften i bemanningsøkningen i Hæren, og at viktig materiell mangler.

Riksrevisjonen finner også den operative statusen i kampflyvåpenet kritikkverdigg, og stiller spørsmål ved om de årlige produksjonsmålene for stridsklare piloter og flytimeproduksjon er tilstrekkelige for å opprettholde kampflyvåpenets evne til å løse sine oppgaver i framtiden.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet fram mot 2012 vil prioritere videreutvikling av Forsvarets operative evne ved økt øvings- og treningsaktivitet på viktige områder, økt flytimeproduksjon og styrking av luftvernet. Riksrevisjonen forutsetter at dette følges opp i styringsdialogen med forsvarssjefen.

6.2.2 Driftsstabilisering av økonomiprojektet FIF 2.0

Riksrevisjonen konstaterer at innføringen av økonomiprojektet FIF 2.0 med betydelige feil og mangler har forsinket framdriften av en komplett logistikk-løsning (FIF 3.0) i Forsvaret. Riksrevisjonen vil peke på at dette kan gi økt risiko for forsinkelser i planlagt realisering av effektiviseringsgevinster i neste langtidsperiode.

Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at Forsvaret har et velfungerende felles system for internregnskap, materiellregnskap og styring og ledelse. Riksrevisjonen registrerer at Forsvaret har iverksatt en rekke tiltak for å avhjelpe situasjonen etter innføringen av økonomiprojektet FIF 2.0.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet erkjenner at Forsvaret har hatt utfordringer med å etterkomme kravene til materiellregnskap og materiellkontroll i forbindelse med innføringen av økonomiprojektet FIF 2.0. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet uttaler at innføringen av økonomiprojektet FIF 2.0 ikke representerer alvorlige utfordringer for gjennomføringen av inneværende langtidsplan for Forsvaret.

6.2.3 Materiellforvaltning

Riksrevisjonen har tatt opp kritikkverdige forhold rundt materiellforvaltningen de siste årene, blant annet for årene 2006, 2007 og 2008.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det ikke er etablert tilfredsstillende internkontroll på materiellområdet. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at det etableres et tilfredsstillende system for å holde oversikt over hvilket materiell Forsvaret til enhver tid skal ha i etablert struktur. Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet opplyser at arbeidet med avdelingenes materiellbeholdninger og komplett operativ organisasjonsplan ble ferdigstilt sommeren 2010.

Riksrevisjonen er kritisk til at ammunisjonsforvaltningen ikke har vært tilfredsstillende. Riksrevisjonen registrerer at det er iverksatt tiltak for å tydeliggjøre ansvar og myndighet blant annet gjennom reviderte retningslinjer fra Forsvarsdepartementet og justering av internt regelverk og interne bestemmelser om ammunisjonsforvaltningen.

6.2.4 Driftsanskaffelser

Riksrevisjonen har tatt opp kritikkverdige forhold rundt driftsanskaffelser i flere år, senest for årene 2006, 2007 og 2008. Riksrevisjonen ser alvorlig på at revisjonen har avdekket mangelfull sporbarhet fra regnskapsbilagene til underliggende dokumentasjon, mangelfull dokumentasjon av enkeltanskaffelser og at rammeavtaler ikke er benyttet som forutsatt. Riksrevisjonen er kritisk til at internkontrollen rundt driftsanskaffelser fortsatt ikke er tilfredsstillende.

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvaret er i ferd med å opparbeide seg nødvendig kompetanse for selv å gjennomføre skyteutdanning på viderekomende nivå, slik at kjøp av disse tjenestene fra sivilt firma opphører. Riksrevisjonen forutsetter at Forsvarsdepartementet følger opp dette i etatsstyringen.

6.2.5 Nye fregatter

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvaret nå holder tilbake betalinger på grunn av mangler og forsinkelser i leveransene, i et omfang som tar hensyn til best mulig prosjektgjennomføring innenfor kontraktens rammer.

6.2.6 Internkontroll – lønn

Riksrevisjonen mener det er uheldig at rutineene vedrørende innrapportering av pendlerstatus og fri kost og losji til lønns- og trekkoppgavene ikke har fungert tilfredsstillende. Riksrevisjonen har merket seg at Forsvaret har iverksatt tiltak for å sikre riktig innrapportering, og at Forsvarsdepartementet gjennom etatsstyringen vil følge opp at gitte krav på området oppfylles.

6.2.7 Forhold vedrørende Forsvarets sanitet

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er omfattende svikt i internkontrollen ved Forsvarets sanitet (FSAN). Riksrevisjonen vil peke på at mangelfull internkontroll øker muligheten for misligheter og feil og kan føre til dårligere ressursutnyttelse. Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet ikke er tilfreds med forholdene og at departementet forventer at virksomhetsutøvelsen utføres i henhold til regelverket.

Riksrevisjonen er kritisk til at det er foretatt direktekjøp uten konkurranse og avtale i strid med anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil følge opp at rutineene blir godt nok ivaretatt.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at store mengder verdifullt materiell ikke er kodifisert og regnskapsført, og vil peke på at manglende oversikt over materiell kan føre til tap, feilanskaffelser og feilprioriteringer. Riksrevisjonen har merket seg at Forsvaret vil iverksette tiltak for å bedre kompetansen innen materiellforvaltning, og at arbeidet med å overlevere materiell gis prioritet høsten 2010.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at FSAN mangler personell til å ivareta oppgaver. Avdelingen har ikke fått fylt opp viktige stillinger for fagmedisinsk personell, og det er vanskelig å rekruttere yngre tjenestegjørende befall. Dette fører til stor belastning på de ansatte i organisasjonen. Riksrevisjonen har merket seg at det er iverksatt tiltak for å rekruttere fagmedisinsk personell.

6.2.8 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen er kritisk til at Forsvaret ikke er å jour med å identifisere, klassifisere og prioritere

informasjonsaktiva, og at det ikke er utarbeidet tilstrekkelige risikoanalyser på informasjonssikkerhetsområdet. Riksrevisjonen vil peke på at disse manglene kan øke risikoen for kompromittering av data, samt svekket datakvalitet og tilgjengelighet.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om Forsvarsdepartementet mener de beskrevne tiltakene vil være tilstrekkelige for å sikre at påpekte mangler blir fulgt opp. Forsvarsdepartementet viser til den generelle redegjørelsen for tiltak som skal iverksettes for å ivareta informasjonssikkerheten, men vil følge opp de forhold Riksrevisjonen har pekt på.

6.3 Forsvarsbygg

6.3.1 Internkontroll

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Forsvarsbygg heller ikke i 2009 har etablert tilfredsstillende internkontroll. Riksrevisjonen har blant annet avdekket manglende innberetning av oppgavepliktige ytelser, brudd på anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet mener at Forsvarsbygg vektlegger arbeidet med å etablere tilfredsstillende styring og kontroll med virksomheten, selv om en del av forbedringene krever holdningsendringer i organisasjonen og tar lengre tid enn ønskelig.

6.3.2 Innleide konsulenter

Riksrevisjonen er kritisk til at hensynet til habilitet og forsvarlig forvaltning og økonomistyring er mangelfullt ivaretatt ved bruk av innleide konsulenter i utbyggingsprosjekter. Dette øker risikoen for misligheter.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Forsvarsbyggs praktisering av rammeavtalene har ført til flere brudd på anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen ser alvorlig på at en etat som har utbygging av eiendom, bygg og anlegg som en av sine primæroppgaver ikke i tilstrekkelig grad opptrer profesjonelt ved anskaffelser av konsulent-tjenester.

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsbygg har gjennomført en risikovurdering av konsulentbruken og vil iverksette tiltak som skal bedre den interne kontrollen og forhindre gjentakelser av påpekte forhold. Riksrevisjonen forutsetter at Forsvarsdepartementet følger opp tiltakene i etatsstyringen av Forsvarsbygg.

6.3.3 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen er kritisk til at Forsvarsbygg ikke er å jour med å identifisere, klassifisere og prioritere informasjonsaktiva og at det ikke er utarbeidet tilstrekkelige risikoanalyser på informasjonssikkerhetsområdet. Riksrevisjonen vil peke på at disse manglene kan øke risikoen for kompromittering av data, samt svekket datakvalitet og tilgjengelighet.

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet spesielt vil følge opp de forhold Riksrevisjonen har tatt opp.

6.4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Renteinntekter knyttet til NATO Maintenance and Supply Agency

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Rettidig betaling
- Betaling før forfallsdato
- Bankkonti knyttet til Foreign Military Sales
- Forsvarsbygg – mangelfull internkontroll

6.5 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om internkontroll i forsvarssektoren.

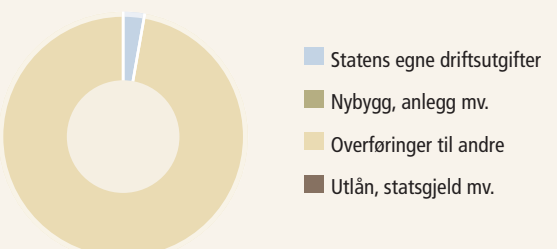
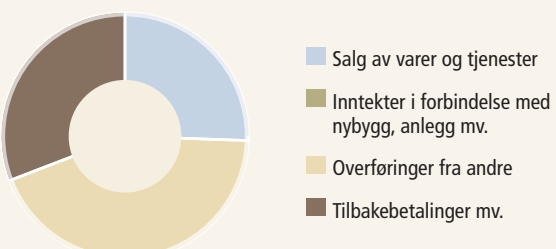
Helse- og omsorgsdepartementet

1 Helse- og omsorgsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	238	132 492	132 730	132 466	483
Inntekter		2 308		2 564	

Utgiftsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt ni avsluttende revisjonsbrev uten merknad og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
11	virksomheter	Helsedirektoratet
4	regionale helseforetak**	Statens helsepersonellnemnd
27	underliggende helseforetak**	
1	statsforetak**	
1	deleid aksjeselskap**	
1	særlovsselskap**	

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2010–2011).

1.2 Budsjett – regnskap

1.2.1 Feil budsjettering og regnskapsføring under flere virksomheter og poster

I Dokument 1 (2009–2010) rapporterte Riksrevisjonen om budsjettering og regnskapsføring i strid med bevilgningsreglementet når det gjelder tilskuddmidler og midler til driftsmessige forhold i Helsedirektoratets regnskap.

Revisjonen av regnskapene for 2009 viser at både Helse- og omsorgsdepartementet og underliggende virksomheter fortsatt budsjetterer og regnskapsfører i strid med bevilgningsreglementet.

Revisjonen viser blant annet at midler som gjelder driftsmessige forhold feilaktig budsjetteres som tilskudd. Feilføringer på i overkant av 90 mill. kroner gjelder følgende enheter:

- Helsedirektoratet
- Statens autorisasjonskontor for helsepersonell (SAFH)
- Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten
- Nasjonalt folkehelseinstitutt
- Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS)

Revisjonen viser også feil budsjettering og regnskapsføring i Helsedirektoratet og SAFH mellom tilskudd til kommuneforvaltningen (60-poster) og tilskudd til andre (70-poster) på i overkant av 135 mill. kroner.

Helsedirektoratet opplyser at deler av feilføringene skyldes at Helse- og omsorgsdepartementet har budsjettert utgifter til strategi- og handlingsplaner som tilskuddmidler.

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at det vil avklare behovet for omgrupperinger i 2010-budsjettet, og avklare ytterligere endringsbehov i statsbudsjettet for 2011. Departementet opplyser videre at opprettelse av særskilte 21-poster til drift når det gjelder strategi- og handlingsplaner, og hyppigere bruk av stikkordet "kan også nyttes under post ...", er tiltak som vil gi fleksibilitet i budsjettering, gjennomføring av tiltak og regnskapsføring.

Andre merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster er enten av mindre betydning eller tilfredsstillende redegjort for i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har i 2009 gjennomført revisjon av informasjonssikkerhet i Helse- og omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet og Statens helsetilsyn. Revisjonene har vist enkelte feil og mangler ved arbeidet knyttet til dette området. Forholdene er tilfredsstillende besvart av departement og virksomhet. Saken vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen.

1.3.2 Manglende avklaring av rammebetingelser for Helseøkonomiforvaltningen

Helserefusjonsområdet ble fra 1. januar 2009 overført fra arbeids- og velferdsetaten til Helsedirektoratet, og etablert som ytre etat under Helsedirektoratet; Helseøkonomiforvaltningen (HELFO). Sentrale oppgaver er oppgjør til behandlere, refusjon av utgifter til enkeltpersoner, fastlegebytte og veiledning til publikum for å finne riktig helsetjeneste. For 2009 er budsjettet til HELFO på ca. 24 mrd. kroner.

I en overgangsperiode fører arbeids- og velferdsetaten regnskap på vegne av HELFO. Regnskapsføringen omfatter stønadsmidler, og for 2009 gjaldt det også HELFOs eget driftsregnskap. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet har inngått avtaler som regulerer forholdet mellom de to virksomhetene, herunder avtale om drift, vedlikehold og brukerstøtte knyttet til fagsystemene innen ikt.

Revisjonen for 2009 viser at departementet ikke i tilstrekkelig grad har sikret at de overordnede rammene er på plass. De inngåtte tjenesteavtalene er ikke tilstrekkelig detaljert til å ha fullgod styring på hvilke tjenester som skal leveres, grensesnitt og rutiner for hvordan leveransene skal skje. Det er for eksempel ikke en tilstrekkelig tydelighet i rolle- og oppgavefordeling knyttet til regnskapsavleggelse, herunder avstemming mellom systemer.

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at det er satt i gang en revisjon av inngåtte tjenesteavtaler med sikte på å sikre klarhet i ansvars- og oppgavefordeling mellom etatene. Reviderte avtaler vil gi grunnlag for bedre rutinebeskrivelser og rapporteringsordninger. Departementet opplyser at det vil følge opp dette arbeidet og arbeidet med utvikling av bedre ikt-systemer for helserefusjonsområdet.

Det vises til omtale under punkt 2.1.2 hvor HELFO også er omtalt. utfordringer knyttet til samhandling mellom Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet er også omtalt under Arbeidsdepartementet.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Helsedirektoratet

Helsedirektoratet får revisjonsbrev med merknad knyttet til gjennomføring av tilskuddsforvaltningen og styringen av HELFO.

2.1.1 Feilføringer av tilskuddsmidler

Revisjonen viser at Helsedirektoratet og de to underliggende virksomhetene, Statens autorisasjonskontor for helsepersonell og Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, har feilført ca. 83 mill. kroner mellom tilskuddsmidler og driftsmessige forhold.

Revisjonen viser også feil budsjettering og regnskapsføring mellom tilskudd til kommuneforvaltningen og tilskudd til andre på ca. 135 mill. kroner.

Det vises til punkt 1.2.1 hvor tilskuddsforvaltning også er omtalt.

2.1.2 Svakheter i regnskapet for Helseøkonomiforvaltningen

Revisjonen viser at det har vært utfordringer med å skille ut regnskapet til Helseøkonomiforvaltningen (HELFO) fra regnskapet til arbeids- og velferdsetaten på grunn av uklare roller og ansvarlinjer mellom de to etatene. Det er dårlig sporbarhet og manglende avstemminger mellom de ulike fag- og økonomisystemene. Revisjonen viser at avstemming mellom forsystem og utbetalingsreskontro ikke har vært mulig å gjennomføre i 2009. Informasjonen i de ulike systemene er dermed ikke kvalitetskontrollert og avstemt, og påliteligheten i det avlagte regnskapet er redusert.

Revisjonen viser videre at arbeids- og velferdsetaten og HELFO har postert på hverandres budsjettkapitler uten at hjemmelsgrunnlaget og belastningsfullmaktene formelt er på plass. Enkelte lokale NAV-kontorer har postert på HELFOs refusjonskapitler, uten at det er klart hva posteringene gjelder.

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at det er kjent med utfordringene Riksrevisjonen tar opp. Departementet vil avholde egne styringsmøter med Helsedirektoratet for å følge opp arbeidet med tjenesteavtaler og videreutvikling av systemer. Departementet har sørget for å avklare delegasjonsvedtak, og sikret at nødvendige belastningsfullmakter fra Helsedirektoratet og HELFO til Arbeids- og velferdsdirektoratet er utarbeidet i 2010.

Nærmere omtale er gitt under punkt 1.3.2.

2.2 Statens helsepersonellnemnd

Statens helsepersonellnemnd får revisjonsbrev med merknad på grunn av vesentlige feil i regnskapet, og brudd på ettårsprinsippet i bevilgningsreglementets bestemmelser.

Budsjettet for 2009 var ca. 6 mill. kroner. Statens helsepersonellnemnd inngikk avtale om å utsette betaling av husleie og konsulenttjenester for i underkant av 150 000 kroner til 2010 for å unngå merforbruk i 2009.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at rutineknyttet til budsjettprosessen vil bli presisert i styringsprosessen for 2010.

3 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Feil budsjettering og regnskapsføring på post 45 – store nyanskaffelser

Riksrevisjonen hadde for regnskapsåret 2008 merknader til at anskaffelser av rutinemessig karakter ble budsjettert og regnskapsført som store utstyrsanskaffelser (post 45) hos både Helse- og omsorgsdepartementet, Statens legemiddelverk og ved Nasjonalt folkehelseinstitutt. Budsjetteringen var et brudd på kravene i bevilgningsreglementet.

Helse- og omsorgsdepartementet har endret praksis for budsjettering i 2010.

Saken avsluttes.

3.2 Helsedirektoratet

3.2.1 Svakheter i Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning

Revisjonen av 2008-regnskapet viste at Helsedirektoratet hadde en mangelfull helhetlig styring av tilskuddsforvaltningen og at rapporteringen av

måloppnåelse på de enkelte tilskuddsordningene var fragmentert.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 104 S (2009–2010) at det er viktig at Stortinget får en god rapportering om måloppnåelse slik at det ikke kan skapes tvil om midlene blir anvendt til de formål Stortinget har forutsatt.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at det vil arbeide for å utvikle bedre rapportering av oppnådde resultater og effekter av gjennomførte tiltak. Departementet understreker at dette er en krevende og langvarig prosess. Spesielt fordi årsakssammenhenger er sammensatte, og at det ofte er vanskelig å skille ut effekten av direktoratets tiltak fra andre forhold.

Det vises til punkt 1.2.1 og 2.1.1 hvor tilskuddsforvaltning også er omtalt.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2.2 Svakheter i Helsedirektoratets anskaffelser

Riksrevisjonen hadde for regnskapene for 2007 og for 2008 merknader til Helsedirektoratets manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Direktoratet fylte ikke kravene til sporbarhet, anskaffelsesprotokoll og begrunnelse for direkte kjøp. Dette medførte risiko for dårlig økonomistyring, manglende ressursutnyttelse og misligheter.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at det er utarbeidet en egen prosjektplan for Helsedirektoratets arbeid for å sikre etterlevelse av regelverket. Departementet vil følge opp dette særskilt.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2.3 Manglende styring av datakvaliteten i Norsk pasientregister

Revisjonen av 2008-regnskapet viste at Helse- og omsorgsdepartementet ikke hadde stilt konkrete krav om forventet kvalitet på data fra Norsk pasientregister. Det forelå heller ikke grunnlag for å si noe om datakvaliteten i 2008. Riksrevisjonen stilte spørsmål om styringen av Norsk pasientregister var tilstrekkelig og om Helsedirektoratet hadde virkemidler til å sikre nødvendig kvalitet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte i Innst. 104 S (2009–2010) at de forhold som

Riksrevisjonen tok opp, ble ytterligere belyst og rettet opp.

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at det er iverksatt ulike tiltak for å sikre tilfredsstillende datakvalitet. Det skal oppnevnes egne kontaktpersoner ved de regionale helseforetakene, som påser at nasjonale retningslinjer for medisinsk koding følges opp i virksomhetene.

Departementet uttaler videre at det i 2010 er tildelt 0,8 mill. kroner til Helsedirektoratet til arbeidet med å bedre datakvaliteten innen tverrfaglig spesialisert rusbehandling. Helsedirektoratet skal også utarbeide registreringsveiledere og utvikle en kvalitetsforbedringsstrategi, samt utvikle og implementere egnede indikatorer for å måle datakvalitet. En ny forskrift som beskriver hvilke krav som skal oppfylles for å kunne samle inn og behandle personidentifiserbare data ble gjort gjeldende fra 15. april 2009.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3 Nasjonalt folkehelseinstitutt

3.3.1 Helseregistre

Riksrevisjonen viser til Dokument nr. 1 (2008–2009) og Dokument 1 (2009–2010) der det er tatt opp utfordringer vedrørende departementets styring av tre ulike helseregistre, samt utfordringer knyttet til datakvalitet. Dette gjelder dødsårsaksregisteret, system for vaksinasjonskontroll (SYSVAK) og medisinsk fødselsregister (MFR) ved Nasjonalt folkehelseinstitutt. Det ble også avdekket avvik mellom opplysninger i sentrale helseregistre og folkeregisteret.

Departementet uttaler at det arbeides med ferdigstilling av en nasjonal strategi- og handlingsplan for modernisering av nasjonale helseregistre. Denne skal legge til rette for bedre kvalitet, bedre utnyttelse og en mer sikker håndtering av data i helseregistrene. De nasjonale helseregistrene skal, sammen med tiltak i samhandlingsreformen og helhetlige ikt-grep, være et vesentlig virkemiddel for å nå helse- og omsorgspolitiske mål. Kvaliteten på helsetjenestene skal bli bedre, og kunnskapsgrunnlaget for utvikling av bedre helseovervåking, forebygging, behandling og forskning skal styrkes. Ett av de viktigste tiltakene er etablering av et nasjonalt helseregisterprosjekt.

Saken avsluttes.

3.4 Norsk pasientskadeerstatning

3.4.1 Svakheter i styringen av Norsk pasientskadeerstatning

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2008 om lang saksbehandlingstid hos Norsk pasientskadeerstatning (NPE). Riksrevisjonen kritiserte videre at rammebetingelsene ikke var til stede for at NPE kunne gjennomføre pålagt informasjonsarbeid og brukerundersøkelser.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 104 S (2009–2010) at saksbehandlingstiden var for lang og at arbeidet med å redusere saksbehandlingstiden måtte intensiveres ytterligere. Komiteen mente også at arbeidet med informasjon og brukerundersøkelser måtte prioriteres.

Revisjonen i 2009 viser at det har vært en økning i saksbehandlingstiden. NPE har igangsatt tiltak for å redusere restansene, men forventer likevel bare en beskjeden reduksjon i saksbehandlingstiden i 2010. NPE har i 2009 vært nødt til å nedprioritere informasjonsarbeid og brukerundersøkelser i forhold til ønsket nivå.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at det i tildelingsbrevet for 2009 var satt krav om at antall avviklede saker skulle økes vesentlig. Departementet er positiv til det arbeidet NPE har utført i 2009 med antall avviklede saker. Departementet opplyser at en større andel gamle saker nå blir behandlet. Disse inngår i beregningsgrunnlaget for gjennomsnittlig saksbehandlingstid, og bidrar til å opprettholde en uønsket høy saksbehandlingstid.

Departementet opplyser at det er bevilget ekstra midler til NPE både for 2009 og 2010, og departementet følger opp utviklingen angående saksbehandlingstid. Det er også gitt særskilte føringer i tildelingsbrevet for 2010 vedrørende brukerundersøkelser, og stilt krav til rapportering i årsrapporten for 2010.

Videre oppfølging av saken rapporteres særskilt til neste år.

3.5 Pasientskadenemnda

3.5.1 Svakheter i styringen av Pasientskadenemnda

Revisjonen av 2008-regnskapet avdekket utfordringer knyttet til Pasientskadenemnda (PSN) sitt elektroniske saksbehandlingssystem. Manglende utvikling og innføring av effektive

saksbehandlingssystemer har konsekvenser for effektivitet, og medfører økt saksbehandlingstid.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at det i de siste årene har vært en betydelig nedgang i den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i PSN. Bevilgninger til å utvikle og innføre effektive elektroniske saksbehandlingssystemer vurderes på ordinært vis i det årlige budsjettarbeidet.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Feil budsjettering og regnskapsføring av tilskuddsforvaltning

Riksrevisjonen konstaterer at det er feilføringer foretatt mellom driftsmessige forhold og tilskudd på i overkant av 90 mill. kroner. Det er også foretatt feilbudsjettering mellom tilskudd til kommuneforvaltningen og tilskudd til andre på ca. 135 mill. kroner. Tilsvarende forhold ble tatt opp i Dokument 1 (2009–2010) for regnskapet 2008.

Riksrevisjonen vil peke på at praksisen er i strid med bestemmelsene i bevilgningsreglementet og skaper usikkerhet om midlene brukes til de formål og innsatsområder som Stortinget har forutsatt. Riksrevisjonen registrerer også at feilbudsjettering av tilskudd skaper usikkerhet om anskaffelsesregelverket eller tilskuddsregelverket skal benyttes. Etter Riksrevisjonens oppfatning har departementet ikke i tilstrekkelig grad sikret rutiner og prosedyrer for korrekt budsjettering og regnskapsføring i departementet og underliggende virksomheter.

Tilskudd er et viktig virkemiddel under Helse- og omsorgsdepartementet, og det er etablert et stort antall tilskuddsordninger, fordelt på mange kapittelområder og rettet mot ulike brukergrupper. Mange av departementets underliggende virksomheter har oppgaver innenfor tilskuddsområdet. Riksrevisjonen merker seg at departementet vil gjøre budsjettmessige endringer i 2010 og i statsbudsjettet for 2011.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet har en tilstrekkelig helhetlig strategi for å sikre at tilskuddsmidler benyttes i samsvar med Stortingets forutsetninger. Det stilles også spørsmål ved hvordan departementet sikrer at rutiner for budsjettering og regnskapsføring samsvarer med bevilgningsreglementets krav.

4.2 Avklaring av rammebetingelser for Helseøkonomiforvaltningen

Riksrevisjonen bemerker at departementet ikke i tilstrekkelig grad har sikret at de overordnede rammene er på plass. Riksrevisjonen konstaterer at uklare tjenesteavtaler mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet som tjenesteleverandør og Helsedirektoratet som kunde vanskeliggjør en effektiv oppgaveløsning og regnskapsrapportering.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet burde gjort grundigere forberedelser og risikovurderinger forut for overføringen av Helseøkonomiforvaltningen (HELFO).

4.3 Helsedirektoratet

Feilføringer av tilskuddsmidler

Riksrevisjonen bemerker at direktoratets praktisering av budsjettering og regnskapsføring av tilskuddsmidler og midler til driftsmessige forhold er i strid med bevilgningsreglementets krav. Dagens praktisering medfører at regnskapet ikke blir korrekt. Det skapes også usikkerhet om hvorvidt midlene er brukt i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger.

Svakheter i regnskapet for Helseøkonomiforvaltningen

Revisjonen for regnskapsåret 2009 har vist utfordringer med å skille ut regnskapet til HELFO fra regnskapet til arbeids- og velferds-etaten. Uklare roller og ansvarlinjer mellom de to etatene har blant annet ført til dårlig sporbarhet og manglende avstemminger mellom de ulike fag- og økonomisystemene.

Riksrevisjonen konstaterer at manglende sporbarhet, mangelfulle tilganger til økonomisystemer og manglende ajourføringer av rutiner m.m. har skapt usikkerhet når det gjelder å bekrefte at avlagt regnskap er korrekt.

4.4 Statens helsepersonellnemnd

Riksrevisjonen konstaterer at Statens helsepersonellnemnd har brutt ettårsprinsippet i bevilgningsreglementets bestemmelser ved å forskyve utbetalinger fra 2009 til 2010 for å unngå et merforbruk. Det medførte vesentlige feil i regnskapet.

4.5 Norsk pasientskadeerstatning

Riksrevisjonen merker seg at det har vært økning i saksbehandlingstiden i 2009, og at det forventes beskjeden reduksjon i behandlingstiden i 2010. Riksrevisjonen konstaterer at informasjonsarbeid

og brukerundersøkelser også for 2009 er nedprioritert i forhold til ønsket nivå.

5 Svar fra Helse- og omsorgsdepartementet

Saken har vært forelagt Helse- og omsorgsdepartementet, og statsråden har i brev av 18. august 2010 svart:

"Feil budsjettering og regnskapsføring av tilskuddsforvaltning"

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Helsedirektoratet har gjennomgått de aktuelle drifts- og tilskuddsbevilgningene og vurdert budsjett- og regnskapspraksisen. Det er avholdt et eget etatsstyringsmøte med Helsedirektoratet om tilskuddsforvaltningen i etaten.

I forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 125 S (2009 – 2010) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2010, er det vedtatt flytting av midler mellom drifts- og tilskuddsmidler under kap. 761 og kap. 783. I Omgrupperingsproposisjonen for 2010 tar departementet sikte på å følge opp med forslag til omposteringer mellom de øvrige relevante drifts- og tilskuddsposter. Evt. endringer mellom drifts- og tilskuddsposter i 2010 vil bli fulgt opp i statsbudsjettet for 2011.

Når det gjelder feilføringene mellom 60 poster og 70 poster tar departementet sikte på å rette opp disse i Omgrupperingsproposisjonen i 2010, med oppfølging i statsbudsjettet for 2011.

Departementet har pekt på at det i forkant av nye (omfattende) budsjetttiltak ofte vil være krevende å detaljutforme innretningen på virkemiddelbruken for å nå målsettingene for tiltakene. På flere områder vil måloppnåelse og virkemiddelbruk være rettet mot både statlige, kommunale og private aktører. Det må da vurderes om det er hensiktsmessig å spre en relativt begrenset bevilgning på en rekke poster fremfor en helhetlig fremstilling av mål og tiltak under en relevant budsjettpost.

En riktig budsjettering vil tydeliggjøre hvilke regelverk som skal anvendes. Departementet forutsetter at regelverkene for hhv tilskuddsforvaltning og for anskaffelser skal følges, uavhengig av hvor midlene er budsjettet.

Avklaring av rammebetingelser for Helseøkonomiforvaltningen (HELFO)

Dagens tjenesteavtaler mellom de to direktoratene har en samlet verdi på nærmere 90 mill. kroner. Både Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) og Helsedirektoratet har bekreftet at den inngåtte tjenesteavtalen mellom direktoratene ikke gir tilstrekkelig detaljert oversikt over hvilke tjenester som skal leveres og kostnadene ved disse, samt grensesnitt og rutiner for hvordan leveransene skal skje. Etatene har derfor igangsatt arbeid for å tydeliggjøre roller og ansvar. Hensikten med arbeidet er å forbedre sporbarhet og avstemminger mellom de ulike fag- og økonomisystemer, og oppnå at det avlegges et korrekt statsregnskap.

Helse- og omsorgsdepartementet har i møter med Helsedirektoratet gjennomgått nødvendigheten av å se Helsedirektoratets utforming av delegasjonsvedtak til NAV og endringer i de eksisterende tjenesteavtaler i sammenheng. Partene gjennomgår det formelle hjemmelsgrunnlag og belastningsfullmakter knyttet til posteringer på etatens budsjettkapitler.

I 2010 har Senter for statlig økonomistyring (SSØ) overtatt regnskapsfunksjonen for driftsbevilgningen til HELFO. Ved Stortingets behandling av Prop. 37 S (2009 – 2010) ble det over kap. 720 Helsedirektoratet post 01 Driftsutgifter gitt en tilleggsbevilgning på 6 mill. kroner for at Helsedirektoratet i 2010 skulle kunne overta ansvaret for de ordinære drifts- og støttefunksjoner knyttet til drift av HELFO som en ytre etat under Helsedirektoratet. Arbeids- og velferdsdirektoratet er imidlertid fortsatt regnskapsfører for de stønadsbevilgningene som HELFO forvalter, om lag 24 milliarder kroner pr år.

Helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet vurderer ulike strategier for fremtidig utføring av de regnskapstjenester som NAV i dag utfører for Helsedirektoratet/HELFO.

Når det gjelder valg av tidspunkt for overføringen av HELFO fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Helsedirektoratet vises det til St.prp. nr.1 (2008 – 2009) for Helse- og omsorgsdepartementet hvor bl.a. følgende ble uttalt:

"Fra og med 1. januar 2009 flyttes forvaltningsansvaret for helserefusjoner fra NAV til Helsedirektoratet. "... "En ny organisering av helserefusjoner har som mål å styrke både helseforvaltningen og arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsetaten kan

rette innsatsen mot å få flere i arbeid og aktivitet. En egen helserefusjonsforvaltning kan sette fokus på forenkling av tjenestene for brukerne, samt å styrke kontroll- og styrings-systemene."

Inngåelse av tjenesteavtaler skulle ivareta hensynet til at Arbeids- og velferdsdirektoratet utfører gode drifts- og støttetjenester for Helsedirektoratet i en overgangsperiode.

Helse- og omsorgsdepartementet vil i eget styringsmøte med Helsedirektoratet i 2010 gjennomgå arbeidet med å forbedre tjenesteavtalen, avklare hjemmelsgrunnlag og utforming av strategi for langsiktig arbeid med utvikling av bedre IKT-systemer på helserefusjonsområdet. Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeidsdepartementet er i dialog om de budsjettmessige spørsmål knyttet til dagens tjenesteavtaler mellom de to direktoratene.

Statens helsepersonellnemnd

Helse- og omsorgsdepartementet har registrert at Statens helsepersonellnemnd har beklaget at de i 2009 har brutt ettårsprinsippet i bevilgningsreglementet i forbindelse med betaling av husleie og konsulenttjenester. Departementet legger til grunn at dette ikke vil bli gjentatt. Departementet vil i styringsprosessen med Statens helsepersonellnemnd i 2010 presisere rutinene knyttet til budsjettprosessen.

Norsk pasientskadeerstatning

Norsk pasientskadeerstatning (NPE) fikk en betydelig budsjettmessig styrking i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2009. I statsbudsjettet for 2010 ble bevilgningen økt med 10,75 mill. kroner knyttet til arbeidet med saker fra den offentlige helsetjenesten. I tillegg ble det bevilgningen økt med 6 mill. kroner til behandling av saker fra den private helsetjenesten.

Både i 2007 og 2008 var det stor utskifting av saksbehandlere. Det bidro til en nedgang i antall avviklede saker. I tildelingsbrevene fra Helse- og omsorgsdepartementet til NPE for 2009 og 2010 har departementet derfor lagt vekt på behovet for økt saksavvikling. Dette er nødvendig for å kunne redusere restansene og for å kunne få ned den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden. En viktig styringsparameter i tildelingsbrevet for 2009 var derfor:

"Antall avviklede saker skal økes vesentlig i 2009, og skal ligge på minimum samme nivå som i 2006."

Vi gjør oppmerksom på at 2006, inntil nå, har vært det året hvor NPE har avviklet flest saker. For 2010 har departementet bl.a. satt følgende styringsparameter:

"Antall avviklede saker knyttet til den offentlige helsetjenesten skal økes med 15 % i 2010 sammenliknet med 2009."

Det er positivt at NPE oppnådde styringskravet for 2009 om økt saksavvikling. For 2010 ligger det foreløpig an til en betydelig vekst i saksavviklingen, i tråd med styringskravet. I en overgangsperiode vil dette føre til at den gjennomsnittlige saksbehandlingstid for avviklede saker vil gå opp, da eldre saker som har vært registrert i den særskilte kørordningen, nå vil inngå i beregningsgrunnlaget for saksbehandlingstiden.

Departementet følger utviklingen nøye. De budsjett- og ressursmessige sider vurderes særskilt. Etatens arbeid med informasjonsarbeid og brukerundersøkelser må prioriteres innenfor de tildelte budsjettammer. I tildelingsbrevet for 2010 er følgende innarbeidet:

"Alle statlige etater skal regelmessig gjennomføre brukerundersøkelser. Resultatene skal være offentlige. NPE skal i årsrapporten rapportere om etaten har gjennomført brukerundersøkelser i 2010 og gjort det offentlig tilgjengelig. Dersom det ikke gjennomføres brukerundersøkelser i 2010, skal NPE rapportere om når slike undersøkelser vil finne sted. I arbeidet med brukerundersøkelser kan FADs veileder være nyttig."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt ni revisjonsbrev uten merknad og to revisjonsbrev med merknad til Helsedirektoratet og Statens helsepersonellnemnd.

6.1 Helse- og omsorgsdepartementets styring og måloppnåelse

6.1.1 Feil budsjettering og regnskapsføring av tilskuddsforvaltning

Tilskudd er et viktig virkemiddel under Helse- og omsorgsdepartementet. Det er etablert et stort antall tilskuddsordninger rettet mot ulike brukergrupper.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det gjennom St. prp. nr. 1 og tildelingsbrev er foretatt feilbudsjettering mellom driftsmidler og tilskudd og mellom tilskudd til kommuneforvaltningen og tilskudd til andre. Feilbudsjetteringen medfører at regnskapsføringen blir feil i flere underliggende virksomheter. Budsjetterte tilskuddmidler på over 90 mill. kroner er brukt til driftsmessige forhold. I tillegg er ca. 135 mill. kroner feilaktig regnskapsført mellom tilskudd til kommuneforvaltningen og tilskudd til andre.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at praksisen er i strid med bestemmelsene i bevilgningsreglementet og dermed skaper usikkerhet om midlene brukes til de formål og innsatsområder som Stortinget har forutsatt. Feilbudsjettering av tilskudd skaper også usikkerhet om anskaffelsesregelverket eller tilskuddsregelverket skal benyttes.

Riksrevisjonen konstaterer at det i forbindelse med tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2010, er vedtatt flytting av midler mellom drifts- og tilskuddsmidler. Ytterligere omposteringer vil bli foreslått i omgrupperingsproposisjonen for 2010 og i statsbudsjettet for 2011. Budsjetteringen vil bidra til å tydeliggjøre hvilket regelverk som skal benyttes og Riksrevisjonen forutsetter at budsjetteringen for 2011 vil være i samsvar med bevilgningsreglementets bestemmelser.

6.1.2 Avklaring av rammebetingelser for Helseøkonomiforvaltningen

Riksrevisjonen er kritisk til at Helse- og omsorgsdepartementet ikke i tilstrekkelig grad sikret at de overordnede rammene var på plass ved flytting av Helseøkonomiforvaltningen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Helsedirektoratet i 2009. Uklare tjenesteavtaler mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet (som tjenesteleverandør) og Helsedirektoratet (som kunde), vanskeliggjør en effektiv oppgaveløsning. Avtalene omfatter blant annet drift av ikt-systemer og regnskapsføring, og det er vanskelig å skille virksomhetene i rapporteringen til statsregnskapet.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil gjøre endringer i dagens tjenesteavtaler for å sikre nødvendig klarhet i ansvar og oppgaver mellom etatene, og for å oppnå bedre rutinebeskrivelser og rapporteringsordninger. Etatene har satt i gang arbeid for å bidra til at det kan avlegges et korrekt statsregnskap. Riksrevisjonen ser det som viktig at departementet følger opp utviklingen

6.2 Helsedirektoratet

6.2.1 Feilføringer av tilskuddsmidler

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er feil i direktoratets budsjettering og regnskapsføring mellom driftsmessige forhold og tilskudd. Feilføringene i 2009-regnskapet for Helsedirektoratet og underliggende virksomheter (Statens autorisasjonskontor for helsepersonell og Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten) utgjør ca. 83 mill. kroner. Det er også feilføring mellom tilskudd til kommuneforvaltningen og overføringer til andre med noe over 135 mill. kroner. Praksis medfører at regnskapet ikke gir et korrekt bilde av hvordan midlene er disponert.

Riksrevisjonen har merket seg at Helse- og omsorgsdepartementet vil foreta endringer i budsjetteringen for 2010 og 2011, og forventer at regnskapet til Helsedirektoratet vil bli korrekt når det gjelder midler til driftsmessige forhold og tilskudd.

6.2.2 Svakheter i regnskapet for Helseøkonomiforvaltningen

Riksrevisjonen ser det som uheldig at det er vanskelig å skille ut regnskapet til Helseøkonomiforvaltningen (HELFO) fra regnskapet til arbeids- og velferdsetaten for 2009. Uklarheter i roller og ansvarslinjer mellom HELFO og arbeids- og velferdsetaten, har blant annet ført til dårlig sporbarhet og manglende avstemminger mellom de ulike fag- og økonomisystemene. Riksrevisjonen er kritisk til at sentrale avstemminger mellom forsystem og utbetalingsreskontro ikke har vært mulig å gjennomføre i 2009, og manglene har skapt utfordringer i forhold til å kunne bekrefte at avlagt regnskap er korrekt.

Riksrevisjonen konstaterer at Helse- og omsorgsdepartementet vil følge opp dette i et eget styringsmøte og arbeide med utvikling av strategi for framtidige løsninger.

6.3 Statens helsepersonellnemnd

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Statens helsepersonellnemnd har brutt ettårsprinsippet i bevilgningsreglementets bestemmelser ved å forskyve utbetalinger fra 2009 til 2010. Det medførte vesentlige feil i regnskapet.

Riksrevisjonen har merket seg at Helse- og omsorgsdepartementet beklager forholdet, og at rutiner for budsjettering og regnskapsføring vil bli presisert i styringsdialogen med Statens helsepersonellnemnd.

6.4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Feil budsjettering og regnskapsføring på post 45 *store nyanskaffelser*
- Helseregistre ved Nasjonalt folkehelseinstitutt

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Svakheter i Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning
- Svakheter i Helsedirektoratets anskaffelser
- Manglende styring av datakvaliteten i Norsk pasientregister
- Svakheter i styringen av pasientskadenemnda

Videre vil oppfølging av Norsk pasientskadeerstatning bli rapportert særskilt neste år.

Norsk pasientskadeerstatning

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2008 om lang saksbehandlingstid hos Norsk pasientskadeerstatning (NPE). Riksrevisjonen konstaterer at saksbehandlingstiden har økt i 2009, og at det forventes en beskjeden reduksjon i 2010. Riksrevisjonen er kritisk til at informasjonsarbeid og brukerundersøkelser også for 2009 er nedprioritert i forhold til ønsket nivå.

Riksrevisjonen merker seg at Helse- og omsorgsdepartementet har bevilget ekstra midler til NPE både for 2009 og 2010 for å øke saksavviklingen, og at departementet vil følge opp utviklingen i forhold til saksbehandlingstid. Departementet har gitt særskilte føringer i tildelingsbrevet for 2010 i forhold til brukerundersøkelser og stilt krav til rapportering i årsrapporten for 2010.

6.5 Forvaltningsrevisjoner

Det vises til Riksrevisjonens undersøkelse av økonomistyring i helseforetakene, jf. Dokument 3:3 (2009–2010) og Innst. 169 S (2009–2010), og Riksrevisjonens undersøkelse om oppfølging av og kvalitet i private institusjoner innen tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengige, jf. Dokument 3:7 (2009–2010) og Innst. 266 S (2009–2010).

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det gjennomføres en forvaltningsrevisjon om sykehusbygg i et økonomisk og helsepolitisk perspektiv. Det pågår også en forvaltningsrevisjon om fritt sykehusvalg.

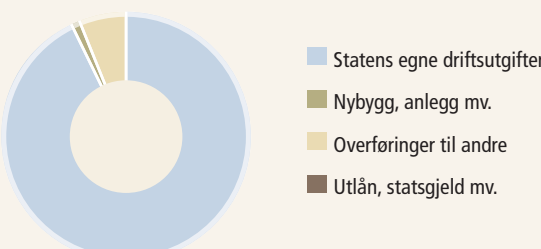
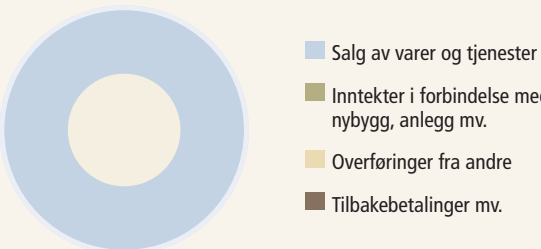
Justis- og politidepartementet

1 Justis- og politidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	662	20 260	20 922	20 616	438
Inntekter		2 632		3 282	

Utgiftsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Justis- og politidepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt 17 avsluttende revisjonsbrev uten merknad og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
17	virksomheter	Politidirektoratet
1	selskap**	Direktoratet for nødkommunikasjon

Domstoladministrasjonen, som har ansvaret for domstolene, er i tillegg underlagt justisministerens parlamentariske ansvarsområde overfor Stortinget. Domstoladministrasjonen har fått avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Etter 1. januar 2010 er enkelte virksomheter overført mellom departementene. Revisjonsresultatene presenteres i tråd med den nye departementsstrukturen, jf. vedlegg 2.

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2010–2011).

1.2 Budsjett – regnskap

Revisjonen av statsregnskapet og departementets forklaringer til statsregnskapet for 2009 viser at det på enkelte kapitler og poster er merutgifter og mindreinntekter. Etter å ha fått en utdypende forklaring på enkelte kapitler og poster fra Justis- og politidepartementet, anser Riksrevisjonen at merutgifter og mindreinntekter er tilfredsstillende forklart.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Informasjonssikkerhet

I Dokument 1 for budsjettåret 2008 omtalte Riksrevisjonen svakheter ved informasjonssikkerheten på flere områder i justissektoren og fant dette kritikkverdigg, spesielt med bakgrunn i Justis- og politidepartementets rolle i arbeidet med informasjonssikkerheten i staten.

Riksrevisjonen har i 2009 gjennomført en ny revisjon av arbeidet med informasjonssikkerhet i Justis- og politidepartementet og noen underlagte virksomheter. De utvalgte virksomhetene i revisjonen har vært Kriminalomsorgens It-tjeneste (KITT), Hovedredningssentralen i Sør-Norge (HRSSN), Hovedredningssentralen i Nord-Norge (HRSNN), Utlendingsdirektoratet (UDI), Politidirektoratet, representert ved Politiets data- og materielltjeneste (PDMT) og Kripos. Det ble avdekket svakheter på flere områder. Svakheterne er knyttet til følgende forhold:

Identifisere og klassifisere informasjon og informasjonssystemer

Det enkelte departement har et ansvar for å identifisere samfunnskritisk ikt-infrastruktur i sektoren og sørge for at den blir beskyttet. Klassifisering av informasjon og informasjonssystemer bidrar til å klargjøre hva som skal defineres som kritisk informasjon eller kritiske informasjonssystemer. En felles tilnærming for klassifisering vil redusere sannsynligheten for at samme type informasjon og informasjonssystemer blir klassifisert ulikt.

På kontrolltidspunktet var det kun Kriminalomsorgen av de seks undersøkte virksomhetene som var i mål med å klassifisere systemer og data. De fleste av virksomhetene var imidlertid i gang med å identifisere sine systemer og data og klassifisere dataene. Justis- og politidepartementet uttaler at de ikke har stilt eksplisitt krav om at underliggende virksomheter skal identifisere samfunnskritiske systemer. Departementet har

heller ikke foretatt egne vurderinger av om det er samfunnskritiske systemer i sektoren. Departementet uttaler videre at identifisering, klassifisering og eierskap bør normalt inngå som et grunnlag for de risiko- og sårbarhetsvurderinger virksomhetene skal gjennomføre. Departementet mener at de endringer som er foretatt i tildelingsbrevene fra 2010 på en tydeligere måte signaliserer krav som vil bli fulgt opp i styringsdialogen med virksomhetene.

Risikoanalyser

Det er kontrollert om departementet har stilt krav om og fulgt opp at underliggende virksomheter gjennomfører risikoanalyser av samfunns- og virksomhetskritisk ikt-infrastruktur. Departementet bør gjennom sin styring av underliggende virksomheter legge til rette for at sårbare og risikoutsatte områder blir avdekket og at disse blir beskyttet hensiktsmessig.

Ingen av de seks undersøkte virksomhetene har foretatt en helhetlig risikoanalyse av informasjon og informasjonssystemer. Imidlertid foretar virksomhetene risikoanalyser i henhold til økonomireglementets bestemmelser. Verken hovedredningssentralene eller Kripos har en egen sikkerhetspolicy. Politiets data- og materielltjeneste har utarbeidet en mal for ikt-sikkerhetskatalog som Kripos ønsker å bruke i henhold til Politidirektoratets føringer. Hovedredningssentralene har startet et samarbeidsprosjekt om en sikkerhetskatalog. Departementet uttaler at det er lagt større vekt på tiltak knyttet til sikkerhet i tildelingsbrevene fra og med 2010. I tillegg har det utarbeidet utkast til intern ikt-policy og brukerinstruks for departementets egen ikt-virksomhet.

Departementet ser verdien av å ha et felles rammeverk for informasjonssikkerhet på tvers av virksomheter og verdikjeder. Det vil derfor vurdere å stille krav om informasjonssikkerhetspolicy også for virksomheter utenfor straffesaks-kjeden. Denne vurderingen vil bli gjort i tilknytning til revisjonen av gjeldende ikt-strategi for justissektoren.

Beskyttelse av ikt-infrastruktur

Mangelfull beskyttelse av ikt-infrastruktur kan føre til kompromittering og uønskede endringer i informasjon eller manglende tilgjengelighet til informasjon og informasjonssystemer. Poli- og lensmannsetaten er i gang med å modernisere ikt-infrastrukturen, som vil medvirke til at informasjonssikkerheten styrkes.

Utilstrekkelig logging og overvåking kan føre til at uønskede hendelser eller feil ikke blir oppdaget og fulgt opp. På dette området er det også svakheter i de undersøkte virksomhetene. Poli- og lensmannsetaten har i dag flere systemer som ikke ivaretar kravene i ny politiregisterlov knyttet til sporing, logging, sanering, sperring, skjerming, arkivering og tilgangskontroll. Flere av virksomhetene har ikke på plass tilfredsstillende rutiner for loggføring og kontroll av logger.

Kontinuitetsplanlegging skal forhindre avbrudd i forvaltningsaktivitetene og kritiske driftsprosesser. Tre virksomheter hadde en egen kontinuitetsplan, men det er i varierende grad gjennomført praktiske øvelser av kontinuitetsplanen. Tre av virksomhetene hadde ikke utarbeidet en egen kontinuitetsplan på kontrolltidspunktet.

1.3.2 Måloppnåelse

Justis- og politidepartementet har ikke etablert risikostyring i henhold til Bestemmelser for økonomistyring i staten.¹ Departementet mener det er svakheter knyttet til departementets målformuleringer² som blant annet har medført at det ikke er implementert risikostyring i departementet. Det har nedsatt en arbeidsgruppe internt for å revidere målstrukturen og fremme forslag til videreutvikling av departementets styringssystem i løpet av høsten 2010. Departementet uttaler videre at fordi det foreløpig ikke er innført systematiske risikovurderinger i departementet, gjenspeiles ikke departementets risikovurderinger i tildelingsbrevene til virksomhetene.

Riksrevisjonens gjennomgang av virksomhetenes årsrapporter viser at det er svak måloppnåelse i flere av Justis- og politidepartementets underliggende virksomheter i 2009. Politidirektoratet har for samtlige kriminalitetstyper, med unntak av seksuallovbrudd, nedgang i oppklaringsprosenten. Utlendingsdirektoratet (UDI) når ikke kravene for syv av de elleve styringsparametrene departementet har satt, og utviklingen går i negativ retning fra 2008 til 2009. Måloppnåelse vedrørende Politidirektoratet er omtalt nærmere under punkt 2. Spesialenheten for politisaker (SPO) har en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 150 dager³ som mål, mens resultatet ble 214 dager. Generaladvokaten har også lang saksbehandlingstid og når ikke målsettingen for flere av saksområdene.

Justis- og politidepartementet har blant annet uttalt at saksbehandlingstidene for Generaladvokaten og SPO er for lang. Departementet varsler at slik det ser ut nå vil ikke SPO nå målet knyttet til saksbehandlingstid i 2010. Når det gjelder UDI er departementet i hovedsak fornøyd med den samlede måloppnåelse i 2009, sett i lys av de rapporteringer og forklaringer som er gitt.

1.3.3 Bruk av tolketjenester i politi og domstoler

Ett av hovedmålene for justissektoren er å ivareta rettssikkerheten for individer og grupper. Dette er blant annet videreført i målsetninger om å ivareta menneskerettighetene og å styrke rettssikkerheten ved straffeforfølgning.⁴ I saker der fremmedspråklige er part er det en risiko for at dette målet ikke blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte på grunn av språkbarrierer. Dermed kan tolking vurderes som et viktig redskap for å ivareta rettssikkerheten når saker behandles i rettsystemet. Bruk av tolker uten dokumenterte språkkunnskaper kan innebære en risiko for at målet om rettssikkerhet ikke blir nådd for alle individer og grupper.

I Riksrevisjonens undersøkelse ble Nasjonalt tolkeregister, som administreres av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, brukt til å finne hvilket kvalitetsnivå tolkene befinner seg på. I tillegg er enkelte tolker sjekket mot et register over stats- autoriserte translatører, for om mulig å finne alternativ kompetanse. For domstolene er det også foretatt sjekk mot et internt tolkeregister. Høyeste klassifisering er nivå 1 som er stats- autorisert tolk med utdanning fra høyskole og/ eller universitet. Laveste klassifisering er nivå 5 som krever tilfredsstillende resultat i en tospråklig sjekk for potensielle tolker, ToSPot. Når det gjelder avlønning⁵ er det fastsatt at tolker godtgjøres med 4/5 av den offentlige salærsats for advokater, uavhengig av kvalifikasjoner.

Undersøkelsen omfatter straffesaker i politiet og domstoler.

Politiet

I politidistriktene, Kripes og Politiets utlendingsenhet (PU), som er underlagt Politidirektoratet, er det medio november 2009 utbetalt ca. 64 mill. kroner i honorar for tolketjenester. I tillegg kommer honorarer utbetalt av de øvrige særorganene. Kostnader knyttet til tolketjenester i politietaten er økende og er i 2010 stipulert til 84 mill. kroner. Undersøkelsen viser at politiet i

1) Bestemmelser for økonomistyring i staten, punkt 2.1 og 2.4.

2) Justis- og politidepartementets brev til Riksrevisjonen av 11. Januar 2010.

3) St.prp. nr. 1 (2008–2009).

4) St.prp. nr. 1 (2008–2009)

5) Salærforskriften § 1, med utfyllende kommentarer i punkt 1.4.

stor grad bruker tolker uten registrerte kvalifikasjoner eller tolker som er på laveste kvalifikasjonsnivå i Nasjonalt tolkeregister.

For regnskapsåret 2009 viste undersøkelsen at nesten 60 prosent av de benyttede tolkene i det kontrollerte utvalget ikke var registrert i det nasjonale tolkeregisteret, noe som kan tyde på at de dermed ikke har dokumenterte kvalifikasjoner.

Undersøkelsen viser videre at de benyttede tolkebyråer og -formidlere i flere tilfeller bruker tolker som ikke har registrerte kvalifikasjoner.

Politidirektoratet uttaler at det store omfanget av tolke- og translatørtjenester av ulik kvalitet kan ha konsekvenser for rettssikkerheten til berørte grupper. Direktoratet ser samtidig at tolketjenester i politiet utgjør en stadig økende utgift.

Direktoratet opplyser at for å sikre kvalitet i tolkingen har politiets største bruker av tolketjenester, Politiets utlendingsenhet, gjennom flere år hatt et internt tolkeråd. Det har også opplæring for ansatte som fokuserer på bruk av tolk og kommunikasjon via tolk. Det foreligger et utkast til intern instruks som angir rammer for hvordan tolker skal utøve sin tjeneste for PU. Behovet for nærmere retningslinjer for de ansatte vedrørende håndtering av tolker som benyttes av PU, er til vurdering. Direktoratet ser behov for å igangsette arbeidet med felles retningslinjer for bruk, bestilling og betaling av tolker i politiet.

Politidirektoratet opplyser at det tidligere har fremmet forslag om opprettelse av et felles tolkeregister i etaten, felles retningslinjer for bruk, bestilling og betaling, samt kursing av tolkebrukere. Det ble samtidig foreslått å samle tolke- og translatørutgifter i en sentral tolkebevilgning på politidirektoratets budsjett. Forslaget er ikke fulgt opp.

Domstolene

Fra domstolene er det i 2009 utbetalt 69 mill. kroner i honorar for tolketjenester. Avlønning av tolker skjer etter en fast sats uavhengig av kvalifikasjoner og utbetales delvis via lønnsystemet, delvis som utbetaling til selvstendig næringsdrivende leverandører eller tolkebyråer.

Undersøkelsen viser at domstolene i stor grad bruker tolker på laveste kvalifikasjonsnivå i Nasjonalt tolkeregister eller tolker uten registrerte kvalifikasjoner. For tolker som lønnes via domstolenes lønssystem viser undersøkelsen at

for 2009 var syv prosent av benyttede tolker uten dokumenterte kvalifikasjoner. Dette var tilnærmet som registrert i 2008.

Når det gjelder tolkebyråer og selvstendige næringsdrivende tolker, viser undersøkelsen for 2009 at det i åtte prosent av de kontrollerte sakene var benyttet tolker som ikke hadde bestått kvalifikasjonstester eller de var ikke registrert i tolkeregisteret. Dette var omtrent samme nivå som i 2008. Det er også registrert at en forholdsvis stor del av benyttede tolker var registrert i tolkeregisteret med kvalifikasjoner på laveste nivå.

Undersøkelsen viser at det største og mest benyttede tolkeformidlingsbyrået skilte seg ut når det gjaldt å benytte tolker som ikke var i registeret eller som ikke hadde bestått tester. Av de kontrollerte fakturaene i 2009 var over 50 prosent av de brukte tolkene ikke registrert i tolkeregisteret eller de hadde ikke bestått kvalifiseringstester. Dette var en økning fra 2008.

Domstoladministrasjonen (DA) opplyser at de er opptatt av kvaliteten på tolkene som engasjeres, og påpeker at tilgjengelighet kanskje er den viktigste begrensende faktor for å bruke den best kvalifiserte tolk i hvert enkelt tilfelle. De har satt i verk ulike tiltak for å bedre kvaliteten på tolker samt å lære domstolansatte å bruke tolk på riktig måte. Videre har enkelte domstoler laget retningslinjer for bestilling og bruk av tolk som det er aktuelt å gjøre tilgjengelig for alle domstoler. Det er videre framsatt et forslag om differensiering av satsene for godtgjørelse til tolker. Dette vil være et insitament både til å dokumentere kvalifikasjonene og til å bedre sin egen utdanning som tolk.

Justis- og politidepartementet uttaler at når det gjelder politiet er det iverksatt en del tiltak for å sikre kvaliteten på tolkingen. Det vurderes også å innføre felles retningslinjer for bruk, bestilling og betaling av tolk.

Når det gjelder domstolene presiserer departementet domstolenes uavhengige rolle og at det er den enkelte dommer som vurderer om det er behov for tolk, og som velger hvilken tolk som skal benyttes. Departementet har i kommentar til forskrift om salær til advokater mv. understreket betydningen av at brukerne av tolker er kritiske til hvem som oppnevnes til tolkeoppdrag. Justis- og politidepartementet vil ta opp domstolenes bruk av tolker i den løpende samarbeidsdialogen med DA.

1.3.4 Nødnettprosjektet

Riksrevisjonen omtalte styringen og gjennomføringen av nødnettprosjektet i Dokument 1 for regnskapsåret 2008.

Framdrift

I den opprinnelige tidsplanen presentert for Stortinget⁶ skulle første byggetrinn⁷ være ferdig utbygd og i operativ bruk om lag ett år etter kontraktsinngåelse⁸. Prosjektet skulle evalueres etter første byggetrinn.⁹ I juni 2009 forventet departementet at politidistriktene som omfattes av byggetrinn 1 skulle ta nødnettet i operativt bruk tidligst i løpet av 4. kvartal 2009, ca. 2,5 år etter planen. I behandlingen av Dokument 1 uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at: "Framdriften og oppfølgingen av prosjektet har vært alarmerende og gir grunn til å stille spørsmål ved om departementet har fulgt saken godt nok opp¹⁰". Komiteen la til grunn at departementet har tatt nødvendige grep slik at framdrift og budsjett holdes og at første utbyggingstrinn av prosjektet blir ferdigstilt og evaluert slik det blir redegjort for.¹¹

Departementet har opplyst at prosjektet blir ytterligere forsinket og at det nå legges til grunn at noen enheter fra alle nødnetatene er operative i løpet av høsten 2010. Videre legges det til grunn at samtlige enheter og brukere som skal inn i nødnettet i første byggetrinn er operative i løpet av 1. kvartal 2011. Evalueringen av prosjektet vil starte i 2010.

Merkostnader/tap av gevinster

I Dokument 1 for budsjettåret 2008 stilte Riksrevisjonen spørsmål ved hvilke merkostnader og risiko det innebærer å fortsatt benytte de gamle eksisterende systemene i nødnetatene, herunder om forsinkelsene i ytterste konsekvens kan få innvirkning på liv og helse. Riksrevisjonen pekte på at det er uheldig at forsinkelsen også innebærer en senere realisering av gevinster som følger av nytt felles digitalt nødnett. Riksrevisjonen forutsatte at departementet innhenter informasjon og dokumentasjon på merutgifter i nødnetatene som følge av leverandørens forsinkelse, og at det i tillegg beregnes tap av gevinster for nødnetatene.

Justis- og politidepartementet uttaler nå at det er inneforstått med at leverandørens forsinkelse kan medføre merkostnad og risiko knyttet til å fortsatt benytte gamle eksisterende systemer i nødnetatene, og uttaler at det er uheldig at forsinkelsen innebærer en senere realisering av gevinster som følge av nytt felles digitalt nødnett.¹² Departementet forutsetter at nødnetatene opprettholder sine egne systemer og utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte selv om det nye nødnettet er forsinket.

Justis- og politidepartementet har tidligere uttalt at nye brukerkrav og mange endringer utgjør en risiko i forhold til kostnader og framdrift.¹³ Stortinget bevilget 110 mill. kroner ekstra sommeren 2009 blant annet knyttet til endringer og nye krav.¹⁴ Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) har endret og styrket sitt endringsregime i løpet av 2009. Kostnadsøkningene knytter seg spesielt til endringer i delprosjektene brann og helse, som ledes av henholdsvis Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) og Helse- og sosialdepartementet. Begge delprosjektene knytter merforbruket til leverandørens manglende evne til å levere etterspurt funksjonalitet, men viser også til prosjektets komplekse organisering og styring.

Styring

DSB viser til at i tillegg til kompleksiteten i prosjektets organisering på statens side, regulerer prosjektet også ansvars- og rollefordeling mellom stat og kommune.¹⁵ De anser det som utfordrende med hensyn til den utstrakte kommunikasjon som kreves mellom de involverte. DSB har ansvar for å lede arbeidet med delprosjekt brann, mens selve ansvaret for implementering og å ta i bruk nødnettet tilligger kommunene.

Departementet uttaler at det støtter DSBs beskrivelse av en problematikk knyttet til innføring av nødnett i etater hvor brukerne er både i stat og kommune. Videre nevnes at uklare roller knyttet til forankring og finansiering av funksjonalitet og endringsbehov kan ha bidratt til og forårsaket usikkerhet i prosjektgjennomføringen.

Departementet opplyser at det er utarbeidet et nytt overordnet styringsdokument i 2010 for første utbyggingstrinn for å bidra til avklaringer rundt mandater og roller i prosjektet. Videre startet arbeidet med et overordnet styringsdokument for

6) St.prp. nr. 30 (2006–2007) og Innst. S. nr. 104 (2006–2007).

7) Omfatter Asker og Bærum, Oslo, Follo, Romerike og Søndre Buskerud politidistrikter.

8) Kontrakt underskrevet i desember 2006.

9) St.prp. nr. 30 (2006–2007) og Innst. S. nr. 104 (2006–2007).

10) Innst. 104 S (2009–2010) s. 32.

11) St.prp. nr. 83 (2008–2009) jf. Innst. S. nr. 346 (2008–2009).

12) Justis- og politidepartementets svar av 25. mai 2010 til Riksrevisjonen.

13) Dokument 1 (2009–2010) s. 126.

14) St.prp. nr. 83 (2008–2009).

15) DSBs brev av 17. mars 2010 til Riksrevisjonen.

eventuell landsdekkende utbygging. I den forbindelse vil det bli foretatt ytterligere vurderinger knyttet til om det er behov for endringer og avklaringer rundt forholdet mellom stat og kommunene blant annet knyttet til endringshåndtering og prosjektgjennomføring ved landsdekkende utbygging.

1.3.5 EFFEKT-programmet i utlendingsforvaltningen

EFFEKT-programmet ble etablert i oktober 2007 som et virkemiddel i regjeringens satsing på å effektivisere utlendingsforvaltningen og å bedre brukerservicen. EFFEKT-programmet skal etablere elektronisk saksflyt mellom Utlendingsdirektoratet (UDI), politiet, utenriksstasjonene, Utlendingsnemnda og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet samt nettløsninger i kommunikasjon med publikum og berørte parter. Målet er å redusere ressursbruken per sak, få raskere avgjørelser, bedre informasjon og service overfor søkere samt bedre samordning og kommunikasjon mellom virksomhetene.

I St.prp. nr. 1 (2007–2008) for daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet framgår det at innføringen av et elektronisk saksbehandlings-system skal gjøres over en fireårsperiode fram til 2010, og har en total kostnadsramme på om lag 90 mill. kroner. I perioden 2007–2009 har EFFEKT-programmet fått bevilget 69 mill. kroner over statsbudsjettet som øremerkede midler. Videre har Stortinget bevilget 100 mill. kroner for budsjettåret 2010. I tillegg kommer bruk av interne driftsmidler i UDI samt egen bevilgning til saksbehandlingssystemet for visumbehandling, NORVIS/VIS-integrasjon.

I EFFEKT-programmets styringsdokument gjeldende fra 1. juli 2009 heter det at programmet skal gjennomføres innenfor en forventet kostnadsramme på 518 mill. kroner og sluttføres i 2011. Riksrevisjonen har fått opplyst at innenfor kostnadsrammen utgjør

- opprinnelige prosjekter 86 mill. kroner
- nye prosjekter, infrastruktur, usikkerhetsavsetning 393 mill. kroner
- endrede estimater på opprinnelige prosjekter 39 mill. kroner

Revidert styringsdokument gjeldende fra 1. februar 2010 viser at bevilgningsbehovet for EFFEKT-programmet har økt til 554 mill. kroner og at programmet er forlenget til 2012. En av hovedårsakene til kostnadsøkningen i EFFEKT-programmet er utvidelse av programmet med nye

prosjekter, og at kostnader som tidligere ikke var inkludert nå er synliggjort. Avgrensingen av hvilke prosjekter som skal omfattes av programmet har vært uklar helt fra starten av.

I Arbeids- og inkluderingsdepartementets informasjon gitt til Stortinget i Prop. 1 S (2009–2010) ble det opplyst at programmet er utvidet og at bevilgningsbehovet har økt i forhold til de opprinnelige 90 mill. kronene som er nevnt i St.prp. nr. 1 (2007–2008). 2010-proposisjonen opplyser ikke om omfanget av endringene i EFFEKT-programmet, det framtidige bevilgningsbehovet tallfestes ikke og ferdigstillelse tidfestes ikke.

EFFEKT-programmet har ikke vært inkludert i rapporteringskravene i departementets tildelingsbrev til UDI for 2007, 2008 og 2009. Først i brev av 5. juni 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet stilte departementet klare krav til Utlendingsdirektoratet om rapportering på EFFEKT-programmet.

Justis- og politidepartementet opplyser at EFFEKT-programmet siden oppstart har utviklet seg i innhold, tidsplan og kostnader. Ved årsskiftet 2007/2008 så departementet at det var behov for å se ikt-utviklingen i utlendingsforvaltningen som en helhet, og at det var behov for en bedre detaljplanlegging for å kunne fullføre arbeidet som startet i 2007 på en god måte. Departementet uttaler at både de opprinnelige planlagte tiltakene, og det senere utviklede EFFEKT-programmet, primært er en portefølje av prosjekter. Prosjektene kan settes sammen og skaleres på ulike måter avhengig av hvor mye midler som prioriteres og i hovedsak uten vesentlige bindinger for framtidige budsjettår.

Departementet er imidlertid åpen for at Stortinget kunne blitt bedre informert i St.prp. nr. 1 (2008–2009) om hvordan det opprinnelige påtenkte tiltaket var blitt endret og organisert som et bredere anlagt program. Departementet hadde på daværende tidspunkt indikasjoner på at det opprinnelige tiltaket med en kostnadsramme på 90 mill. kroner ville bli dyrere enn antatt. Kvalitetssikringsprosessen var imidlertid ikke kommet så langt at departementet mente det hadde tilstrekkelig grunnlag for å oppgi et nytt beløp.

Etter Justis- og politidepartementets vurdering er informasjonen i Prop. 1 S (2009–2010) dekkende når det gjelder forutsetningene for bevilgningsforslaget på 100 mill. kroner, samt årsaken til at

det samlede bevilgningsbehovet for perioden til og med 2010 har økt. Departementet uttaler at det ikke var naturlig å informere Stortinget om at programmet som helhet også omfatter forslag til tiltak senere år fordi regjeringen ikke hadde tatt stilling til dette.

1.3.6 Tjenestetilbudet til enslige mindreårige asylsøkere

Enslige mindreårige asylsøkere er barn under 18 år som er kommet til landet uten foreldre eller andre med foreldreansvar. Det skilles mellom to grupper; Mellom 15 og 18 år og under 15 år. Justis- og politidepartementet v/Utlendingsdirektoratet har ansvar for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år. Ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år ble overført fra Utlendingsdirektoratet, underlagt daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet, til daværende Barne- og likestillingsdepartementet v/Barne- ungdoms- og familie-etaten (Bufetat) fra desember 2007.

Ulike krav til de to gruppene

Lov om barneverntjenester (barnevernloven) kapittel 5A har bestemmelser om ansvar, kvalitet og rettigheter i omsorgssentre for mindreårige asylsøkere. Da lovforslaget ble behandlet våren 2008 var intensjonen at Bufetat skulle overta omsorgsansvaret for barn mellom 15 og 18 år i løpet av 2009. Loven gjelder derfor: "barn som er under 15 år når asylsøknaden fremmes. For barn over 15 år gjelder bestemmelsen fra den tid Kongen bestemmer".¹⁶

Ved behandling av barnevernloven kapittel 5A understreket stortingskomiteens flertall at "omsorgssituasjonen for de enslige mindreårige asylsøkerne over 15 år må følges nøye i påvente av at ansvaret for også denne gruppen overføres til barnevernet."¹⁷ Da det i 2008 kom langt flere asylsøkere enn forutsatt, ble overføringen til Bufetat for barn mellom 15 og 18 år utsatt.

Innholdet og kvaliteten i tilbudet som gis til enslige mindreårige mellom 15 og 18 år i asylmottak er fremdeles regulert i retningslinjer som UDI selv har fastsatt. Manglende rettslig regulering kan ha konsekvenser for rettsikkerheten til enslige mindreårige som bor i mottak.

Justis- og politidepartementet uttaler at en regulering av gjeldende praksis gjennom lov og forskrift ikke i seg selv vil gi bedre innhold og

kvalitet på tjenestene enn i dag, men at det kan gi asylsøkere bedre mulighet til å ivareta sine rettigheter ved eventuelle brudd fra mottakenes side.

Tilsyn

Utlendingsdirektoratet utfører selv kvalitative tilsyn ved statlige mottak for enslige mindreårige. Til sammenligning er det fylkesmennene, og ikke Barne-, ungdoms- og familieetaten, som utfører kvalitative tilsyn ved omsorgssentrene hvor enslige mindreårige asylsøkere under 15 år er plassert.

På oppdrag fra Utlendingsdirektoratet utarbeidet Fylkesmannen i Hordaland i februar 2006 rapporten *Tilsyn med mottaks ansvar for enslige mindreårige asylsøkere*. Bakgrunnen for oppdraget var et ønske om å styrke rettssikkerheten til den enkelte mindreårige asylsøker og å sikre at de får det omsorgstilbudet de har krav på. En av anbefalingene i rapporten var at ansvaret for tilsyn i mottak for enslige mindreårige legges til fylkesmannsembetene i Oslo og Akershus og Hordaland. UDI sendte rapporten til daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet i juni 2006 med anbefaling om å følge opp rapportens forslag.

Justis- og politidepartementet uttaler at det kunne være hensiktsmessig at et eksternt, uavhengig tilsynsorgan utfører faglig/kvalitativt tilsyn i mottak for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år. Departementet vil vurdere behovet for endring i dagens tilsynsordning.

Samarbeid med barnevernet

Barnevernlovens bestemmelser om tjenester og tiltak gjelder for alle barn i Norge, også for enslige mindreårige asylsøkere i mottak.

Riksrevisjonen har ved to mottak for enslige mindreårige asylsøkere fått opplyst at det kommunale barnevernet i utgangspunktet ikke fulgte opp bekymringsmeldinger fra mottaket. Utlendingsdirektoratet har også erfart at barnevernstjenester i enkelte kommuner har avvist bekymringsmeldinger fra asylmottak. UDI uttaler at klager fra mottak til fylkesmannen i liten grad har ført til endringer, siden fylkesmannen ikke har instruksjons- og sanksjonsmyndighet overfor barnevernet.

Etter Justis- og politidepartementets syn er barnevernloven tydelig når det gjelder barnevernets ansvar overfor enslige mindreårige asylsøkere. Departementet opplyser at eventuell ulik praksis mellom barneverntjenestene kan ha sammenheng med at det er blitt relativt mange

16) Lov om barneverntjenester § 5A-1, tredje ledd.

17) Innst. O. nr. 48 (2007–2008).

nye mottakskommuner for denne gruppen. Kommunene kan av den grunn være noe usikre på sin rolle og ansvar i forhold til enslige mindreårige asylsøkere. Departementet er kjent med at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil vurdere å presisere barnevernets ansvar for enslige mindreårige asylsøkere for å sikre mest mulig enhetlig behandling.

Skoletilbud

Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringsloven) pålegger ikke kommunene å gi grunnskoleopplæring til asylsøkere som er over grunnskolealder (16 år). Imidlertid har Utdanningsdirektoratet i brev av 3. april 2009 definert ungdom i alderen 16–18 år, som ikke har utdanning tilsvarende norsk grunnskole og som bor i asylmottak, som en del av målgruppen for grunnskoleopplæringen. Skoletilbudet til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år er i stor grad ivaretatt gjennom ulike ordninger for voksenopplæring. De færreste ungdommene er kvalifisert for videregående skole.

Revisjonen har vist at det i enkelte tilfeller kan være tre måneders ventetid, eller mer, før en nyankommet beboer i mottak gis skoletilbud. Undervisningen er ikke alltid tilpasset den enslige mindreåriges behov, og skoletilbudet varierer etter hvor mottaket er lokalisert.

Utlendingsdirektoratet opplyser at enslige mindreårige asylsøkere som har behov for spesialundervisning ikke alltid får sitt behov utredet og at de ikke får tilbud om tilrettelagt opplæring. Det er ofte lang ventetid for utredning ved pedagogisk-psykologisk tjeneste, slik at utredningen ikke blir gjennomført mens den enslige mindreårige bor i mottaket. Ved flytting til annet mottak eller ved bosetting i en annen kommune kommer vedkommende bakerst i køen i den nye kommunen.

Utdanningsdirektoratet fikk ansvar for systematisk kartlegging av skoletilbudet til enslige mindreårige i mottak fra og med skoleåret 2005/2006. Riksrevisjonen er ikke kjent med at direktoratet har gjennomført slik kartlegging.

Justis- og politidepartementet uttaler at Utdanningsdirektoratets kartlegging av opplæringstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere i mottak har vært mangelfull. Utdanningsdirektoratet ga i 2008 ut et rundskriv om rettigheter til opplæring for barn og unge i asylmottak. I tillegg har Kunnskapsdepartementet prioritert å bedre statistikken på feltet.

Hjelpeverger

Justis- og politidepartementet har det overordnede forvaltningsansvaret for lov om vergemål for umyndige (vergemålsloven). Oppnevning av hjelpeverge til enslige mindreårige asylsøkere er regulert i loven. Det er overformyndieriet i bostedskommunen som oppnevner vergen.

Riksrevisjonen har fått opplyst at vertskommunene har svært varierende kompetanse, ressurser og gjennomføringsevne til å rekruttere, oppnevne og følge opp hjelpeverger for enslige mindreårige.

Riksrevisjonens egen kontroll har vist at

- samme hjelpeverge på et tidspunkt var verge for 29 av totalt 36 enslige mindreårige i samme mottak
- det var vanskelig å skaffe nok verger
- vergene bodde langt unna mottaket
- det var usikkerhet og forskjeller på hvordan hjelpevergene utøvde sin rolle

Videre har Riksrevisjonen fått opplyst at ikke alle vertskommuner prioriterer å oppnevne hjelpeverger for enslige mindreårige asylsøkere. Dette fører til at det i lange perioder ikke finnes personer som kan ivareta deres rettssikkerhet.

Riksrevisjonen har i revisjonen av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet kontrollert tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Revisjonen viser at hjelpevergene for barn i omsorgssentre i varierende grad involveres i skolegang og helse-spørsmål.

Justis- og politidepartementet er kjent med at det kommunale overformyndieriet har hatt utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig mange og kompetente hjelpeverger. Selv om utnevning av hjelpeverger er et kommunalt ansvar, har utlendingsmyndighetene sett behov for konkrete tiltak som kan bidra til at enslige mindreårige asylsøkere får tildelt hjelpeverger så snart som mulig etter ankomst til en kommune. Til tross for gjennomførte tiltak opplyser departementet at det fortsatt er utfordringer med tilstrekkelig tilgang til hjelpeverger, særlig etter transittfasen og i kommuner i distriktene.

Det vises også til omtale av tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

1.3.7 Anskaffelser

Riksrevisjonen har tatt opp svakheter på anskaffelsesområdet i flere år, senest i Dokument nr. 1 (2008–2009) vedrørende budsjettåret 2007¹⁸.

Riksrevisjonen registrerer at departementet har iverksatt flere tiltak for å bedre rutinene både i 2007 og 2008.

Revisjonen av 2009-regnskapet viser at det fortsatt er svakheter på anskaffelsesområdet. Det er registrert brudd på anskaffelsesregelverket i Utlendingsnemnda, Politidirektoratet, Kriminalomsorgen, Statens sivilrettsforvaltning, Konflikt-rådene og Kontoret for voldsoffererstatning.

Bruddene dreier seg om

- ulovlige direkte anskaffelser
- ulovlig forlengelse av inngåtte rammeavtaler
- mangelfull dokumentasjon av anskaffelsesprosessen i form av manglende eller ufullstendig anskaffelsesprotokoll, kontrakt/avtale, skatteattester og HMS-egenerklæring

Departementet viser til en rekke tiltak som er satt i verk i kriminalomsorgen og politi- og lensmannsetaten, og opplyser at det utarbeides en innkjøpsstrategi for politi- og lensmannsetaten. Innkjøpsstrategien skal bidra til å innfri etatens overordnede målsettinger om bedre, enklere og sikrere innkjøp i samsvar med fastsatt regelverk, samt å bidra til mer kostnads- og miljøeffektive innkjøp. Det er videre besluttet at det skal foretas en gjennomgang av innkjøpsfunksjonen i politi- og lensmannsetaten.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Politidirektoratet

Politidirektoratet (POD) har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad knyttet til følgende forhold:

2.1.1 Måloppnåelse

Politidirektoratet har for samtlige kriminalitetsområder, med unntak av seksuallovbrudd, nedgang i oppklaringsprosenten¹⁹. Gjennomsnittlig oppklaringsprosent på landsbasis for alle kriminalitetstyper er 34,3 prosent. Resultatmålet på 38 prosent er ikke nådd.

Departementet har blant annet uttalt at mål- og resultatstyring er det grunnleggende prinsippet for departementets styring av POD, men det er

krevende å rendyrke dette prinsippet i et område med mye politisk oppmerksomhet. Mål- og resultatstyringen blir gjerne detaljert og supplert med mange krav om konkrete tiltak. Departementet vurderer derfor fortløpende målstruktur, resultatmål og rapporteringskrav i tildelingsbrevet, og har blant annet utarbeidet en ny mal for PODs årsrapport for å bidra til bedre rapportering på og vurdering av mål- og resultatoppnåelse.

Departementet mener videre at økning i vinningskriminalitet, hvor oppklaringsprosenten er lav, har påvirket den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten i negativ retning. Departementet uttaler at når oppklaringsprosenten for vinning generelt er lav, og lavere i 2009 enn i de fire forutgående årene, kan det ha sammenheng med den store økningen i anmeldelser innenfor kategorien "tyveri fra person på offentlig sted". Da er det som oftest svært få eller ingen opplysninger som kan bidra til å oppklare sakene.

Departementet viser til at POD forklarer lavere aktivitet i politidistriktene med konsekvenser av politikonflikten. Det bidro til at måloppnåelsen innenfor dette isolerte måleparameteret var lavere i 2009 enn for tidligere år.

2.1.2 Etterkontroller/administrative kontroller

Riksrevisjonen har tidligere påpekt overfor Politidirektoratet at det er svakheter ved etterkontroller²⁰ i enkelte reviderte politidistrikter og særorganer. Direktoratet utarbeidet ny mal for etterkontroller som ble sendt til underliggende enheter i januar 2009. Revisjonen for 2009 viser at bare enkelte distrikter har utført og dokumentert tilfredsstillende etterkontroller.

I tildelingsbrevet for Politidirektoratet for 2010 har departementet understreket direktoratets etatsstyringsansvar. Dette for å sikre at politiets virksomhet foregår innenfor de lover, regler og rammer som er satt for virksomheten, og å føre tilsyn og kontroll med økonomiforvaltningen i etaten. Høsten 2010 planlegger direktoratets tilsyn blant annet egne tilsyn på spesielle områder med utgangspunkt i tilsynets egne risikovurderinger. Eventuelle andre tiltak som bør settes i verk for å sikre at politimestrene og sjefene for særorganene har tilfredsstillende rutiner, er også under vurdering.

18) Dokument nr. 1 (2008–2009) s. 146.

19) PODs årsrapport.

20) I henhold til Instruks for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet skal virksomhetene gjennomføre fire årlige etterkontroller som beskrevet i økonomireglementet kap. 2.5.5.

2.1.3 Beslag og hittegods

Riksrevisjonen har undersøkt politiets forvaltning av beslag i straffesaker og behandling av hittegods i 28 ulike driftsenheter (politistasjoner og lensmannskontorer), 9 politidistrikter og hos Kripos. Revisjonen var rettet mot enhetenes etterlevelse av gjeldende rundskriv, instruksjer og lover. De vesentligste funn var:

- Samtlige besøkte politidistrikter hadde feil og mangler vedrørende utarbeidelse eller ajourhold av beslagsprotokoll, og at opphørte beslag fremdeles befant seg på beslagsrommet.
- Det ble påvist feil ved overføring av beslag mellom distrikter eller internt i distriktet ved fire av ni distrikter.
- Ved tre enheter ble det oppbevart narkotisk stoff eller tabletter på beslagsrommet.
- Adgangen til beslagsrommet skal begrenses til et mindre antall personer. Ved fire av ni distrikter var det manglende begrensning av denne adgangen, slik at et større antall personer hadde tilgang til beslagsrommet.
- Ved samtlige ni politidistrikter var det svakheter ved oppfølging av beslaglagte kontanter etter avsluttet behandling.
- Ved tre distrikter manglet det en våpenjournal for beslag. I to distrikter var våpen oppbevart i ulåste skap eller manglet merking. Ved seks distrikter ble det tatt opp forhold som gjelder større beholdninger av amnestivåpen og forvaltningsvåpen samt store beholdninger av ammunisjon som skulle ha vært destruert. Ved en enhet var også ammunisjon oppbevart sammen med beslag på beslagsrommet.

Direktoratet opplyser at de vil følge opp dette arbeidsområdet i 2010, og vil gi generelle pålegg i disponeringsskrivet for 2010 til politidistriktene og særorganene om at disse må ha spesiell fokus på å rette opp de svakheter og mangler som Riksrevisjonen har avdekket. Beslag vil også være et tema i de ordinære tilsyns- og internkontrollbesøkene direktoratet vil foreta i løpet av 2010.

Departementet opplyser at det er enig i at regelverket for beslag og hittegods er relevant for mange personers daglige gjøremål i politietaten, og det er behov for kontinuerlig opplæring, rutineutvikling og kontroll. Departementet mener at politimestrene ikke i tilstrekkelig grad har prioritert kontroll av at regelverket følges. Videre mener departementet at det er viktig at direktoratets tilsyn i framtiden også omfatter kontroll av rutiner for beslag og hittegods.

2.1.4 Inntekter og gebyrer

Riksrevisjonen har i flere år tatt opp svakheter ved politidistrikters håndtering av inntekter og gebyrer. I 2009 ble det budsjettert med 378 mill. kroner i pass-, våpen- og utlendingsgebyrer. Spesielt avstemming av gebyrer med regnskapet har vært mangelfulle. Disse forhold ble i 2009 revidert i syv distrikter. I tillegg ble avstemming av utlendingsgebyrer i Oslo politidistrikt undersøkt nærmere.

Riksrevisjonens kontroll avdekket følgende forhold:

- Ved passoppgjør ble nødpassbeholdningen ikke lagt inn i passsystemet i fire av syv politidistrikter. I fire av syv distrikter forekom det differanser mellom opptalt beholdning og passsystemet eller driftsenhetens manuelle oversikt. Tre av syv distrikter sender ikke dokumentasjon for utstedte pass som det ikke er betalt for, herunder reklamasjon av pass. Det er varierende praksis rundt hvor ofte passoppgjør sendes til sentral økonomifunksjon og hvilke bilag som følger med, herunder gjenpart av kvitteringer. Direktoratets retningslinjer for passoppgjør ved brev av 9. februar 2007 til distriktene ser ikke ut til å ha blitt fulgt opp av de reviderte distriktene.
- Det var ikke utført tilfredsstillende avstemming av utlendingsgebyrer ved noen av de besøkte distriktene på revisjonstidspunktet. Manglende avstemming av utlendingsgebyrer mellom DUF-systemet og regnskapet er tatt opp senest i revisjon av regnskapet for 2008.
- Tre av syv reviderte politidistrikter hadde manglende eller mangelfull avstemming av passgebyrer mot regnskapet.
- Direktoratet har i brev av 21. oktober 2008 blant annet gitt retningslinjer for avstemming av våpengebyrer. Av syv besøkte distrikter hadde to ingen avstemming og to mangelfulle avstemming.

Direktoratet mener problemet med passoppgjør gjelder manglende oppfølging av direktoratets retningslinjer. Dette gjelder også avstemming av utlendingsgebyrer, og at det må klarlegges behov for opplæring. Direktoratet opplyser videre at det skal iverksettes flere tiltak for å imøtekomme etatens utfordringer knyttet til avstemming av utlendingsgebyrer.

Det har i Poli- og lensmannsetaten vært avdekket og pådømt underslag av passgebyr og andre gebyr.

Departementet opplyser at Politidirektoratet høsten 2010 vil gjennomføre særskilte tilsyn, iverksette kompetansehevede tiltak og veiledende rutiner. Systemløsninger som er utviklet vil også bli tatt i bruk. I tillegg vil et av prosjektene (søknadsløsning på nett) i EFFEKT-programmet inneholde en elektronisk betalingsfunksjon som kan redusere kontanter i distriktene og således redusere risikoen for uregelmessigheter.

I 2008 tok Riksrevisjonen opp enkelte svakheter i rutiner vedrørende gebyrinntekter, føring av kjørebøker, oppfølging av gamle poster på balanse- og forskuddskonti og politidistriktenes lokale anskaffelser.

De fleste reviderte politidistrikter og særorganer hadde per 31.12. 2009 mange gamle poster på interimskonti og gamle krav på kunde- og leverandørreskontro. Disse gjelder følgende revisjonsfunn:

- Enkelte distrikter hadde ikke benyttet seg av muligheten til å kreve forskuddsgaranti for sine tjenester. Krav var heller ikke blitt purret på i mange tilfeller.
- Blant kundekrav var det mange krav internt i politiet og fra andre offentlige virksomheter.

Politidirektoratet opplyser blant annet at alle enheter skal i løpet av april 2010 komme med en oversikt over avvik og krav fra 2009 og tidligere som ikke er korrigert eller oppgjort. Videre skal alle enheter gjennomgå sine kundefakturaer og purre opp forfalte fordringer.

I tillegg har Politidirektoratet fått omtale under punkt 1.3 knyttet til informasjonssikkerhet, bruk av tolker og anskaffelser.

2.2 Direktoratet for nødkommunikasjon

Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) ble opprettet 1. april 2007 for å ha ansvaret for å styre utbyggingen av et nytt digitalt kommunikasjonsnett for nød- og beredskapstjenester (nødnett) i Norge og ansvaret for oppfølgingen av kontrakten med leverandøren. DNK har ansatt cirka 50 personer inklusive engasjementer/konsulenter. Samlede utgifter for 2009 var ca. 280 mill. kroner for DNKs interne drift og større utstyrsanskaffelser og vedlikehold.

DNK har fått revisjonsbrev med merknad fordi de ikke har gjennomført sin hovedoppgave å etablere et felles nødnett for nødetatene. Det vises til omtale under punkt 1.3.

3 Justis- og politidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Når det gjelder informasjonssikkerhet, nødnett-prosjektet og Politidirektoratets regnskap, er disse omtalt under punkt 1.3 og 2.1.

3.1 Politidirektoratet

Riksrevisjonens kontroll av våpenforvaltningen i 2008 viste at lokale rutiner og lokal praksis ikke ivaretok bestemmelsene i våpeninstruksen for politiet. Departementet har opplyst at Politidirektoratet (POD) har fastsatte nye retningslinjer om våpenforvaltning²¹. Politidistriktenes oppfølging vil bli kontrollert som en del av PODs tilsyn.

Riksrevisjonen har gjennom flere år vært kritiske til Politidirektoratets ikt-forvaltning. Departementet opplyser at POD nå har rettet betydelig oppmerksomhet på ikt-forvaltningen i politiet. Det er iverksatt en ny styringsmodell for ikt i politiet. Den innebærer en sterkere sentral styring og sterkere involvering av politimestrene og særorgansjefene i PODs styringsprosesser på ikt-området.

Departementet opplyser at ny ikt-infrastruktur forventes å bli rullet ut til alle politidistriktene i løpet av 2011. Riksrevisjonen har merket seg at det skal gjennomføres en ekstern evaluering av ikt-virksomheten ved Politiets data- og materiell-tjeneste (PDMT).

Riksrevisjonen har tidligere år påpekt politiets manglende oppfølging og kontroll av vakt-selskaper. Departementet opplyser at Politidirektoratet har mottatt innrapportering fra politidistriktene vedrørende kontroll av vakt-selskaper i 2009. Det vil skje en særskilt oppfølging av politidistrikter som ennå ikke har gjennomført en fullgod kontroll på tilsvarende måte som i fjor.

Oslo politidistrikt har disponert 15 leiligheter som etter hvert har forfalt til ubeboelig standard. Departementet opplyser at Politidirektoratet i tildelingsbrevet for 2010 har bedt om at leilighetene selges. I Prop. 1 S (2009–2010) er det budsjettert med salgsinntekter. Ifølge planen skal alle leilighetene være solgt i starten av november 2010, men dette avhenger av markedssituasjon og etterspørsel.

21) Rundskriv 2010/001 – Direktiv for forvaltning av politiets tjenestevåpen og ammunisjon.

Revisjonen i 2009 viser at flere av tidligere års omtalte svakheter i Politihøgskolens (PHS) økonomiforvaltning er rettet opp. Skolens økonomiforvaltning har imidlertid fortsatt de samme svakhetene som andre driftsenheter i politiet, jf. omtale om gamle poster på interimskonti og kunde- og leverandørreskontro.

Departementet opplyser at Politidirektoratet fortsatt har tett kontakt med PHS for å sjekke framdriften i arbeidet med å forbedre internrutiner og for å få de ulike tjenestestedene (Oslo, Kongsvinger og Stavern) til å benytte samme rutiner og oppfølging. PHS vil komme med en skriftlig statusrapport spesielt rettet mot håndtering av mva og mva-rapportering. PHS har spesifisert og startet rydding av gamle saldoer på balansekonti.

Riksrevisjonen vil opplyse at revisjon av ovennevnte forhold i 2009 er gjennomført i andre distrikter enn de som ble revidert i 2008. Det vises til tidligere omtale om etterkontroller/administrative kontroller, inntekter og gebyrer og gamle poster på interimskonti og kunde- og leverandørreskontro, som alle er av vesentlig betydning for god internkontroll.

Departementet opplyser at direktoratets tilsyn stiller krav om forhåndsinnsending av dokumenter fra distriktene. I tillegg skal enkelte dokumenter være tilgjengelig under tilsynsbesøkene slik at internkontrollen kan vurderes.

Sakene vil bli fulgt opp i den løpende revisjon.

3.2 Kriminalomsorgens sentrale forvaltning

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) fikk revisjonsbrev med vesentlige merknader for 2008 knyttet til:

- anskaffelser
- merverdiavgift ved arbeidsdriften
- ikt-forvaltningen i kriminalomsorgen
- innbetaling av husleie ved overgangsbolig
- lønn og godtgjørelser
- arbeidsgiveravgiften

Departementet svarer at det er etablert nye rutiner eller gjennomført opplæring på alle punkter, men ser behovet for en tett dialog med KSF for å sikre at ytterligere forbedring av regnskapsrutiner og oppfølging gjennomføres. Revisjonen i 2009 viste at det var bedre rutiner på enkelte av punktene, men at det fortsatt ikke var tilfredsstillende avstemming av inntekter ved overgangs-

boligene samt at det ikke var etablert en rutine for jevnlig avstemming av arbeidsgiveravgift.

Saken vil bli fulgt opp i den løpende revisjon.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Informasjonssikkerhet

Det er fortsatt svakheter knyttet til informasjonssikkerheten. Undersøkelsen gjennomført i 2009 viser at dette gjelder virksomheter både i straffesakskjeden og andre virksomheter underlagt departementet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har vedtatt ny felles informasjonssikkerhetspolicy for elektronisk samhandling i straffesakskjeden. Poli- og lensmannsetaten har imidlertid fortsatt en gammel og utdatert ikt-infrastruktur som gjør det vanskelig å foreta sikkerhetsoppdateringer.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det har vært gode nok rutiner for oppdateringer, vedlikehold og utskiftninger av saksbehandlings/it-systemer. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om det i budsjettprosessen har vært tilstrekkelig fokus på å sette av nok midler til løpende vedlikehold og utskifting av ikt-infrastrukturen.

4.2 Måloppnåelse

Det er svak måloppnåelse i flere virksomheter. Politidirektoratet har i 2009 hatt en negativ utvikling i oppklaringsprosenten for alle kriminalitetstyper med unntak for seksuallovbrudd. Riksrevisjonen har tidligere avdekket svak måloppnåelse vedrørende politiets innsats mot organisert kriminalitet.²² Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om tiltakene som Justis- og politidepartementet har iverksatt har vært tilstrekkelige.

Utlendingsdirektoratet når ikke kravene for syv av elleve styringsparametre. Videre er det avdekket svakheter knyttet til EFFEKT-programmet og tjenestetilbudet til enslige mindreårige asylsøkere. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har hatt en tilstrekkelig styring av UDI.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at flere av de mindre virksomhetene underlagt departementet ikke når sine mål om saksbehandlingstid. Virksomheter som Generaladvokaten og Spesialenheten for politisaker har i flere år hatt for lang saksbehandlingstid i forhold til målsettingen. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om de tiltak

22) Dokument 3:10 (2009–2010).

som er iverksatt av departementet og virksomhetene har gitt ønsket resultat.

Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved om svakhetene knyttet til departementets målformuleringer har påvirket styringen av underliggende virksomheter og de manglende resultatene på virksomhetsnivå.

4.3 Bruk av tolketjenester i politiet og domstoler

Riksrevisjonen registrerer at det er stor variasjon i kvalifikasjonene til tolkene som benyttes, og at både politiet og domstolene benytter et stort antall tolker med udokumenterte kunnskaper eller som innehar lavt kvalifikasjonsnivå. Riksrevisjonen har merket seg at politiet og domstolene har store utgifter til tolking, og at de er økende.

Både Domstoladministrasjonen og Justis- og politidepartementet påpeker at manglende tilgjengelighet på kvalifiserte tolker kan medføre at det er nødvendig å benytte tolker som er registrert på lavere kvalifikasjonsnivå enn ønskelig. Riksrevisjonen vil peke på risikoen for at rettsikkerheten ikke blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte for fremmedspråklige, og stiller spørsmål ved om de tiltak departementet har iverksatt for å sikre tolkers kvalifikasjoner og tilgjengelighet, er tilstrekkelige.

4.4 Nødnettprosjektet

Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) har også i 2009 fått vesentlige merknader knyttet til styringen og gjennomføringen av nødnettprosjektet og Riksrevisjonen konstaterer at nødnettet heller ikke kom i drift i 2009.

Forsinkelsene vil etter Riksrevisjonens vurdering få konsekvenser for den varslede evalueringen etter byggetrinn 1 og Stortingets beslutningsgrunnlag for videre utbygging. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om evalueringsgrunnlaget blir tilstrekkelig når det kun er politiet som har tatt nettet i bruk.

En lengre midlertidig stopp i prosjektet ble påpekt som en risiko fra DNKs side knyttet til tap av kompetanse, tap av forventede gevinster og fordyrende gjenoppbygging av prosjektorganisasjonen. DNK påpeker også at evalueringspausen vanskeliggjør prosjektet kommersielt, da muligheten til å planlegge langsiktig ikke er tilstede for leverandøren, DNK eller nødetatene.²³ Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Stortinget er

blitt tilstrekkelig informert om disse risikoforholdene ved en lengre stopp i prosjektet.

Riksrevisjonen har merket seg de mange endringer som har kommet, spesielt knyttet til delprosjektene brann og helse. Det kan stilles spørsmål ved om kravspesifikasjonene har vært gode nok. Mye av ansvaret for forsinkelsene og endringene legges på leverandøren, men delprosjektene brann og helse peker også på svakheter i prosjektets organisering og styring. Riksrevisjonen har underveis ved oppfølgingen av prosjektet blitt presentert ny styringsstruktur og nye overordnede styringsdokumenter²⁴. Riksrevisjonen stiller fortsatt spørsmål ved den styringsmodellen som er valgt.

4.5 EFFEKT-programmet i utlendingsforvaltningen

Riksrevisjonen har merket seg at Justis- og politidepartementet er åpen for at Stortinget, vedrørende statsbudsjettet for 2009, burde ha vært bedre informert om hvordan EFFEKT-programmet i utlendingsforvaltningen var blitt endret og organisert som et bredere anlagt program.

4.6 Tjenestetilbudet til enslige mindreårige asylsøkere

Riksrevisjonen er bekymret for de rettsikkerhetsmessige konsekvensene av at innhold og kvalitet i mottakstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år i liten grad er regulert i lov og forskrift. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om rettslig regulering av mottakstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år burde vært vurdert på nytt.

Riksrevisjonen har merket seg at Justis- og politidepartementet vil vurdere behovet for endring i dagens tilsynsordning for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år. Riksrevisjonen ber departementet opplyse om når eventuelle endringer i tilsynsordningen vil bli iverksatt.

Bekymringsmeldinger for enslige mindreårige asylsøkere i mottak blir ikke alltid fulgt opp av barnevernet. Riksrevisjonen stiller spørsmål om Justis- og politidepartementet har tatt denne problemstillingen opp med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Skoletilbudet er ikke alltid tilpasset den enslige mindreåriges behov og det varierer etter hvor mottaket er lokalisert. Riksrevisjonen konstaterer at Utdanningsdirektoratet i liten grad har fulgt opp sitt ansvar for å kartlegge skoletilbudet til

23) Dokument 1 (2009–2010) Justis- og politidepartementet.

24) Opprinnelig styringsstruktur og overordnet styringsdokument ble endret i 2008 og 2010.

enslige mindreårige asylsøkere. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om saken burde vært fulgt opp overfor Kunnskapsdepartementet.

Riksrevisjonen registrerer at det ikke utnevnes tilstrekkelig mange og kompetente hjelpeverger og at dette kan ha konsekvenser for enslige mindreårige asylsøkeres rettssikkerhet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet, som forvalter av vergemålsloven, i stor nok grad ivaretar sitt overordnede nasjonale ansvar overfor kommunene.

4.7 Anskaffelser

Det er fortsatt svakheter i anskaffelsesvirksomheten. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at departementet og virksomhetene har satt i verk en rekke tiltak for å bedre anskaffelsesvirksomheten. For politi- og lensmannsetaten er det utarbeidet en innkjøpsstrategi og det skal foretas en gjennomgang av innkjøpsfunksjonen.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om de tiltakene departementet har iverksatt har hatt den ønskede virkning.

4.8 Politidirektoratet

Politidirektoratet har også i 2009 fått vesentlige merknader til budsjettgjennomføringen. Riksrevisjonen konstaterer at Politidirektoratet har nedgang i oppklaringsprosenten for samtlige kriminalitetsområder, med unntak av seksuallovbrudd. Departementet mener at økning i vinningskriminalitet, hvor oppklaringsprosenten er lav, og lavere aktivitet i politidistriktene som følge av politikonflikten har påvirket den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten i negativ retning. Riksrevisjonen vil også peke på at det er avdekket svak måloppnåelse i politiets innsats mot organisert kriminalitet.

Riksrevisjonen har tidligere påpekt overfor Politidirektoratet at det er svakheter ved administrative kontroller i enkelte politidistrikter og særorganer. Riksrevisjonen registrerer at organisering av tilsyn og internkontroll, ansvarsområder og omfang er til vurdering i Politidirektoratet.

Det er fortsatt svakheter i politiets forvaltning av beslag i straffesaker og behandling av hittegods. Dette er tatt opp gjentatte ganger tidligere. Riksrevisjonen registrerer at departementet mener at distriktene ikke i tilstrekkelig grad har prioritert kontroll av at regelverket følges.

Riksrevisjonen har i flere år også tatt opp svakheter ved politidistrikters håndtering av inntekter og gebyrer. Riksrevisjonen registrerer at Politidirektoratet høsten 2010 vil gjennomføre særskilte tilsyn, iverksette kompetansehevende tiltak og veiledende rutiner. Systemløsninger som er utviklet vil også bli tatt i bruk.

Riksrevisjonen tok i forbindelse med regnskapet for 2008 opp enkelte svakheter i rutiner vedrørende gebyrinntekter, føring av kjørebøker, oppfølging av gamle poster på balanse- og forskuddskonti og politidistriktenes lokale anskaffelser. Riksrevisjonen registrerer at Politidirektoratet har iverksatt flere tiltak og ber om departementets vurdering av når forbedringer kan ventes.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om de tiltak Politidirektoratet har iverksatt for de ovennevnte forhold har hatt den ønskede virkning. Videre stilles det spørsmål ved om Politidirektoratets oppfølging av distriktenes gjennomføring av overordnede føringer og gitte instruksjoner har vært tilstrekkelig prioritert.

5 Svar fra Justis- og politidepartementet

Saken har vært forelagt Justis- og politidepartementet, og statsråden har i brev av 18. august 2010 svart:

"Det vises til Riksrevisjonens brev av 29.6.2010 om ovennevnte. Justisdepartementet tar alvorlig de forhold Riksrevisjonen har bemerkninger til i regnskapsrevisjonen for 2009.

Nødnettprosjektet

Omtalen av Nødnettprosjektet vil bli oversendt i eget brev fra settestatsråd Trond Giske.

Informasjonssikkerhet

Justisdepartementet vil videreføre arbeidet med en koordinert IKT-utvikling, og utarbeidelsen av en IKT-strategi for justissektoren er påbegynt og vil tre i kraft i 2011. Fornyingen og oppgraderingen av IKT-infrastrukturen er omfattende og vil måtte gjennomføres over en lengre periode. Politidirektoratet har styrket fokus på informasjonssikkerhet og har utarbeidet ny strategi for informasjonssikkerhet i politiet. Den nye strategien for informasjonssikkerhet vil være gjeldende fra oktober 2010.

Videre er arbeidet med å innføre Information Security Management System (ISMS) i etaten startet opp. Pilotutprøving av nytt IT-infrastrukturkonsept for politiet gjennomføres i henhold til gjeldende planverk og utplassering vil starte i 2010.

Måloppnåelse

Departementet er opptatt av at ressursene i politi- og lensmannsetaten blir brukt riktig og målrettet for å bekjempe kriminalitet og utføre de andre oppgavene politiet har ansvar for. Justisdepartementet vil derfor i perioden 2010-2013 gjennomføre en bredt anlagt resultatreform i politiet. Reformen skal bidra til redusert kriminalitet, økt oppklaring og et mer nært og sterkt politi. Politidirektoratet er gitt i oppdrag å utrede flere av tiltakene som inngår i resultatreformen. Av utredninger som skal foretas kan nevnes gjennomgang av distriktsstrukturen i politi- og lensmannsetaten, økt bruk av ansatte med annen kompetanse enn Politihøgskolen, gjennomgang av innkjøpsfunksjonen, gjennomgang av dagens styringssystem og en mer målrettet og effektiv utnyttelse av kompetansen i etaten.

Når det gjelder gjennomsnittlig oppklaringsprosent i politi- og lensmannsetaten kan Justisdepartementet opplyse at det har vært en bedring 1. halvår 2010. Oppklaringsprosenten var 40,1 ved utløpet av 1. halvår 2010. 1. halvår 2009 var tilsvarende tall 34,9. Med unntak av kategoriene økonomi og miljø har alle kategorier av forbrytelser økt oppklaringsprosent.

For å videreutvikle innsatsen mot den organiserte kriminaliteten arbeider Justisdepartementet med en stortingsmelding om organisert kriminalitet. Denne er planlagt lagt fram for Stortinget høsten 2010. Stortingsmeldingen skal legge grunnlaget for utvikling av helhetlige strategier for bekjempelse av slik kriminalitet.

Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved om departementet har hatt en tilstrekkelig styring av UDI. Styringsparametre fastsettes i dialog med virksomheten, og skal være ambisiøse, utfordrende og realistiske. Flere styringsparametre baserer seg på en rekke forutsetninger, bl.a. om sakstilfang og sammensetning som erfaringsmessig kan endre seg raskt. Selv om UDI ikke nådde kravene for syv av elleve styringsparametre, var den samlede måloppnåelsen for UDI i 2009 i hovedsak tilfredsstillende sett i lys av de rapporteringer og forklaringer som er gitt. Blant annet var måloppnåelsen 94 pst. for krav om

antall behandlede oppholdssaker, og 97 pst. for krav om asylsaksproduksjon. Når det gjelder departementets styring av EFFEKT-programmet gjør vi oppmerksom på at det i tildelingsbrevet til UDI for 2009 ble gitt føringer for gjennomføringen og stilt krav til rapportering, bl.a. om fremdrift, leveranser og ressursbruk, i den ordinære styringsdialogen. I brevet av 5.6.2009 ble kravene til rapportering og føringer for utforming av UDIs styringsdokumentasjon nærmere spesifisert. Etter departementets vurdering har styringen av UDI vært tilstrekkelig i 2009. Samtidig er det rom for forbedringer, og videreutvikling av styringen av virksomheten er et kontinuerlig og høyt prioritert arbeid.

Når det gjelder Generaladvokatens måloppnåelse vil departementet bemerke at vi har en tett dialog med generaladvokaten gjennom året med månedlige rapporteringer om budsjettsituasjon og måloppnåelse. For 2010 er både budsjettet og saksbehandlerkapasiteten styrket slik at embetet skal være bedre i stand til å håndtere oppgavene.

Departementet følger også opp Spesialenheten for politisaker og vurderer utviklingen i saksporteføljen.

Bruk av tolketjenester i politi- og domstoler

Departementet ser viktigheten av at tolkers kvalifikasjoner og tilgjengelighet sikres og vil følge utviklingen. Det vises også til oppfølgingspunktene Politidirektoratet (POD) har gitt til politidistriktene og særorganene, jf. omtale nedenfor.

EFFEKT-programmet i utlendingsforvaltningen

I svarbrev til Riksrevisjonen av 19.5.2010 oppsummerte departementet følgende om dette: "Etter departementets vurdering er Stortinget blitt tilstrekkelig informert om innhold, fremdrift og utvidelser i forbindelse med de bevilgningsmessige forslag som har vært fremmet. Vi ser imidlertid at Stortinget i St.prp. nr. 1 (2008-2009) kunne vært bedre informert om utviklingen i programmet". Det er derfor upresist og ikke riktig når Riksrevisjonen nå bemerker at departementet er åpne for at Stortinget *burde* vært bedre informert. Departementet vil for øvrig påse at Stortinget for fremtiden får god informasjon om programmet.

Tjenestetilbudet til enslige mindreårige asylsøkere
Justisdepartementet mener det vil være hensiktsmessig å avvente NOU fra utvalget som innen 1.6.2011 skal vurdere organisering og rammer for

tilbudet til personer som søker asyl i Norge, herunder lovgivningsmessige konsekvenser av forslag som fremmes, før det tas helhetlig stilling til hva som evt. bør reguleres i lov og/eller forskrift. Samtidig vises det til at tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere på viktige områder følger sektoransvarsprinsippet for skoler, barnevern og verger, og i dag er rettslig regulert gjennom blant annet barnevernsloven, opplæringsloven og vergemålsloven.

Departementet har ikke på nåværende tidspunkt grunnlag for å konkretisere nærmere når eventuelle endringer i dagens tilsynsordning vil bli iverksatt. Dette vil vi eventuelt komme tilbake til når nærmere vurderinger og avklaringer foreligger.

Vurdering og eventuell oppfølging av bekymringsmeldinger til barnevernet faller inn under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets (BLD) ansvarsfelt. Justisdepartementet har imidlertid dialog med BLD om barnevernets ansvar for enslige mindreårige asylsøkere, både i og utenfor mottak.

Ansaret for å kartlegge utdanningstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere ligger hos Utdanningsdirektoratet. Justisdepartementet har ikke tidligere hatt grunnlag for å følge opp saken overfor Kunnskapsdepartementet. Justisdepartementet har nå forelagt saken for Kunnskapsdepartementet, som opplyser følgende:

Kunnskapsdepartementet er opptatt av at staten gjennom sitt arbeid bidrar til en ens praktisering av regelverket i kommunene, slik at enslige mindreårige får sine rettigheter etter opplæringsloven oppfylt. For å bidra til dette har Utdanningsdirektoratet lagt ut informasjon om kommunenes ansvar for opplæringen til beboere på mottak på sine nettsider. Direktoratet har også utarbeidet en veileder om regelverk knyttet til minoritets- språklige opplærings situasjon og et rundskriv om rett til grunnskoleopplæring for barn og unge i asylmottak. Utdanningsdirektoratet samarbeider også med BUFetat om informasjon til kommuner som har omsorgssentra.

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) har etablert en veiledningstjeneste for kommuner som skal gi opplæringstilbud/bosetter barn og unge asylsøkere. NAFO arbeider også med en rekke andre tiltak for å heve kommunenes kompetanse på områder, blant annet kurs og samlinger, etablering av nettverk, kompetansehevingstilbud og en ressursperm. NAFO har også

arbeidet med å samle inn informasjon om de ulike opplæringstilbudene for barn og unge asylsøkere, blant annet gjennom besøk i kommuner med mottak. Kunnskapsdepartementet ser likevel behovet for å frembringe mer informasjon om skoletilbudet til enslige mindreårige asylsøkere. Utdanningsdirektoratet planlegger derfor en spørreundersøkelse til høsten som blant annet vil søke å kartlegge dette nærmere.

Anskaffelser

Departementet vil følge opp om tiltakene som er iverksatt gjennom styringsdialogen med virksomhetene for å bedre anskaffelsesvirksomheten har ønsket virkning.

Politidirektoratet

Politidirektoratet har tatt Riksrevisjonens merknader opp med politidistriktene og særorganene i eget brev av 23.6.2010. Det skal utarbeides konkrete punkter for videre oppfølging i samtlige politidistrikt og særorgan. Administrative kontroller, gamle poster på interrimskonti og kunde- og leverandørkonto, avstemming av gebyrinntekter, anskaffelser, beslag og hittegods, privatbetalt overtid og fakturering av oppdrag samt tolketjenester skal særskilt følges opp. Politimesterne og lederne for særorganene er pålagt å oppdatere virksomhetenes risikovurderinger på nevnte områder, og sikre at de forhold som er tatt opp i brevet fra Politidirektoratet blir utkvittert. Det er gitt en frist til 1.9.2010 med å oppdatere risikovurderingen som skal legges i Politimesterens styringsverktøy PSV (PSV).

Politidirektoratet har nedsatt en hurtigarbeidende prosjektgruppe som skal utarbeide en tiltaksplan for avstemming av gebyrinntekter i politidistriktene. Prosjektgruppa skal slutføre sitt arbeid innen 1.10.2010. Rundskrivet for behandling av beslag i straffesaker er revidert og nå klart til utsendelse til politidistriktene og særorganene.

Etter Justisdepartementets oppfatning skyldes manglende oppfølging av økonomiregelverk med mer både for lav prioritering i politidistriktene/særorganene og manglende kunnskap. Politidirektoratet har iverksatt en rekke tiltak innen området og oppfølging av administrative forhold vil også ha også ha en høyere prioritet i tilsynene enn tidligere. Justisdepartementet forventer at de tiltak som er iverksatt vil medføre forbedringer innen utløpet av inneværende år."

Nødnettprosjektet

Settestatsråd Trond Giske har i brev av 16. august 2010 svart:

"Justis- og politidepartementet tar Riksrevisjonens merknader knyttet til styringen og gjennomføringen av nødnettprosjektet alvorlig.

På grunn av betydelige forsinkelser har Justis- og politidepartementet og Direktoratet for nød-kommunikasjon (DNK) lagt ned mye ressurser for å bidra til at leveransen kan ferdigstilles så raskt som mulig. Samtidig må denne oppfølgingen foregå på en måte slik at staten ikke tar over, forstyrrer eller forminsker det rettslige ansvaret leverandøren har i henhold til inngått kontrakt.

Kontrakten er en totalentreprise der leverandøren har tatt på seg samlet ansvar for å levere hele Nødnett. Det er leverandøren som skal planlegge, skaffe byggetillatelse, bygge og levere et komplett, nøkkelferdig anlegg, hvor alle tekniske komponenter skal være ferdige, inneha avtalt dekning og kapasitet, og virke i samspill før staten overtar eierskapet. Kontrakten inkluderer også en drifts- og vedlikeholdsavtale som gir leverandøren ansvaret for å bygge opp og levere de løpende operatørtjenestene for hele nødnettets levetid. Videre er leverandøren ansvarlig for å levere utstyr til kommunikasjonssentraler hos brannvesenet, politiet og helsevesenet.

DNK skal ikke bygge anlegget selv, og kan dermed ikke stilles direkte til ansvar for de konkrete forsinkelsene i produksjon og leveranse av det tekniske utstyret. Derimot har direktoratet et ansvar for å følge opp kontrakten og kontraktøren når det ikke leveres i tide. Justis- og politidepartementet og direktoratet har på det overordende plan ansvar for valget av kontraktsstrategi og valg av leverandør og for at Nødnett ikke ble satt i drift i henhold til tidsplanen.

I regnskapsrevisjonen for 2009 legger Riksrevisjonen til grunn at Nødnett ikke kom i drift i 2009. Dette er ikke korrekt. Politiet i politidistriktene Østfold og Follo tok som de første Nødnett i bruk som sambandsmiddel i 2009. Politiet hadde på det tidspunkt allerede brukt sine kommunikasjonssentraler i hele første utbyggingsområde i flere måneder.

Radionettet, som utgjør hovedinvesteringen, er nå ferdig utbygd i hele første byggetrinn. Dette omfatter det geografiske området av politidistriktene Østfold, Follo, Oslo, Romerike, Asker

og Bærum og Søndre Buskerud. Radionettet står for om lag 70% av totalinvesteringene i første byggetrinn. Politiet i samtlige politidistrikt og alle politiets brukere i første byggetrinn samt politiets særorganer, har tatt Nødnett i bruk. Tilbakemeldingene fra politiet er positive. Brann har tatt Nødnett i operativt bruk i Østfold, Follo og Oslo. Også brannvesenet gir positive tilbakemeldinger om radionettet. Helsevesenet har tatt i bruk Nødnett i Østfold umiddelbart før sommerferien. Det har foreløpig ikke kommet tilbakemelding fra helsevesenet.

Dette innebærer at det meste av utstyret – radionettet, operasjonsrommene, radioinstallasjonene i biler og bærbart brukerstyr – er levert og tatt i bruk. Enkelte IT-funksjoner i kommunikasjonssentraler i brannvesenet og helsetjenesten, blant annet for flåtestyring, vil etter planen leveres i løpet av høsten. Øvrige brukere i brann og helse vil ta Nødnett i bruk utover høsten 2010 og fram til utløpet av første kvartal 2011.

Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved om evalueringsgrunnlaget vil bli tilstrekkelig når kun politiet har tatt nettet i bruk. Det er som nevnt ikke korrekt at det kun er politiet som har tatt Nødnett i bruk. Beslutningsgrunnlaget til Regjeringen og Stortinget vil bli basert på samtlige etaters erfaringer med leveransen.

Iht. St. prp. nr. 30 (2006-2007) vil det som del av beslutningsgrunnlaget bli gjennomført vurderinger og evalueringstiltak innenfor nytte og bruk av Nødnett, for å sikre operativ nytteverdi for nødetatene og tilstrekkelig nytteverdi av nødnett i samfunnet, kontraktsfestede tester for å sikre at leveransene er i tråd med kontraktsfestede krav, økonomiske analyser for å sikre kontroll med kostnadsutviklingen i prosjektet, prosjektgjennomføring evalueres for å sikre en hensiktsmessig utbygging og innføring av leverandørens, statens og nødetatenes side, og vurdering om teknologivalg og tekniske løsninger tilfredsstillende behovet og om det er behov for å gjøre tilpasninger. Enkelte evalueringsaktiviteter er allerede gjennomført, jf. omtale i St.prp nr 67 (2008-2009). Evalueringsgrunnlaget vil ellers bygge på faktisk bruk av radionettet, alle typer kommunikasjonssentraler og radioterminaler.

Brukerevalueringen som skal inngå som del av regjeringens beslutningsgrunnlag i saken skal baseres på et representativt utvalg brukere i alle nødetatene. Brukererfaringene vil således bli basert på erfaringer fra om lag 70% av alle

brukerne, noe som etter Justis- og politidepartementets mening vil utgjøre et tilstrekkelig representativt grunnlag for Regjeringens og Stortingets beslutning om eventuell landsdekkende utbygging.

Prosjektgjennomføringsmessig medfører en midlertidig stopp i prosjektet, en senere realisering av forventede gevinster og mulig fordyrende gjenoppbygging av prosjektorganisasjoner, med risiko knyttet til blant annet mulig tap av kompetanse.

Da kontrakten ble inngått, var alle deltagende parter i prosjektet kjent med og hadde akseptert at det skulle være en pause i utbyggingen mellom første utbyggingstrinn og senere eventuell landsdekkende utbygging. Dette tilsier etter Justis- og politidepartementets vurdering at alle parter i Nødnettprosjektet har hatt reell mulighet til å tilpasse seg og planlegge for denne realiteten.

Justis- og politidepartementet søker å bidra til at pausen knyttet til evalueringen av første byggetrinn og kvalitetssikring av landsdekkende utbygging skal gjennomføres på en slik måte at kostnader og risiko knyttet til varigheten av pausen blir minimale. På grunn av de uventede forsinkelsene kan ulempene med pausen ha blitt noe større enn forventet. Samtidig er det også viktig at Regjeringen og Stortinget får et best mulig beslutningsgrunnlag for å kunne ta stilling til spørsmålet om landsdekkende utbygging. Erfaringene med prosjektet så langt har blant annet vist at behov for økt kostnadsramme og endrede kravspesifikasjoner, flere års forsinkelse og utfordringer i styringen og organiseringen av prosjektet. Dette understreker behovet for en grundig evaluering. En midlertidig stopp i prosjektet og en nærmere gjennomgang av de erfaringer vi har høstet så langt kan bidra til en samlet mindre risiko. Justis- og politidepartementet vil fortsatt, og i tråd med St.prp. nr 30 (2006-2007), søke å balansere og avveie disse hensynene i den videre prosess.

Når det gjelder årsaken til etatens endringsbehov er det flere elementer i dette. Det følger av lov om offentlige anskaffelser at innbydelsen til nødnettanskaffelsen måtte være teknologinøytral. Leverandørene har krav på likebehandling, uansett hvilken teknisk standard de har valgt å benytte som teknisk grunnlag. Et kompliserende følge av dette var at etatens tekniske krav utelukkende måtte beskrives ut fra hvilke funksjoner man ønsket og uten konkrete henvisninger til

noen gjeldende radiosystemstandarder. Dette førte til lavere presisjonsnivå enn ønskelig.

På enkelte punkter har det i ettertid vist seg at kontraktens spesifikasjoner ikke var tilstrekkelig presist og entydige beskrevet. Dette har på enkelte punkter medført uenighet med leverandøren om tolking av kontrakten. De tekniske kravene er fastsatt i nært samarbeid med fagetatens beste tekniske eksperter og med høy grad av medbestemmelse fra fagdirektoratene. Kontrakten er svært omfattende og kompleks og inneholder svært mange slike tekniske krav. Videre inneholder kontrakten elementer av nyutvikling. Det er Justis- og politidepartementets vurdering at det ikke kan forventes at de tekniske spesifikasjoner på ethvert punkt skal være fullstendig entydig beskrevet i kontrakten på forhånd. Det må til en viss grad forventes tvilsspørsmål i en så vidt kompleks og omfattende kontrakt. I enkelte tilfeller har dette medført behov for avklaringsforhandlinger og egne kontraktsvedlegg. De fleste endringsbehov har imidlertid vært løst gjennom det standardiserte og kontraktsfestede endringsregimet. Endringene er i hovedsak tillegggsbestillinger av utstyr eller avtaler om endringer i funksjonalitet som vil gi bedre løsning for sluttbruker. Det er viktig for etatene og departementet at kommunikasjonsentralene innehar de funksjoner som er nødvendige for å understøtte nødetatens operative virksomhet.

Når det gjelder spørsmålet om styringsmodell, vil Justis- og politidepartementet påpeke at Nødnettprosjektet er et stort, komplekst og sammensatt prosjekt hvor stat og kommune, tre forskjellige sektorer, fire direktorater med forskjellige oppgaver, fagansvar og kultur, skal samarbeide om styringen av prosjektet. Siden det for alle tre etater dreier seg om akuttjeneste, må fagorganene sikres betydelig grad av medbestemmelse og kontroll av styringen, samtidig som styringen må skje innenfor tidsgitte- og økonomiske rammer som kontrakten gir. Dette medfører en kompleks styringssituasjon. Man kan se for deg løsninger hvor Justis- og politidepartementet hadde vært gitt en sterkere grad av direkte kontroll over prosjektet, men i et samarbeid som går over sektorgrenser og som dreier seg om essensielle behov hos nødetatene, anses det ikke hensiktsmessig at ett enkelt departement overlates kontrollen. Styringsmodellen avspeiler således den generelle organiseringen av akuttjenesten. På den annen side antar departementet at mange vanskelige praktiske, tekniske og organisatoriske spørsmål knyttet til hvordan

kontrakten skal forstås og hvordan utbyggingen skal gjennomføres i praksis, nå etter hvert er løst og at selve styringen vil bli lettere dersom et vedtak om landsdekkende utbygging blir fattet.

Departementet har utarbeidet og fått satt i kraft et nytt overordnet styringsdokument for første utbyggingstrinn for å avklare mandat og roller i prosjektet bedre, blant annet basert på rapport 2008:15 fra Direktoratet for forvaltning og IKT. Departementet samarbeider med Helsedepartementet for å utforme et overordnet styringsdokument også for den landsdekkende utbyggingen. I den forbindelse vil det bli foretatt vurderinger knyttet til om det er mulig å foreta endringer i styringsmodellen, når det gjelder forholdet mellom stat og kommune og i endringshåndtering og prosjektgjennomføring."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 17 avsluttende revisjonsbrev uten merknad og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til Politidirektoratet og Direktoratet for nødkommunikasjon. Disse virksomhetene fikk også avsluttende revisjonsbrev med merknad for regnskapsåret 2008.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at mange merknader er knyttet til samme virksomhet og mange av de samme sakene er påpekt tidligere år. Dette gjelder informasjonssikkerhet, anskaffelser, avstemming av gebyrinntekter og behandling av beslag i straffesaker i Politidirektoratet, og styringen og gjennomføringen av nødnettprosjektet.

6.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det fortsatt er store svakheter knyttet til informasjonssikkerheten innen justissektoren. Justis- og politidepartementet uttaler at det vil videreføre arbeidet med en koordinert ikt-utvikling, og utarbeidelsen av en ikt-strategi for justissektoren er påbegynt og vil tre i kraft i 2011. Riksrevisjonen har merket seg at departementet og underliggende virksomheter nå har etablert tiltak for å styrke informasjonssikkerheten. Departementet opplyser at fornying og oppgradering av ikt-infrastrukturen er omfattende og vil måtte gjennomføres over en lengre periode. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av å fortsette å prioritere dette arbeidet, og merker seg at det vil ta tid å få på plass en ny oppgradert ikt-infrastruktur som vil bidra til bedre informasjonssikkerhet.

6.2 Måloppnåelse

Riksrevisjonen ser det som bekymringsverdig at politi- og lensmannsetaten i 2009 har hatt en negativ utvikling i oppklaringsprosenten for alle kriminalitetstyper med unntak for seksuallovbrudd. Riksrevisjonen har merket seg at den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten i politi- og lensmannsetaten har bedret seg 1. halvår 2010 mot tilsvarende periode i 2009. Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet i perioden 2010–2013 vil gjennomføre en bredt anlagt resultatreform i politiet, som skal bidra til redusert kriminalitet, økt oppklaring og et mer nært og sterkt politi.

Utlendingsdirektoratet nådde ikke kravene for syv av elleve styringsparametre i 2009. Riksrevisjonen vil peke på at måloppnåelsen for noen av styringsparametrene også viser en negativ utvikling fra 2008. Riksrevisjonen har merket seg at departementet mener at den samlede måloppnåelsen for Utlendingsdirektoratet i hovedsak har vært tilfredsstillende sett i lys av de rapporteringer og forklaringer som er gitt.

Generaladvokaten og Spesialenheten for politisaker har i flere år ikke nådd fastsatte mål for saksbehandlingstid. Halvårsrapporten for 2010 viser at Spesialenheten for politisaker fortsatt ikke når de fastsatte mål. Riksrevisjonen vil bemerke at de tiltak som departementet har iverksatt foreløpig ikke synes å ha gitt forventet resultat.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke har besvart punktet om svakheter knyttet til departementets målformuleringer har påvirket styringen av underliggende virksomheter og de manglende resultatene på virksomhetsnivå. Departementet har tidligere opplyst at det har nedsatt en arbeidsgruppe for å revidere målstrukturen og fremme forslag til videreutvikling av departementets styringssystem for blant annet å innføre et system for systematiske risikovurderinger i Justis- og politidepartementet.

6.3 Bruk av tolketjenester i politiet og domstoler

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har forpliktet seg til konkrete tiltak for å forbedre tolketjenestene i politiet, domstolene og utlendingsforvaltningen. Innenfor Justis- og politidepartementets område benyttes tolketjenester i stort omfang på mange viktige områder der gode tolketjenester er en nødvendig forutsetning for individers rettssikkerhet. Behovet for disse tjenestene er økende samtidig som

utgiftene for disse tjenestene øker og er allerede i dag betydelige. Riksrevisjonen registrerer at departementet ser viktigheten av at tolkers kvalifikasjoner og tilgjengelighet sikres, og at departementet vil følge utviklingen.

6.4 Nødnettprosjektet

Riksrevisjonen konstaterer at Nødnett heller ikke i 2009 ble satt i full operativ drift i de tre nød-etatene. Departementet uttaler blant annet at øvrige brukere i brann og helse vil ta Nødnett i bruk utover høsten 2010 og fram til utløpet av 1. kvartal 2011. Riksrevisjonen har merket seg at beslutningsgrunnlaget for en videre utbygging av et landsdekkende Nødnett vil bli basert på samtlige tre etaters erfaringer med leveransen. Departementet uttaler at brukerevalueringen skal baseres på et representativt utvalg brukere i alle nød-etatene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser behov for en grundig evaluering av prosjektet med bakgrunn i flere års forsinkelser og utfordringer i styringen og organiseringen av prosjektet, og at det har vært behov for økt kostnadsramme og endrede kravspesifikasjoner underveis.

Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet mener at en lengre midlertidig stopp i prosjektet vil medføre en senere realisering av forventede gevinster og mulig fordyrende gjenoppbygging av prosjektorganisasjoner, med risiko knyttet til blant annet mulig tap av kompetanse. Departementet uttaler at på grunn av de uventede forsinkelsene kan ulempene med pausen bli noe større enn forventet. Med bakgrunn i at mye av forsinkelsene skyldes leverandøren, forutsettes det at merkostnadene som har rammet brukerne blir beregnet og sannsynliggjort overfor leverandøren. Riksrevisjonen savner departementets kommentar til Riksrevisjonens spørsmål om Stortinget er blitt tilstrekkelig informert om risikoforholdene. Direktoratet for nød-kommunikasjon har påpekt ved en midlertidig stopp i prosjektet.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved den styringsmodellen som er valgt og har merket seg at Justis- og politidepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet vil vurdere å foreta endringer i styringsmodellen når det gjelder forholdet mellom stat og kommunene og i endrings-håndtering og prosjektgjennomføring.

6.5 EFFEKT-programmet i utlendingsforvaltningen

EFFEKT-programmet har siden oppstart i 2007 blitt utvidet med nye prosjekter. Tidsplanen er

blitt forlenget fra ferdigstilling i 2010 til ferdigstilling i 2012. Opprinnelig kostnadsramme var på ca. 90 mill. kroner. Med tillegg for nye prosjekter, infrastruktur, usikkerhetsavsetning og endrede estimater for opprinnelige prosjekter, er forventet investeringskostnad per 1. februar 2010 på 554 mill. kroner. Riksrevisjonen merker seg at departementet uttaler at Stortinget er blitt tilstrekkelig informert om innhold, framdrift og utvidelser, men ser at Stortinget kunne vært bedre orientert om utviklingen i programmet i St.prp. nr. 1 (2008–2009). Riksrevisjonen har også merket seg at departementet for fremtiden vil sørge for at Stortinget får god informasjon om EFFEKT-programmet.

6.6 Tjenestetilbudet til enslige mindreårige asylsøkere

Riksrevisjonen er bekymret for at rettssikkerheten til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år ikke blir godt nok ivaretatt mens de bor i statlige mottak.

Kvalitet og innhold i mottakstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år er i liten grad regulert i lov og forskrift. Dette kan gjøre det vanskelig for gruppen å ivareta sine rettigheter ved eventuelle brudd fra mottakenes side.

Kvalitative tilsyn ved statlige mottak for enslige mindreårige asylsøkere utføres av Utlendingsdirektoratet selv og ikke av et uavhengig tilsynsorgan. Riksrevisjonen har merket seg at departementet uttaler at det vil underlegge forholdet en ny vurdering, men at det ikke har grunnlag for å konkretisere nærmere når eventuelle endringer i dagens tilsynsordning vil bli iverksatt.

Det er viktig at bekymringsmeldinger fra asylmottak for enslige mindreårige følges opp av barnevernet i alle aktuelle kommuner. Justis- og politidepartementet opplyser at det har dialog med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om dette.

Riksrevisjonen vil framheve betydningen av at alle enslige mindreårige asylsøkere får det skoletilbudet de har krav på. Revisjonen har vist at det kan være lang ventetid, at skoletilbudet ikke alltid er tilpasset den enkeltes behov og at det er store geografiske forskjeller. Departementet opplyser at det har kontaktet Kunnskapsdepartementet om manglende kartlegging av skoletilbudet.

Kompetente hjelpeverger er en forutsetning for at enslige mindreåriges rettssikkerhet skal kunne

ivaretas. Justis- og politidepartementet har ikke besvart Riksrevisjonens spørsmål om departementet, som forvalter av vergemålsloven, i stor nok grad ivaretar sitt overordnede nasjonale ansvar på området.

Riksrevisjonen viser for øvrig til omtale under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet av tjenestekvalitet for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.

6.7 Anskaffelser

Riksrevisjonen har i flere år tatt opp svakheter i anskaffelsesvirksomheten i departementets underliggende virksomheter. Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er brudd på anskaffelsesregelverket som ulovlige direkte anskaffelser, ulovlig forlengelse av inngåtte rammeavtaler og mangelfull dokumentasjon av anskaffelsesprosessen.

Riksrevisjonen savner departementets kommentarer til Riksrevisjonens spørsmål om de iverksatte tiltak for å bedre anskaffelsesvirksomheten har hatt den ønskede virkning. Riksrevisjonen registrerer at departementet gjennom styringsdialogen med virksomhetene vil følge opp om iverksatte tiltak gir de ønskede resultater.

6.8 Politidirektoratet

Politidirektoratet har fått revisjonsbrev med merknad knyttet til svak måloppnåelse for primæroppgaven som er kriminalitetsbekjempelse, jf. punkt 6.2 og svakheter i intern kontroll og administrative rutiner. Riksrevisjonen har tidligere påpekt overfor Politidirektoratet svakheter i administrative kontroller (egenkontroller) i enkelte distrikt og særorgan. Videre er det også tidligere tatt opp svakheter i politiets håndtering av inntekter og gebyrer.

Riksrevisjonen registrerer at det skal utarbeides konkrete punkter for videre oppfølging i samtlige distrikter og særorgan. Riksrevisjonen har merket seg at direktoratet har nedsatt en hurtigarbeidende prosjektgruppe som skal utarbeide en tiltaksplan for avstemming av gebyrinntekter i politidistriktene. Videre at rundskrivet for behandling av beslag i straffesaker er revidert og nå klart til utsendelse til politidistriktene og særorganene.

Riksrevisjonen konstaterer at etter departementets oppfatning skyldes manglende oppfølging av økonomiregelverket, for lav prioritering i politidistriktene/særorganene og manglende kunnskap. Departementet viser til at Politidirektoratet har iverksatt en rekke tiltak innen området og

Riksrevisjonen har merket seg at departementet forventer at de tiltak som er iverksatt vil medføre forbedringer innen utløpet av inneværende år.

6.9 Direktoratet for nødkommunikasjon

Direktoratet for nødkommunikasjon har fått revisjonsbrev med merknad knyttet til styringen og gjennomføringen av nødnettprosjektet, jf. punkt 6.4.

6.10 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker tatt opp på nytt:

- Nødnettprosjektet
- Informasjonssikkerhet
- Anskaffelser
- Svakheter ved Politidirektoratets forvaltning og gjennomføring av budsjettet
 - Interne kontroller
 - Inntekter og gebyrer
 - Beslag i straffesaker og behandling av hittegods
 - Svak måloppnåelse

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Svakheter ved Kriminalomsorgens forvaltning og gjennomføring av budsjettet
- Politidirektoratet
 - Våpenforvaltning i politi- og lensmannsetaten
 - Ikt-forvaltning i politi- og lensmannsetaten
 - Kontroll av vaktelskaper
 - Vedlikehold av leiligheter og tomgangsleie
 - Politihøgskolens økonomiforvaltning

6.11 Forvaltningsrevisjoner

Det vises for øvrig til Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot organisert kriminalitet, Dokument 3:10 (2009–2010).

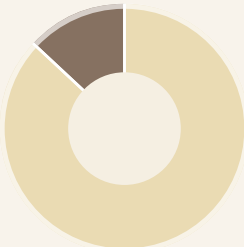
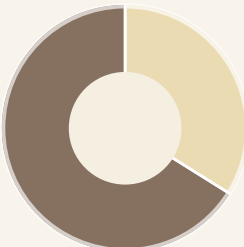
Kommunal- og regionaldepartementet

1 Kommunal- og regionaldepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	228	103 704	103 932	103 143	470
Inntekter		12 911		13 521	

Utgiftsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)		Inntektsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. 		 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv. 	

Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknad.
4	virksomheter	
1	selskap**	

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapitellnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2010–2011).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men enten er disse av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har i 2009 gjennomført revisjon av informasjonssikkerhet i Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken.

Revisjonen viser at det kan reises tvil om hvorvidt departementet har utøvd styringsdialogen vedrørende ikt-sikkerhet overfor Husbanken på en tilfredsstillende måte. Dette skyldes at Husbanken

- ikke har klassifisert informasjonsaktiva og informasjonssystemer, og at årlig utarbeidede risikoanalyser er utledet fra konkrete hendelser og systemendringer for hele Husbankens virksomhet. Risikoanalyser blir ikke utført planmessig.
- har en krisehåndteringsplan for beskyttelse av ikt-infrastruktur, som framstår som generell og i liten grad angir planmessig kontinuitet på ikt-området.
- ikke har definert hva som ligger i begrepet "vesentlige sikkerhetshendelser" og at hvert enkelt kontor i Husbanken vurderer om en inntruffet hendelse er så vesentlig at den er rapporteringspliktig.
- ikke har ivare tatt kravet om informasjonssikkerhet godt nok i avtaler med eksterne partnere, og avtalene nevner heller ikke at det kan foretas revisjon av tredjepart eller outsourcingsaktør.

Departementet svarer at det ikke har pålagt Husbanken særskilt å identifisere og klassifisere informasjon og ikt-systemer fordi departementet, ut fra sin forståelse av St. meld. nr. 17 (2000–2001) *Samfunnssikkerhet*, anser at denne ikke forvalter samfunnskritisk ikt-infrastruktur. Departementet er likevel opptatt av at underliggende virksomheter drifter etter anbefalte standarder for informasjonssikkerhet.

Når det gjelder risikoanalyser svarer departementet at det i tildelingsbrev er stilt krav til Husbanken om utarbeidelse av en årlig risikoanalyse, og at departementet vil vurdere om det skal stilles særskilte krav om risikoanalyser på ikt-området.

Departementet peker på at det vil være nærliggende å vurdere en tydeliggjøring av føringer til

Husbanken i sammenheng med etablering og implementering av et styringssystem for informasjonssikkerhet (ISMS) i departementsfellesskapet. Dette vil bidra til en mer helhetlig ikt-sikkerhetsstyring i departementet og virksomhetene.

Departementet har ikke sett det som hensiktsmessig å definere hva som anses som et vesentlig avvik da dette kan variere mye fra sak til sak. Departementet vil som et ledd i ISMS-arbeidet, vurdere om det skal stilles eksplisitte krav om rapportering av vesentlige ikt-sikkerhetshendelser fra underliggende virksomheter.

Departementet legger i utgangspunktet til grunn at statens standardavtaler er et godt grunnlag for avtaleinngåelse, men at kravene i avtalen må tilpasses anskaffelsens karakter og etatens krav til sikkerhet, og at disse forholdene vil bli tatt opp med virksomhetene.

1.3.2 Vedlikeholdstilskudd

Riksrevisjonen har gjennomført revisjon av vedlikeholdstilskuddet i tiltakspakken.¹ Målet med tiltakspakken er å bekjempe arbeidsløshet og dempe virkningene av den internasjonale finansuroen på norsk økonomi. Tiltakspakken, som vedlikeholdstilskuddet er en del av, skal stimulere sysselsettingen innen bygg- og anleggssektoren. I proposisjonen står det at tilskuddet i utgangspunktet skal fullfinansiere vedlikeholdsprosjekter i kommunens eller fylkeskommunens egen regi, eller ved kjøp av tjenester.

Det framgår videre at det er et betydelig vedlikeholdsetterslep i kommunene, og at det foreligger mange prosjekter som har stor sysselsettings-effekt og som kan iverksettes raskt. Tilskuddet vil, ifølge departementet, relativt raskt kunne stimulere sysselsettingen innen bygg- og anleggssektoren og bidra til å redusere vedlikeholdsetterslepet i kommunesektoren. Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) har rapportert til departementet om at det er mange konkrete prosjekter som kan iverksettes i løpet av relativt kort tid.

Revisjonen har omfattet kontroll av om kommunene har brukt vedlikeholdstilskuddet i samsvar med forutsetningene og departementets styring og kontroll med de tildelte midlene.

Revisjonen viser at

- forutsetningen som ble lagt til grunn om rask igangsetting av prosjekter finansiert av vedlikeholdstilskuddet, har vært noe sviktende

1) St.prp. nr. 37 (2008–2009).

- forholdsvis store midler er disponert til prosjekter som utføres av kommunenes egne etater. Disse midlene når ikke bygg- og anleggssektoren og bidrar i liten grad til å dempe arbeidsløshet i privat sektor
- fylkesmennene har hatt utfordringer med å besvare henvendelser fra kommunene

Departementet svarer at framdriften i prosjektene vurderes til å være i tråd med hva som kan forventes, og at sluttrapporteringen fra kommunene har bekreftet inntrykket av at tilskuddene i det alt vesentligste er disponert i tråd med de kriteriene som Stortinget fastsatte. Det følger av formålet og kriteriene at vedlikeholdstilskuddet skal generere aktivitet utover det som følger av det opprinnelige budsjettet i kommunene. I forlengelsen av dette har departementets forståelse vært at verken aktiviteten eller utgiften kan ligge inne i det opprinnelige budsjettet dersom vedlikeholdstilskuddet skal benyttes.

Departementet svarer videre at tilskuddet skulle gå til å dekke utgifter og tiltak som ikke lå inne i kommunens opprinnelige budsjett. Så lenge dette kravet er oppfylt, skiller kriteriene, etter departementets syn, ikke mellom arbeid utført i kommunal regi og arbeid utført i privat regi, da dette har samme sysselsettingseffekt mot samme målgruppe.

Det er departementets inntrykk at kommunene har oppfattet kriteriene for vedlikeholdstilskuddet som klare, og at fylkesmennene opplever at det har vært lite spørsmål til tilskuddskriteriene. Vedlikeholdstilskuddet har vært tema i departementets løpende veiledning med fylkesmennenes økonomirådgivere. Departementet har fortløpende besvart alle mottatte henvendelser det har mottatt.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke avgitt avsluttende revisjonsbrev med merknad.

3 Kommunal- og regionaldepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Tilskudd til fylkeskommuner til regional utvikling

Riksrevisjonen påpekte i 2008 at departementet hadde liten kunnskap om resultatene av prosjektene som ble finansiert av tilskuddene på 1,3 mrd. kroner

til fylkeskommunene til regional utvikling. Riksrevisjonen påpekte videre at informasjonen til departementet om fordelingen av tilskuddsmidlene til målgruppene kvinner, unge og innvandrere var mangelfull. Kontroll- og konstitusjonskomiteen registrerte at revisjonen viste at departementet hadde lite kunnskap om resultatene av prosjektene og at mål- og resultatstyrings-systemene hadde et betydelig forbedringspotensial.² Komiteen merket seg at departementet hadde tatt tak i forholdene og forutsatte at Riksrevisjonen holdt seg orientert om framdriften.

Departementet uttaler at det i dialog med fylkeskommunene, har iverksatt flere tiltak. Tiltakene omfatter

- klarere krav til resultatrapportering
- vurdering etter felles resultat- og effektindikatorer
- styrking av datakvaliteten
- utdyping av prioriteringen av målgruppene for tilskuddene
- felles tematiske evalueringer for å følge opp langsiktige effekter
- opplæringskonferanser i mål- og resultatstyring for fylkeskommunene

Saken avsluttes.

3.2 Husbanken

3.2.1 Grunnlån

Riksrevisjonen påpekte i 2008 at Husbanken kunne dokumentere få forsøk på å tilføre boligkvaliteter i de kontrollerte utbyggerprosjektene, til tross for at grunnlånet skal være et av de viktigste virkemidlene for å heve nivået på boligkvalitetene. Riksrevisjonen påpekte videre at Husbanken hadde nedprioritert sin kontrollvirksomhet for å undersøke om de fastsatte boligkvalitetene var blitt tilført prosjektene, og at Husbankens system for rapportering av prosjektens boligkvaliteter ikke var tilfredsstillende.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen bemerket at den forventet at departementet sørger for at det etableres rutiner som sikrer at grunnlånene benyttes i tråd med forutsetningene og at rutinene for kontroll med Husbankens disposisjoner er tilfredsstillende.³

Departementet uttaler at Husbanken i 2009 har innført skjerpede målkrav om gjennomføring av stikkprøvekontroll og etablert nye rutiner for

2) Innstilling 104 S (2009–2010).

3) Innstilling 104 S (2009–2010).

oppfølging og kontroll for å sikre tilstrekkelig oversikt med grunnlånsfinansierte byggeprosjekter.

Saken avsluttes.

3.2.2 Arbeidstidsordning

Riksrevisjonen påpekte i 2008 at Husbanken i perioden 2005–2008 hadde hatt en særavtale om redusert arbeidstid uten hjemmel i hovedtariffavtalen i staten. I 2009 har Husbanken innført en ordning som innebærer at de ansatte selv, i samråd med nærmeste leder, holder oversikt og kontroll over tidsbruken. Videre innebærer ordningen at overtidsarbeid kan pålegges og fritid/fleksitid tas ut etter avtale med leder. Ordningen har ikke hjemmel i særavtalen om fleksibel arbeidstid i staten som krever at arbeidstakere med fleksibel arbeidstid, skal være underlagt kontroll med arbeidstiden. Arbeidstidsordningen bryter også med hovedtariffavtalens bestemmelse om at overtidsarbeid skal være pålagt og kontrollerbart.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at Husbanken har praktisert en arbeidstidsavtale i strid med hovedtariffavtalen i staten og at avtalen nå er avløst av en avtale med manuell egenkontroll.⁴ Komiteen forutsatte at departementet omgående sørger for at Husbanken innfører et system som omfatter alle ansatte i tråd med regelverket.

Departementet uttaler at det ble bestemt at særavtalen opphører fra og med 1. januar 2009 og Husbanken går tilbake til arbeidstiden som følger av hovedtariffavtalen i staten.

Saken avsluttes.

3.2.3 Konsulentkjøp

Riksrevisjonen påpekte i 2008 at Husbanken hadde foretatt en rekke konsulentkjøp innen lederutvikling, teamutvikling, policyutvikling og strategiutvikling som ikke tilfredstilte kravene i anskaffelsesregelverket ved at konkurransensynet ikke var ivaretatt. Videre ble det påpekt at konsulentkjøpene ofte var dårlig dokumentert ved at skriftlig avtale ikke forelå og at leveransene ikke var spesifiserte. Riksrevisjonen påpekte også at Husbanken hadde foretatt forskuddsbetalinger på ca. 3 mill. kroner til Accenture i strid med rammeavtalen fra mai til november 2008 til tross for at departementet i svar til Dokument nr. 1 for 2007 hadde opplyst at Husbanken heretter bare skulle foreta etterskuddsvise betalinger.

4) Innstilling 104 S (2009–2010).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at Riksrevisjonen også for 2008 påpekte flere brudd på anskaffelsesreglementet ved kjøp av konsulent tjenester.⁵ Dette på tross av at tilsvarende forhold ble kommentert i merknadene for 2007. Komiteen fant det kritikkverdige at Husbanken ikke sørger for å følge de pålegg Stortinget har gitt, og forutsatte at Kommunal- og regionaldepartementet gir saken høy prioritet.

Departementet uttaler at overholdelse av regelverket og tiltak for å ivareta Riksrevisjonens merknader i regnskapet for 2007 og 2008 har vært tema både i tildelingsbrevene for 2009 og 2010, samt på flere styringsmøter. Husbanken har siden merknadene til regnskapet for 2007 forelå, gjort flere forbedringstiltak knyttet til offentlige innkjøp, blant annet gjennom videreutvikling av rutinebeskrivelser og maler. Departementet uttaler videre at organiseringen rundt innkjøpsfunksjonen i Husbanken er blitt forbedret og at det er ansatt en fagdirektør som skal bistå kontorene i arbeidet med anskaffelser. I tildelingsbrevet til Husbanken for 2010 viser departementet til at regelverket om offentlige innkjøp skal prioriteres i Husbanken.

Saken avsluttes.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen bemerker at det er svakheter i styringsdialogen mellom departementet og underliggende virksomheter når det gjelder ikt-sikkerhet. Riksrevisjonen vil blant annet peke på at departementet ikke har pålagt underliggende virksomheter særskilt å identifisere og klassifisere informasjon og ikt-systemer selv om departementet er opptatt av at disse drifter etter anbefalte standarder for informasjonssikkerhet.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at departementet ikke har sett det hensiktsmessig å definere hva som anses som vesentlig avvik når det gjelder ikt-sikkerhetshendelser.

4.2 Vedlikeholdstilskudd

Riksrevisjonen konstaterer at departementets vurdering er at kriteriene for tildeling av vedlikeholdstilskuddet ikke skiller mellom arbeid utført i kommunal regi og arbeid utført i privat regi, da dette har samme sysselsettingseffekt mot samme målgruppe.

5) Innstilling 104 S (2009–2010).

Etter Riksrevisjonens vurdering kunne kjøp av vedlikeholds- og rehabiliteringstjenester fra entreprenører i bygg- og anleggssektoren ha medført bedre måloppnåelse for bruken av vedlikeholdstilskuddet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om vedlikeholdstilskuddet stimulerte sysselsettingen innen bygg- og anleggssektoren på en effektiv måte ved at det ble foretatt nyansettelser i kommunene, framfor at oppdragene ble lagt ut på anbud.

5 Svar fra Kommunal- og regionaldepartementet

Saken har vært forelagt Kommunal- og regionaldepartementet, og statsråden har i brev av 20. august 2010 svart:

"Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen bemerker at det er svakheter i styringsdialogen mellom departementet og underliggende virksomheter når det gjelder ikt-sikkerhet. Departementet har blant annet ikke pålagt underliggende virksomheter særskilt å identifisere og klassifisere informasjon og ikt-systemer selv om departementet er opptatt av at disse drifter etter anbefalte standarder for informasjonssikkerhet. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål ved at departementet ikke har sett det hensiktsmessig å definere hva som anses som vesentlig avvik når det gjelder ikt-sikkerhetshendelser.

Som bemerket har departementet ikke særskilt pålagt underliggende virksomheter å identifisere og klassifisere sine informasjonsaktiva. Dette er gjort på bakgrunn av informasjonens egenart, og sektorens begrensede operative rolle i samfunnsberedskapen. Departementet har gjennom styringsdialogen med underliggende virksomheter lagt vekt på behovet for driftssikkerhet, og vært tilfreds med de risikoreduserende tiltak og beredskapsplaner som er utarbeidet.

Departementet er i gang med å implementere et styringssystem for informasjonssikkerhet (ISMS), i samarbeid med øvrige departementer som IKT-messig driftes av Departementenes Servicesenter. Styringssystemet tar utgangspunkt i ISO-standardene 27001 og 27002. I dette arbeidet er det utarbeidet felles retningslinjer og maler for å gjennomføre en standardisert identifikasjon, klassifisering og risikovurdering av informasjonsaktiva. Innenfor dette omfattes også å definere hva som anses som vesentlig avvik når det gjelder ikt-sikkerhetshendelser.

Departementet vil formidle dette materialet til underliggende virksomheter og arbeide for at sektoren arbeider enhetlig og standardisert med informasjonssikkerhet. Dette vil bli omtalt i kommende tildelingsbrev og skal følges opp gjennom ordinær styringsdialog. Departementet vil vurdere om det skal settes krav til særskilt rapportering fra lokale ISMS, for eksempel dersom man etter identifikasjon, klassifisering og risikovurdering av alle informasjonsaktiva finner kritiske områder med vesentlig risiko.

Vedlikeholdstilskuddet

Riksrevisjonen konstaterer at departementets vurdering er at kriteriene for tildeling av vedlikeholdstilskuddet ikke skiller mellom arbeid utført i kommunal regi og arbeid utført i privat regi, da dette har samme sysselsettingseffekt mot samme målgruppe.

Etter Riksrevisjonens vurdering kunne kjøp av vedlikeholds- og rehabiliteringstjenester fra entreprenører i bygg- og anleggssektoren ha medført bedre måloppnåelse for bruken av vedlikeholdstilskuddet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om vedlikeholdstilskuddet stimulerte sysselsettingen innen bygg- og anleggssektoren på en effektiv måte ved at det ble foretatt nyansettelser i kommunene, framfor at oppdragene ble lagt ut på anbud.

Det følger av formålet og kriteriene at vedlikeholdstilskuddet skulle generere aktivitet utover det som fulgte av det opprinnelige budsjettet til kommunene. Slik departementet vurderer det, skiller ikke kriteriene som Stortinget har fastsatt, mellom vedlikeholdsprosjekter i egen regi, og prosjekter ved kjøp av tjenester. En kan forutsette at de kommunale nyansettelsene i denne sammenhengen i stor grad har henvendt seg til samme arbeidsmarkedet som bygg- og anleggsnæringen, slik at det ble fanget opp noe av arbeidsledigheten der. Videre vil også kommunale kjøp av bygg- og vedlikeholdsrelaterte varer stimulere økonomien i næringen.

Selv om departementet har registrert enkelte tilfeller av arbeid utført i kommunal regi, har vi ikke indikasjoner på annet enn at omfanget av dette er relativt lite. Resultater fra Riksrevisjonens egen spørreundersøkelse indikerer det samme, med at 3,3 prosent eller 133 mill. kroner av den totale rammen på 4 mrd. kroner ble oppgitt tildelt til kommunens egne etater."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknad.

6.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen konstaterer at det er svakheter i styringsdialogen mellom Kommunal- og regionaldepartementet og underliggende virksomheter når det gjelder ikt-sikkerhet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet er opptatt av at underliggende virksomheter drifter etter anbefalte standarder for informasjonssikkerhet, men at det ikke har pålagt disse særskilt å identifisere og klassifisere informasjon og ikt-systemer.

Departementet opplyser at dette er gjort på bakgrunn av informasjonens egenart og sektorens begrensede operative rolle i samfunnsberedskapen. Departementet opplyser videre at det er i gang med å implementere et styringssystem for informasjonssikkerhet (ISMS) med felles retningslinjer og maler for gjennomføring av standardisert identifikasjon, klassifisering og risikovurdering av informasjonsaktiva.

Riksrevisjonen vil peke på at departementet gjennom styringsdialogen ikke har pålagt sine underliggende virksomheter å identifisere og klassifisere informasjon og ikt-systemer. Videre at departementet ikke har sett det hensiktsmessig å definere hva som anses som vesentlig avvik når det gjelder ikt-sikkerhetshendelser. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp implementeringen av det nye styringssystemet i underliggende virksomhet.

6.2 Vedlikeholdstilskudd

Revisjonen viser at 133 mill. kroner av den totale tilskuddsrammen for vedlikehold kan være brukt til vedlikeholdsprosjekter som er gjennomført av kommunenes egne etater. Etter Riksrevisjonens oppfatning ville kjøp av vedlikeholds- og rehabiliteringstjenester fra private entreprenører kunne ha ført til bedre måloppnåelse.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vurderer Stortingets kriterier for bruk av vedlikeholdstilskuddet til ikke å skille mellom gjennomføring av prosjekter i egen regi og kjøp av vedlikeholdstjenester fra det private markedet. Departementet opplyser at det forutsetter at de kommunale nyansettelsene i denne sammenhengen i stor grad har henvendt seg til det samme arbeidsmarkedet som bygge- og anleggsnæringen, slik at noe av arbeidsledigheten ble fanget opp. Videre forutsetter departementet at kommunale

kjøp av bygge- og vedlikeholdsrelaterte varer vil stimulere økonomien i denne næringen.

6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Kontroll av tilskudd til fylkeskommuner til regional utvikling
- Merknader knyttet til grunnlån, arbeidstidsordning og konsulentkjøp i Den norske stats husbank

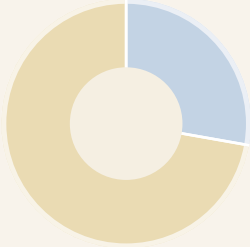
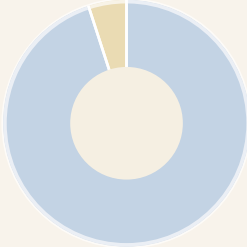
Kulturdepartementet

1 Kulturdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	100	8 985	9 085	9 049	119
Inntekter		1 160		1 252	

Utgiftsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

<p>Kultur- og kirkedepartementets ansvarsområde:</p> <table border="1"> <tr> <td>29</td> <td>virksomheter</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>fond</td> </tr> <tr> <td>8</td> <td>selskaper**</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>særlovsselskaper</td> </tr> </table> <p>Kultur- og kirkedepartementet har også ansvaret for midler utenfor statsbudsjettet.</p>	29	virksomheter	3	fond	8	selskaper**	2	særlovsselskaper	<p>Riksrevisjonen har avgitt 34 avsluttende revisjonsbrev uten merknad.</p>
29	virksomheter								
3	fond								
8	selskaper**								
2	særlovsselskaper								

Kultur- og kirkedepartementet endret navn til Kulturdepartementet 1. januar 2010. Etter 1. januar 2010 er enkelte virksomheter overført mellom departementene. Revisjonsresultatene presenteres i tråd med den nye departementsstrukturen, jf. vedlegg 2.

Norsk Tipping AS hadde i 2008 et årsresultat på 3,3 mrd. kroner. Departementet fordelte 3,4 mrd. kroner til idrett, kulturformål og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner i 2009. Av dette kom 447 mill. kroner fra Norsk Tipping AS' investeringsfond. Norsk Tipping AS overførte også 240 mill. kroner til stiftelsen Helse og Rehabilitering i 2009. Årsresultatet til Norsk Tipping AS for 2009 var 3 mrd. kroner.

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. Rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2010–2011).

1.2 Budsjett – regnskap

Brudd på bevilgningsreglementet

Revisjonen viser at statsregnskapet har uhjemlede merutgifter på kapittel 324 *Scenekunstformål* og ikke uvesentlige mindreinntekter på kapittel 3324 *Scenekunstformål*. Ifølge forklaringene til statsregnskapet skyldes dette i hovedsak at Riksteatret har overskredet utgiftsrammen og at teatrets billettinntekter ble vesentlig lavere enn budsjettert som følge av sviktende publikumstilstrømming. Departementet opplyser å ha hatt dialog med Riksteatret fra juni 2009 om mulige overskridelser. Mangelfull informasjon om årsakene og omstendighetene som lå til grunn for den forventede overskridelsen, gjorde at departementet engasjerte et konsultantselskap til å foreta en uavhengig gjennomgang av Riksteatrets virksomhet. Departementet uttaler til Riksteatret at det ser meget alvorlig på teatrets betydelige overskridelse av bevilgningen og understreker nødvendigheten av at teatret snarest iverksetter tiltak med hensyn til ny prosjektmodell, styring av usikkerhet, prosjektorganisering og budsjettering og prognoser. Riksteatret ble også bedt om å utarbeide en innholds- og framdriftsplan med milepæler for oppfølging av tiltakene og et arbeidsbudsjett for 2010. Videre skal det rapportere til departementet hvert kvartal på økonomi og oppfølgingen av teatret.

Andre merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har i 2009 gjennomført en revisjon av arbeidet med informasjonssikkerhet i Kulturdepartementet og Arkivverket. Det er ikke gjort vesentlige funn vedrørende ikt-sikkerhet som har medført egen omtale i Dokument 1.

1.3.2 Nasjonalt opplevelsessenter for pop og rock – Rockheim

Nasjonalt opplevelsessenter for pop og rock – Rockheim var planlagt åpnet i august 2009, men ble forsinket og åpningsarrangementet ble utsatt til 2010. Det ble likevel gjennomført en markering i det uferdige bygget i august 2009. Markeringen besto av flere arrangementer over to dager og kostet i overkant av 2,1 mill. kroner.

Departementet har opplyst at det i forkant av markeringene hadde dialog med Museene i Sør-Trøndelag (MiST) om innretning og ønsker for disse markeringene. MiST fikk signaler om at departementet ville dekke ekstrakostnader utover 1,2 mill. kroner som opprinnelig var budsjett-rammen for åpningen av Rockheim. Kostnads-oversikten for markeringene ble sendt til departementet i oktober 2009 og førte til at departementet ga et ekstratilskudd på 940 000 kroner.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved markeringens kostnadsnivå sett i lys av at dette ikke var et åpningsarrangement. Departementet har opplyst at markeringen innebar Rockheim-arrangementer på dagtid og kveldstid, en markering for framleggelsen av St.meld. nr. 49 (2008–2009) *Framtidens museum*, en samarbeidsavtale med Pstereofestivalen, lansering av frimerker med norske rockere, samt en markering og utarbeidelse av en prototype for et norsk Hall of Fame. Bakgrunnen for ønsket om å arrangere disse markeringene var flere. Museet skulle opprinnelig åpne i august 2009, men ble forsinket blant annet på grunn av en entreprenørkonkurs. Departementet opplyser at det derfor var behov for en markering for å vise at prosjektet var under full framdrift og for å befeste det lokalt og i en nasjonal kontekst. I tillegg var scenen i Rockheim ferdigstilt, og en versjon av det virtuelle Rockheim ble gjort tilgjengelig.

Kulturdepartementet har utbetalt totalt 124 mill. kroner til Rockheim i perioden 2006–2009. Bevilgningen er fordelt med 90 mill. kroner til investeringer og 34 mill. kroner til drift. Av budsjettproposisjonen framgår det at senteret skulle åpne i august 2009 og at ytterligere bevilgninger ikke var foreslått. I budsjettproposisjonen for 2010 er imidlertid investeringsrammen opplyst å være 95 mill. kroner. Det framgår at senteret skal åpnes for publikum i mars 2010 og at det gjenstår å bevilge 5 mill. kroner. Det er ikke gitt opplysninger om at prosjektet ble forsinket i 2009 eller en begrunnelse for at den samlede investeringsrammen har økt.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om opplysningene i budsjettproposisjonen for 2010 gir riktig og balansert informasjon om prosjektets framdrift og endrede behov for midler. Kulturdepartementet har opplyst at budsjettproposisjonen for 2010 gir de opplysningene om prosjektet som departementet kjente til da proposisjonen ble lagt fram. Departementet viser til at prosjektet da var omtrent seks måneder forsinket og forsinkelsen

skapte behov for økt investeringsramme. Departementet foreslo derfor 5 mill. kroner i bevilgning for 2010. Kulturdepartementet har uttalt at dette kunne vært bedre omtalt i budsjettproposisjonen. Departementet opplyser også at det ble kjent at prosjektet ble ytterligere forsinket etter at proposisjonen var lagt fram.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til virksomhetenes regnskaper.

3 Kulturdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Norsk Tipping AS og datterselskapet Fabelaktiv AS

I rapporteringen til Stortinget for 2008 viste Riksrevisjonen til at Norsk Tipping AS hadde gitt det heleide datterselskapet Fabelaktiv AS et oppdrag uten konkurranse. Riksrevisjonen kunne ikke se at det forelå avtaleforhold eller annen hjemmel til å fravike konkurranseprinsippet. Norsk Tipping AS hadde ikke retningslinjer for å sikre at det ikke foregår ulovlig subsidiering ved kjøp og salg av tjenester til Fabelaktiv AS, og Riksrevisjonen så alvorlig på at det fortsatt kunne reises spørsmål om ulovlig subsidiering av datterselskapet Fabelaktiv AS. Riksrevisjonen påpekte dette første gang i rapporteringen til Stortinget for 2003. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket da behovet for klare retningslinjer vedrørende premissene for driften av datterselskapene. Sett i lys av dette burde Norsk Tipping AS iverksatt tilstrekkelige tiltak. Kulturdepartementet burde også hatt en tettere oppfølging av hvordan Norsk Tipping AS styrer datterselskaper og tilknyttede selskaper.

Ved behandlingen av Riksrevisjonens rapportering til Stortinget for 2008 viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til senere høring om *Riksrevisjonens utvidede revisjon av Norsk Tipping AS* (Dokument nr. 3:14 (2008–2009)).

Kulturdepartementet opplyser at avtalen mellom Norsk Tipping og Fabelaktiv AS løper ut i 2010 og at oppdrag vedrørende produksjon av trekningsprogram vil bli lyst ut. Departementet opplyser videre at det har bedt styret i Norsk Tipping AS om å redegjøre for morselskapets fokus på tiltak for å unngå ulovlig subsidiering. Norsk Tipping

AS har informert departementet om at styret, blant annet på bakgrunn av Riksrevisjonens gjennomgang, har besluttet å etablere transparente ordninger for budsjettering og virksomhetsrapportering i datterselskapene som skal hindre ulovlig subsidiering og krysssubsidiering. Det skal videre foretas løpende strategiske og forretningsmessige vurderinger av de eiermessige engasjementene i selskapene. Departementet opplyser at det støttet dette tiltaket.

Revisjonen for 2009 viser at Norsk Tipping AS i årsrapporten har informert om tiltak for å unngå ulovlig subsidiering, og at det er foretatt vurderinger av de eiermessige engasjementene i selskapene. Norsk Tipping AS arbeider med å utvikle transparente ordninger for budsjettering og virksomhetsrapportering i datterselskaper.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2 Evaluering av tilskudd

Revisjonen av regnskapet for 2006 viste at evaluering av tilskudd ikke var basert på systematiske vurderinger av risiko og vesentlighet, slik økonomireglementet stiller krav om. Departementet hadde heller ingen planer om å etablere et system eller rutiner for evaluering av tilskudd som følge av departementets graderte styrings- og kontrollsystem for tilskuddsforvaltningen.

Saken ble fulgt opp av Riksrevisjonen i 2007. Statsråden sa seg enig i behovet for en systematisk evaluering av departementets tilskuddsportefølje. Departementet ville ta i bruk risikostyring for å velge ut hvilke tilskuddsbevilgninger som skulle evalueres.

Departementet opplyste ved revisjonen av 2008 at evaluering av tilskuddsbevilgninger i større grad ville settes i et strukturert og dokumentert system i tilknytning til den videre gjennomføring av departementets risikostyring. Resultatet av risikovurderingen som var ventet ferdig i juni 2009, ville blant annet bli brukt som grunnlag for hvilke tilskuddsbevilgninger som skulle evalueres. Departementet viste også til at Statens senter for økonomistyring (SSØ) var i gang med å evaluere departementets tilskuddsforvaltning.

Saken har vært fulgt opp av Riksrevisjonen i 2009. Kulturdepartementet har opplyst at departementets administrative opplegg for forvaltning av tilskudd, gjennomgås som en konsekvens av SSØs evaluering. I overordnet virksomhetsplan for 2010 har departementet

begynt å vurdere behovet for evaluering av tilskudsbevilgninger basert på risikovurderingene som ble gjort i overordnet virksomhetsplan for 2009. Kulturdepartementet vil i overordnet virksomhetsplan for 2011 trekke inn evaluering av tilskudd i risikovurderingene.

Departementet har redegjort for endringer i det administrative opplegget for forvaltning av tilskudd i budsjettproposisjonen for 2010, og resultatet av arbeidet vil bli presentert i budsjettproposisjonen for 2011.

Revisjonen for 2009 viser at Kulturdepartementet har iverksatt tiltak for å forbedre tilskuddsforvaltningen. Overordnet virksomhetsplan for 2011 ventes å synliggjøre at departementet har innført risikostyring for evaluering av tilskudd.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Nasjonalt opplevelsessenter for pop og rock – Rockheim

Rockheim-prosjektet var planlagt åpnet i august 2009, men ble forsinket til mars 2010. Etter at budsjettproposisjonen var fremlagt, ble det kjent at prosjektet ble ytterligere forsinket. Departementet har fra 2006 til 2009 utbetalt totalt 90 mill. kroner i investeringsmidler og 34 mill. kroner i driftsmidler til Rockheim. Forsinkelsene har ført til et økt behov for investeringsmidler. Riksrevisjonen konstaterer at Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2010 kunne gitt bedre informasjon om Rockheim-prosjektets forsinkede framdrift og økte behov for investeringsmidler. Riksrevisjonen konstaterer videre at departementet har brukt 2,1 mill. kroner på en markering knyttet til Rockheim i 2009.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved disponeringen av midlene til markeringen sett i lys av at prosjektet var forsinket, og om departementet og Museene i Sør-Trøndelag hadde et budsjett for de omforente markeringene. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål om Kulturdepartementets oppfølging av Rockheim-prosjektets framdrift og økonomistyring har vært tilstrekkelig.

5 Svar fra Kulturdepartementet

Saken har vært forelagt Kulturdepartementet, og statsråden har i brev av 20. august 2010 svart:

"4.1 Nasjonalt opplevelsessenter for pop og rock - Rockheim

Manglende informasjon i budsjettproposisjonen

RR konstaterer at Kultur- og kirke departementets (KKDs) budsjettproposisjon for 2010 kunne gitt bedre informasjon om Rockheim-prosjektets forsinkede fremdrift og økte behov for investeringsmidler.

Budsjettproposisjonen for 2010 gir de opplysningene som KKD kjente til da proposisjonen ble lagt fram. Da var prosjektet omtrent 6 måneder forsinket, grunnet blant annet konkurs hos entreprenøren. Forsinkelsen skapte behov for økt investeringsramme, og departementet foreslo derfor 5 mill. kroner i bevilgning for 2010. Etter at proposisjonen var fremlagt, ble det kjent at prosjektet ville bli ytterligere forsinket.

Markeringen

RR stiller spørsmål ved disponeringen av midlene til markeringen sett i lys av at prosjektet var forsinket, og om departementet og Museene i Sør-Trøndelag (MiST) hadde et budsjett for de omforente markeringene.

Rockheim hadde flere markeringer den aktuelle uka i august 2009, dels i egen regi og dels gjennom en samarbeidsavtale med Pstereo-festivalen, som det året skulle fokusere særskilt på *norsk* pop og rock. Samlede kostnader beløp seg til om lag 2,1 mill. kroner, hvorav 0,7 mill. kroner var knyttet til Rockheims avtale med Pstereo-festivalen. Departementet presiserer at KUDs andel av de samlede kostnader var 940 000 kroner.

Arrangementene i selve Rockheim-bygget 20. og 21. august 2009 hadde en kostnadsramme på om lag 1,4 mill. kroner. Av dette var ca. 0,45 mill. kroner avsatt til formålet i Rockheims arbeidsbudsjett for 2009, blant annet til et enklere arrangement 20. august og til lanseringen av frimerker med norske rockere.

Av flere grunner ble markeringen utvidet: Museet skulle opprinnelig åpne i august 2009, men ble forsinket blant annet på grunn av en entreprenørkonkurs, jf. omtale over. Dette hadde skapt en del usikkerhet, og det var derfor behov for en tydelig markering for å vise at prosjektet var under full framdrift og for å befeste museet lokalt og i en nasjonal kontekst. I tillegg var scenen i Rockheim ferdigstilt, en versjon av det virtuelle Rockheim ble gjort tilgjengelig og en prototype for et norsk Hall of Fame ble avduket. Samtidig skjedde det

en nøkkeloverrekkelse i forbindelse med at selve bygget var ferdigstilt.

Fra KKD's ståsted var det for øvrig åpenbart at Rockheim som fremtidsrettet museumsprosjekt var en ideell ramme for presentasjon av St.meld. nr. 49 (2008-2009) *Framtidas museum*, som blant annet tar for seg nye måter å tenke museum på.

I forkant av markeringene hadde KKD dialog med MiST om innretning og ønsker for disse markeringene. KKD var innforstått med å dekke ekstrakostnader i tilknytning til de nye elementene i markeringen, og det var løpende kontakt om omfanget. Rockheim oversendte departementet en samlet kostnadsoversikt for markeringene 14. oktober 2009. Utbetalingen av ekstratilskudd til Rockheim (kr 940.000) tok utgangspunkt i denne og ble effektivt 30. oktober 2009.

KUDs oppfølging av prosjektet

Videre stiller RR spørsmål ved om departementets oppfølging av Rockheim-prosjektets fremdrift og økonomistyring har vært tilstrekkelig.

Departementet finner det her hensiktsmessig å gi en kort orientering om hvordan Rockheim-prosjektet har vært organisert.

Rockheim var fra starten av en del av Ringve museum. For bl.a. å ha innflytelse på gjennomføringen av prosjektet, tilsatte departementet en prosjektdirektør med ansvar for å forberede og gjennomføre prosjektet. Vedkommende ble tilsatt 1. august 2006.

Samtidig ble det nedsatt en styringsgruppe for prosjektet. Styringsgruppen ble ledet av departementet og hadde følgende sammensetning:

- Kultur- og kirkedepartementet
- Nord-Trøndelag fylkeskommune
- Sør-Trøndelag Fylkeskommune
- Trondheim kommune
- Namsos kommune
- Nasjonalbiblioteket
- Ringve museum/Rockheim
- Rock City Namsos

Prosjektdirektøren deltok i møtene.

Styringsgruppen fungerte bra i initiativfasen av prosjektet, blant annet for å avklare rollefordelingen mellom de lokale og regionale aktørene. Etter hvert som fokus dreide seg mot utviklingen av innholdet i Rockheim avtok behovet for den

opprinnelige styringsgruppen. Gruppen avsluttet derfor sitt arbeid 24. oktober 2008.

Fra 1. januar 2009 ble Ringve museum konsolidert inn i Museene i Sør-Trøndelag (MiST). Fra dette tidspunkt er Rockheim en del av MiST som således har det overordnede ansvar for å gjennomføre prosjektet.

I august 2009 ble Rockheims kontaktforum opprettet. Hensikten med kontaktforumet var økonomisk oppfølging og status for prosjektet. Kontaktforumet ledes av MiSTs direktør og har denne sammensetningen:

- Direktør MiST
- Administrasjonssjef MiST
- Direktør Ringve museum
- Innleid controller
- Prosjektdirektør Rockheim

Kontaktforumet hadde ukentlige møter høsten 2009. Fra 2010 har kontaktforumet hatt regelmessige oppfølgingsmøter.

Som det fremgår av ovenstående, har departementet bl.a. gjennom deltakelse i styringsgruppen hatt oversikt over prosjektets fremdrift og økonomistyring. For øvrig har man fulgt de normale prosedyrer gjennom tilskuddsbrev med tilhørende rapportering.

Om lag ved årsskiftet 2009/2010 oppsto på ny usikkerhet ved om prosjektet ville la seg realisere innen akseptable frister. I samråd mellom departementet og MiST ble det derfor besluttet å engasjere profesjonell prosjektledelse. Selskapet Prosjekt og teknologiledelse (PTL) fikk oppdraget. PTL fikk alle fullmakter i prosjektet med unntak for økonomistyring, som ble tillagt direktøren i MiST. En representant fra PTL deltok også på møtene i kontaktforumet i 2010, jf. avsnitt over. Prosjektdirektørens ansvar ble avgrenset til det museale innholdet i utstillingene.

Vi viser for øvrig til departementets pågående gjennomgang av det administrative opplegget for tilskuddsforvaltningen med tanke på justeringer av systemet for styring, oppfølging og kontroll av tilskudd, jf. redegjørelse i brev fra KUD til Riksrevisjonen 19. mai 2010. Departementet baserer sin gjennomgang på risiko- og vesentlighetsvurderinger og økonomiregelverkets bestemmelser. I lys av utviklingen av prosjektet vurderer departementet å gjennomgå Rockheim-prosjektet, herunder de kontroll- og styringsmekanismer som har vært benyttet."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 34 avsluttende revisjonsbrev uten merknad.

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) har i 2009 evaluert om Kultur- og kirkedepartementets administrative opplegg for forvaltning av tilskudd er tilfredsstillende sett i forhold til kravene som er fastsatt i økonomiregelverket. Riksrevisjonen har merket seg departementets planer for å følge opp rapporten fra SSØ og at funn i årets revisjon av tilskudd fra 79-postene også vil inkluderes i dette arbeidet. Riksrevisjonen ser positivt på departementets arbeid med å utvikle og forbedre styring, oppfølging og kontroll av tilskudd.

6.1 Nasjonalt opplevelsessenter for pop og rock – Rockheim

Riksrevisjonen anser det som kritikkverdig at budsjettproposisjonen for 2010 manglet omtale av Rockheim-prosjektets forsinkede framdrift og økte behov for investeringsmidler. Kulturdepartementet uttaler at budsjettproposisjonen for 2010 gir de opplysningene departementet kjente til da proposisjonen ble lagt fram. På dette tidspunktet var prosjektet ca. seks måneder forsinket og hadde behov for økte midler. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at budsjettproposisjonen gir riktig og balansert informasjon om prosjekters framdrift og endrede behov for midler.

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet har disponert 940 000 kroner ekstra til en markering knyttet til Rockheim i august 2009 med bakgrunn i en samlet kostnadsoversikt mottatt i oktober 2009. Revisjonen har ikke fått framlagt et budsjett for markeringen. Riksrevisjonen er kritisk til departementets begrunnelse for bruken av midlene sett i lys av at prosjektet var forsinket, at behovet for investeringsmidler hadde økt og at den utvidede markeringen i 2009 ikke var budsjettet. Rockheim ble offisielt åpnet i august 2010.

I lys av forsinkelser og økte kostnader i prosjektet legger Riksrevisjonen til grunn at departementets oppfølging av Rockheim-prosjektets framdrift og økonomistyring ikke har vært tilstrekkelig. Kulturdepartementet uttaler at det vurderer å gjennomgå Rockheim-prosjektet, og de kontroll- og styringsmekanismer som har vært benyttet. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at departementet har en styring som er basert på risiko og vesentlighet. Riksrevisjonen forutsetter at departementet iverksetter tiltak som er nød-

vendige for å sikre en tilfredsstillende framdrift og økonomistyring av prosjekter.

6.2 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold vil følgende saker bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Spørsmål om ulovlig subsidiering og manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser i forholdet mellom Norsk Tipping AS og datterselskapet Fabelaktiv AS
- Manglende risikostyring for evaluering av tilskudd

6.3 Forvaltningsrevisjoner

Riksrevisjonen viser til undersøkelsen av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor, Dokument 3:13 (2009–2010).

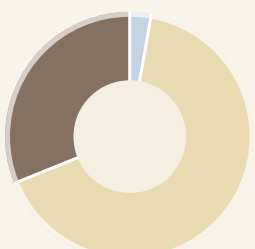
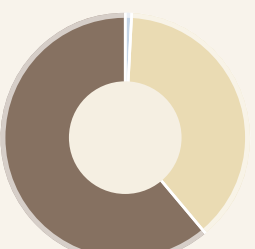
Kunnskapsdepartementet

1 Kunnskapsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	268	100 752	101 020	101 223	355
Inntekter		22 334		22 644	

Utgiftsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Kunnskapsdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt 45 avsluttende revisjonsbrev uten merknad og tre avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
48	virksomheter	Samisk høyskole
16	fond	Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo
30	selskaper**	Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
26	særlovsselskaper**	

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2010–2011).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men enten er disse av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Kunnskapsdepartementet har et overordnet ansvar for at de underliggende virksomhetene gjennomfører sine aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets egne mål og prioriteringer. På universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) har de fleste virksomheter en friere stilling enn i den øvrige statsforvaltningen. Som et ledd i styringen av sektoren gir departementet føringer overfor virksomhetene når det gjelder rapportering og økonomisk/administrative forhold, blant annet hvordan regnskapene skal føres. Dette medfører at det hviler et særskilt oppfølgingsansvar på departementet overfor virksomhetene.

1.3.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har undersøkt Kunnskapsdepartementets håndtering av informasjonssikkerhet. I tillegg er det gjennomført revisjon ved Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen), Universitetet i Tromsø (UiT) og Meteorologisk institutt (Met.no) for å vurdere om virksomhetene har tilstrekkelig internkontroll for å sikre integritet, tilgjengelighet og konfidensialitet av vesentlig informasjon og om departementets oppfølging av internkontrollen er tilstrekkelig.

Revisjonen viser at Lånekassen og UiT ikke identifiserer og klassifiserer sine materielle og immaterielle informasjonsverdier. Det foreligger derfor ikke fullstendig oversikt over hvilke verdier virksomhetene har, eller en vurdering av hvilke verdier som er vesentlige for virksomhetenes måloppnåelse. Disse gjennomfører ikke risikoanalyser basert på prioriteringer av slike verdier. Revisjonen viser at departementet ikke har gitt føringer for klassifisering av denne typen verdier eller utarbeidelse av risikoanalyser på ikt-området.

Riksrevisjonen kan heller ikke se at Kunnskapsdepartementet har gitt føringer for beskyttelse av samfunnskritisk ikt-infrastruktur.

Departementet vurderer under sitt ansvarsområde Norwegian Internet Exchange (knutepunkter for samtrafikk over internett i Norge) ved Universitetet i Oslo og forvaltningen av navnetjeneren for

(.no) domenet som samfunnskritiske. Meteorologisk institutt har selv definert sin virksomhet som samfunnskritisk fordi instituttet leverer værdata til blant annet Forsvaret, kysttjenesten og Avinor. Samme vurdering ble foretatt i forbindelse med utredningen om beskyttelse av landets infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner.¹

Riksrevisjonen har registrert at departementet ikke har gitt tilstrekkelige føringer til underliggende virksomheter om gjennomføring av tiltak for å øke bevissthet og kompetanse om informasjonssikkerhet. Forekomster av sikkerhetshendelser skyldes i hovedsak brukernes manglende kompetanse og bevissthet omkring informasjonssikkerhetsspørsmål.

1.3.2 Økonomistyring

Virksomhetene på UH-sektoren finansieres i hovedsak gjennom bevilgninger fra Kunnskapsdepartementet. I tillegg mottar de midler fra eksterne kilder, eksempelvis EU og Norges forskningsråd. Riksrevisjonen konstaterer at flere av høyskolene har økonomiske utfordringer. Revisjonen har gitt indikasjoner på at styret og ledelsen ved mange av høyskolene ikke i stor nok grad har etablert gode systemer og rutiner for å kunne utøve nødvendig styring.

Riksrevisjonen konstaterer at spesielt Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo (AHO) og Norges Musikkhøgskole (NMH) har betydelige økonomiske utfordringer, da de i flere år har brukt mer enn sine tildelte bevilgninger det enkelte budsjettår.

Departementet opplyser at det allerede våren 2009 registrerte en bekymringsfull økonomisk utvikling ved Norges musikkhøgskole og Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo. Departementet understreket overfor virksomhetene at de måtte tilpasse aktiviteten til budsjettammene, noe som er gjentatt i dialogmøter våren 2010. Departementet har også registrert at det er flere virksomheter enn tidligere som har negativt resultat i den bevilgningsfinansierte aktiviteten, og vil ta dette opp med den enkelte virksomhet.

1.3.3 Universitets- og høyskoleansattes bierverv og roller i næringslivet

Riksrevisjonen har gjennomført en kartlegging av hvilke områder Kunnskapsdepartementet og 19 underliggende virksomheter anså som mest utsatt for misligheter. Kartleggingen viste at anskaffelser, bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet og lønn

1) NOU 2006:6 *Når sikkerheten er viktigst*.

ble ansett som mest mislighetsutsatt. Et stort flertall av virksomhetene har likevel ikke dokumentert mislighetsrisiko som del av en total risikovurdering. De har heller ikke etablert tilstrekkelig åpenhet rundt ansattes bierverv eller etablert rutiner for å varsle Riksrevisjonen ved mistanke om misligheter i virksomheten. Dette til tross for at enkelte av virksomhetene selv oppgir å ha avdekket misligheter de siste tre årene.

Kartleggingen viste også at de fleste virksomhetene har imøtekommet Kunnskapsdepartementets krav om å ha etiske retningslinjer tilpasset virksomheten, men at det varierer i hvilken grad de etiske retningslinjene er gjort kjent i organisasjonen. De fleste av virksomhetene har også etablert skriftlige varslingsrutiner, men kun et fåtall har etablert egen tipskanal for tips om kritikkverdige forhold i virksomheten. De virksomhetene som har opprettet slike kanaler har mottatt flere tips.

Kunnskapsdepartementet uttaler at kravene til etiske retningslinjer og rutiner for varsling er tatt opp med virksomhetene i tildelingsbrev og etatsstyringsmøter. Departementet forutsetter at virksomhetene følger bestemmelsene om å holde høy etisk standard og at varsling skjer ved mistanke om misligheter, herunder varsling til Riksrevisjonen.

På bakgrunn av kartleggingen besluttet Riksrevisjonen å foreta en utvidet revisjon mot Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Norges handelshøyskole, Høgskolen i Bodø, Høgskolen i Vestfold, Universitetet for miljø- og biovitenskap og Universitetet i Stavanger. Revisjonen viste at det er et stort omfang av bierverv blant de vitenskapelig ansatte ved virksomhetene. Til tross for dette manglet alle virksomhetene rutiner som sikret tilstrekkelig åpenhet om de ansattes bierverv overfor hovedarbeidsgiver. Det er blant annet registrert at flere ansatte arbeider mer enn 120 % stilling totalt ved ulike virksomheter. I enkelte tilfeller var stillingsprosenten langt høyere. Dette medfører risiko for at arbeid hos hovedarbeidsgiver blir skadelidende, noe som i så fall vil være i strid med de ansattes lojalitetsplikt til arbeidsgiver. Videre hadde flere av de kontrollerte ansatte roller i næringslivet, og i enkelte tilfeller kunne konkrete rollekonflikter påvises.

Departementet uttaler at det i dag ikke er regler i det generelle lov- og avtaleverket som fastsetter hvor stor andel bistillinger og lignende kan utgjøre innenfor arbeidstiden. Departementet

opplyser også at universitetene og høyskolene etter departementets anbefaling ser det som tjenlig at arbeidstakerne har adgang til å påta seg ekstraerverv og inneha bistilling/bierverv inntil 20 prosent innenfor ordinær arbeidstid, når dette er til gagn for utførelsen av arbeidet for virksomheten. Departementet understreker at det er viktig med ryddighet knyttet til ansattes bierverv og at virksomhetene har opplegg som ivaretar dette. I tillegg forutsetter departementet at virksomhetene har rutiner som avklarer og håndterer eventuelle interessekonflikter biervervene måtte medføre.

Ved Høgskolen i Bodø (HiBo) ble det avdekket flere forhold knyttet til høgskolens Senter for prestasjonsutvikling (SPU) og senterets relasjon til en fotballklubb. Fakultetsdirektøren med ansvar for SPU, avviste samtidig fakturaer fra klubben der han selv var styreleder. Dette uten at det var foretatt en dokumentert vurdering av direktørens habilitet.

SPU er finansiert gjennom prosjektet Differensiert arbeidsgiveravgift (DA) tildelt fra Kommunal- og regionaldepartementet. I flere tilfeller har senteret kjøpt tjenester fra fotballklubben, og deriblant leid klubbens utviklingssjef til å utarbeide søknad om nye DA-midler. Fotballklubben var selv blant klubbene som skulle tilgodeses med midler dersom søknaden ble innvilget.

Senteret opptrådte også som kommersiell aktør overfor klubben gjennom salg av lege- og fysioterapitjenester til klubben. Dette samtidig som senteret selv måtte leie inn kompetanse til å utføre tjenestene. Da klubben fikk betalingsproblemer, ble senterets utestående motregnet mot høgskolens kjøp av arenareklame fra ordinær basisbevilgning.

1.3.4 Lønn – bortfall av særavtalen

Særavtalen om lønns- og arbeidsvilkår for undervisnings- og forskerstillinger ved universitetene og høyskolene opphørte i sin helhet fra 1. august 2007. Etter at avtalen falt bort ble bestemmelsene i arbeidsmiljøloven, ferieloven, Hovedtariffavtalen og Hovedavtalen lagt til grunn for vitenskapelig personell i sektoren. Dette medfører blant annet at all overtid som utbetales skal være pålagt og kontrollerbar.

Riksrevisjonen foretok i 2008 kontroller av et større utvalg av virksomheter på universitets- og høyskolesektoren for å vurdere hvordan virksomhetene hadde innrettet seg etter at særavtalen falt bort. Kontrollen avdekket flere tilfeller av

virksomheter som fortsatt honorerte ekstrarbeid på grunnlag av avtalte mertimer, uten at tidsregistrering forekommer. Dette ble tatt opp i Dokument 1 (2009–2010).

Departementet har tidligere presisert overfor virksomhetene at bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og Hovedtariffavtalen når det gjelder overtid skal overholdes. Departementet opplyste videre at forholdene ble tatt opp som eget punkt i etatsstyringsrunden med virksomhetene våren 2009. Det ble forventet at nødvendige løsninger, som skulle bidra til at overtid utbetales i henhold til regelverket, var på plass innen utgangen av 2009. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har bekreftet at tidsregistreringssystemet som Senter for statlig økonomistyring (SSØ) tilbyr statlige virksomheter, tilfredsstillende kravene til dokumentasjon og kontrollbarhet.

Riksrevisjonen har i 2009 fulgt opp kontrollen fra 2008 på en rekke virksomheter. Det ble avdekket at flere virksomheter, i større eller mindre grad, fortsatt feilaktig utbetaler mertimer etter C-tabell til vitenskapelig personell i full stilling, framfor overtid i henhold til arbeidsmiljøloven. Flertallet av utbetalingene er derfor gjort uten at det forekommer tidsregistrering. Det ser derfor ut som departementets instruksjoner til virksomhetene følges i varierende grad.

Departementet uttaler at virksomhetene ble gitt utsettelse til utgangen av februar 2010 med å levere framdriftsplaner for innføring av systemer som tilfredsstillende kravene til tidsregistrering for utbetaling av overtid. Samtidig har departementet med henvisning til avklaringen fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet lagt til grunn at planene må ta utgangspunkt i at tiltakene skal være innført i løpet av 1. halvår 2010.

1.3.5 Lønn – øvrige forhold

Riksrevisjonen har i 2009 revidert lønnsprosessen ved flere virksomheter innen UH-sektoren. Revisjonen registrerte følgende gjennomgående svakheter:

- Det ble avdekket enkelte tilfeller av ansatte i 100 % -stilling, som i tillegg til å motta både fast lønn og overtid opp mot grensen i arbeidsmiljøloven, mottar ulike honorarer av betydelig beløp fra hovedarbeidsgiver. Det kan synes som om virksomhetene omgår arbeidsmiljøloven ved å benytte honorarutbetalinger når grensen for antall overtidstimer er nådd
- Riksrevisjonen har registrert at det ved flere virksomheter utbetales lønn uten at grunnlaget

er tilstrekkelig dokumentert og at feil sats benyttes. Dette medfører at revisjonen ikke kan verifisere at kostnadene vedrører virksomheten og er korrekte. Bruk av feil sats medfører at de ansatte ikke får utbetalt det de har krav på etter Statens Personalhåndbok

- Enkelte virksomheter utbetaler overtid som er opptjent tidligere år. Denne praksisen medfører mangelfullt kontrollgrunnlag og øker risikoen for at lønnskostnadene blir postert på feil regnskapsår
- Flere virksomheter dokumenterer ikke i tilstrekkelig grad at det er gjennomført en vurdering av om betaling for et arbeid eller oppdrag gjelder et arbeidsforhold eller betaling til næringsdrivende. Virksomhetene kan bli ansvarlige for eventuelt forskuddstrekk dersom de feilaktig utbetaler lønn i et arbeidsforhold som honorar til næringsdrivende

1.3.6 Anskaffelser

Kontroll- og konstitusjonskomiteen la ved behandlingen av Riksrevisjonens merknader for 2008 til grunn at departementet følger nøye opp virksomhetenes tilpasning til konkurransegjenomføringsverktøyet som skulle tas i bruk i 2009.

Det er gjennomført anskaffelsesrevisjon ved 10 virksomheter i 2009 for blant annet å kunne vurdere om de svakheter som tidligere er tatt opp med departementet, fortsatt eksisterer eller er løst. Merknadene er i stor grad sammenfallende med tidligere merknader. Følgende brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser er registrert:

- Gjennomførte direkte kjøp over terskelverdiene er ikke tilfredsstillende begrunnet i henholdt til regelverket
- Mangler ved anskaffelsesprotokoller
- Manglende innhenting av skatteattester og HMS-erklæringer
- Rammeavtaler er inngått for flere år enn det regelverket gir adgang til

En av virksomhetene med de største utfordringene knyttet til å etterleve regelverket er Universitetet i Oslo (UiO). Universitetet foretok i 2009 anskaffelser for ca. 1,7 mrd. kroner. Svakheter ved UiO gjelder manglende anskaffelsesprotokoller, ikke innhentet pålagt dokumentasjon og manglende skriftlig kontrollspor mellom enkeltfaktura og rammeavtale. I tillegg var det mangelfull kompetanse blant enkelte ansatte som hadde fullmakt til å gjennomføre anskaffelser. Det er derfor vanskelig å verifisere at konkurranseprinsippet som skal ligge til grunn for alle offentlige innkjøp er fulgt. Riksrevisjonens merknader til UiO er i

stor grad sammenfallende med de generelle merknadene på sektoren.

Departementet registrerer at revisjon av virksomhetene i universitets- og høyskolesektoren fortsatt avdekker utfordringer knyttet til etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. I 2009 ba departementet virksomhetene om å påse og bekrefte at internt regelverk er oppdatert i tråd med gjeldende regelverk, samtlige virksomheter har gitt tilbakemelding om oppdatering eller planer for oppdatering i løpet av første halvdel av 2010.

Departementet opplyser at konkurransegjennomføringsverktøyet som er implementert i sektoren blir brukt og bidrar til å sikre kvaliteten på innkjøpene, og opplyser videre at anskaffelser er tatt opp i etatsstyringen og i dialogmøter med sektoren. Dette gjelder særlig ved de virksomheter der revisjonen har merknader, men også som et middel for å opprettholde fokus på anskaffelsesområdet. Når det gjelder UiO spesielt ser både departementet og UiO alvorlig på Riksrevisjonens merknader.

1.3.7 Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet

Riksrevisjonen har fulgt utviklingen i UH- virksomhetenes etterlevelse av regelverket for bidrags- og oppdragsfinansiert virksomhet (BOA) gjennom flere år. I Dokument nr. 1 for 2007 og 2008 ble det tatt opp at enkelte tidligere svakheter var rettet opp, men at det fortsatt var brudd på BOA-regelverket. Med bakgrunn i tidligere merknader er det for 2009-regnskapet gjennomført en revisjon ved 15 virksomheter for å kunne vurdere om etterlevelsen av regelverket har blitt bedre. Riksrevisjonen har følgende kommentarer:

- Mange prosjekter har ikke et prosjektbudsjett
- Prosjekter er ikke dokumentert med skriftlige avtaler
- Prosjekter er ikke riktig klassifisert, blant annet ved at like prosjekter klassifiseres ulikt internt i virksomhetene
- Vurderinger av om inngåtte prosjekter er av faglig interesse er ikke dokumentert
- Prosjekter uten aktivitet i 2009 er ikke avsluttet
- Virksomhetene etterlever ikke egne interne retningslinjer

De forhold som her er påpekt er i stor grad sammenfallende med de svakheter som ble tatt opp i etterkant av 2008-revisjonen. Virksomhetene har hatt ytterligere ett år for å bygge kompetanse og implementere nye rutiner for å kunne etterleve regelverket. Revisjonen viser at flere virksom-

heter fortsatt har mangelfull kompetanse og forståelse for BOA-regelverket.

Departementet uttaler videre at det ser på forbedring av den interne kontrollen som et viktig virkemiddel på området, og vil ta opp gjennomføringen av bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet på regionsseminarene til høsten.

1.3.8 Regnskapskvaliteten på universitets- og høyskolesektoren

Års- og tertialregnskap skal i henhold til styrings-signaler fra Kunnskapsdepartementet avlegges av virksomhetens øverste organ. Riksrevisjonen har i Dokument nr. 1 for 2007 og 2008 hatt merknader til at avlagte regnskaper ikke har vært korrekt behandlet av styret eller den styret bemyndiger før oversendelse til Riksrevisjonen 15. februar. Videre har det vært enkelte merknader til kvaliteten på virksomhetenes beskrivelser i dokumentet Ledelseskomentarer til årsregnskapet. For 2009-regnskapene er dette blitt vesentlig bedre, selv om det fortsatt er virksomheter hvor dette ikke er tilfredsstillende.

Riksrevisjonen har registrert at enkelte virksomheter, eksempelvis Høgskolen i Akershus og Høgskolen i Telemark, i 2009 har hatt problemer med å presentere årets driftsresultat på en slik måte at det samsvarer med årets endring i balansen. Årsaken til feilen synes å være at mottatte inntekter som først skal inntektsføres i en senere periode likevel er blitt presentert i resultatregnskapet som en del av årets inntekt. Denne feilen har medført at enkelte virksomheter har vist et for høyt driftsresultat i resultatregnskapet for regnskapsåret 2009.

Det er fortsatt flere virksomheter som ikke har dokumentert tilfredsstillende kvalitet på avstemming til det avlagte regnskapet slik gjeldende regelverk forutsetter. Svakheter gjelder blant annet manglende løpende avstemming av balansekonti gjennom året og mangelfull underdokumentasjon. Videre forekommer det svakheter ved avstemming av lønnsinnberetning mot regnskap. Slike mangler gir økt risiko for feil i regnskapene, og kan i tillegg medføre svekket økonomistyring.

Riksrevisjonen har i flere år tatt opp at mange av virksomhetene ikke lukker regnskapsperiodene gjennom året, noe som er et krav i lov om bokføring og bestemmelsene. Revisjonen har sett eksempler på at regnskapsperioder kun lukkes midlertidig og at det ikke foretas endelig lukking.

Det er dermed en risiko for at virksomhetene kan foreta endringer i det avlagte regnskapet etter at regnskapet er revidert av Riksrevisjonen. Det kan også gi økt risiko for utilsiktede feil i regnskapene.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Samisk høgscole

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Samisk høgscole. Merknadene er blant annet knyttet til anskaffelser, bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet, utestående fordringer samt regnskaps- og årsavslutning. Noen av funnene tyder på at høgscole er lite kjent med regelverk for statlig økonomistyring.

Anskaffelser

Høgscole manglet tilfredsstillende dokumentasjon for deler av anskaffelsen av nytt vitenskapsbygg. Det var videre vanskelig for revisjonen å kontrollere fullstendighet og eksistens for innkjøpt utstyr da toveis revisjonsspor manglet i regnskapet. Det foreligger heller ikke noen rutine ved høgscole for ajourhold av anleggsregisteret. I tillegg er det avdekket svakheter i rutineene for avhending av gammelt utstyr.

Rutiner for årsoppgjør, avstemming og klassifisering

Etter at styret hadde avlagt regnskapet 15. februar ble det foretatt rettinger i regnskapet fram til 8. mars. Omposteringer er gjort både av høgscole og SSØ som er regnskapsfører på lønn. Høgscole ser at det er behov for å skriftliggjøre den operasjonelle ansvarsfordelingen mellom SSØ og høgscole.

Årsregnskapsoppstillingen viser at det er store klassifiseringsdifferanser mellom kontiene i regnskapet og linjene i regnskapsoppstillingen. Høgscole har i årsoppgjøret vært nødt til å utføre manuelle avstemminger og beregninger for å få korrekt informasjon fra regnskapet til regnskapsoppstillingens note 1. Det er risiko for at det er flere feil i presentasjonen.

Sporbarhet ved regnskapsføring av prosjekter

Høgscole mangler muligheter til å skille mellom oppdrags- og bidragsprosjekter. Det kan derved ikke utelukkes at bidrags- og oppdragsprosjekter og kostnader og inntekter i prosjektene blandes sammen.

Fakturahåndtering

Revisjonen viser at det hver måned avvikshåndteres store mengder av fakturaer, og flere fakturaer stanses i forkontroll da vesentlige opplysninger mangler. Regnskapet er videre belastet med vesentlig høyere morarenter sammenlignet med 2008.

Kundefordringer og avsetning til latent tap

Saldo på konto for kundefordringer per 31.12.2009 viste ca. 1,8 mill. kroner. Av dette var ca. 30 prosent av postene eldre enn seks uker. Blant fordringene finnes også poster på mange privatpersoner helt tilbake til 2007. Ved revisjonen av årsregnskapet for 2008 ble høgscoles manglende avsetninger i regnskapet for latente tap på kundefordringer tatt opp. Det er i regnskapet for 2009 ikke foretatt slik avsetning.

Departementet opplyser at det kan registrere at ledelsen ved Samisk høgscole ser alvorlig på de mange avvik revisjonen har avdekket. Høgscole er bedt om å lage en detaljert tiltaksplan med frister som skal godkjennes av styret og sendes departementet. Tiltaksplanen skal legges til grunn for departementets videre oppfølging blant annet gjennom høgscoles rapportering om framdrift i arbeidet og oppfølgingsmøter med høgscole.

2.2 Arkitektur- og designhøgscole i Oslo

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Arkitektur- og designhøgscole i Oslo (AHO). Merknadene er knyttet til virksomhetsstyring, ledelseskomentarer, intern kontroll og anskaffelser.

Virksomhetsstyring

AHO har mangelfull budsjettering og prosjektoppfølging av bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet. Riksrevisjonen har i flere år påpekt forhold som vedrører prosjekter uten at forholdene er blitt tilfredsstillende utbedret. Manglende kompetanse til å følge opp og korrigere påpekte svakheter bidrar til å gi et inntrykk av at den interne kvalitetssikringen ved AHO ikke er tilfredsstillende.

For 2009 har den mangelfulle budsjetteringen og prosjektoppfølgingen av bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet medvirket til et negativt resultat. AHO hadde også negative resultater i 2007 og 2008. Det er satt inn tiltak for å bedre den økonomiske situasjonen uten at dette har gitt tilfredsstillende resultater. Riksrevisjonen er av den oppfatning at mangelfull intern kontroll og virksomhetsstyring er en medvirkende årsak til dette.

Ledelseskommentarer

Ledelseskommentarene i AHOs foreløpige regnskap for 2009 gir ikke tilstrekkelig informasjon om årsakene til vesentlige endringer i regnskapet, vesentlige avvik mellom budsjett og regnskap og gjennomføringen av budsjett. Det er således vanskelig for brukerne av regnskapet å få en kvalitativ forståelse av driften til høgscholen.

Intern kontroll

Avstemminger av lønns- og balansekonti ved AHO tilfredsstillende ikke de krav som stilles i bestemmelser om økonomistyring i staten. Revisjonen kan derfor ikke bekrefte at AHO har tilfredsstillende interne kontroller av regnskapsmaterialet.

Anskaffelser

Revisjon av anskaffelser har vist at sporbarheten på dokumentasjon som vedrører innkjøp foretatt av AHO ikke er tilfredsstillende. Det er ikke ført protokoll for alle anskaffelser over kr 100 000 slik forskrift om offentlige anskaffelser krever. Protokollene som eksisterer vurderes å være mangelfulle og høgscholen har hatt vanskeligheter med å framskaffe relevant dokumentasjon for flere av innkjøpene. Det er derfor vanskelig å verifisere at konkurranseprinsippet som skal ligge til grunn for alle offentlige innkjøp, er fulgt.

AHO har satt inn flere tiltak for å bedre kvaliteten i økonomiforvaltningen. Som et resultat av en ekstern konsulentrapport er det utarbeidet en tiltakspakke som omfatter kostnadsanalyse, kvalitetssikring av regnskap, utvikling av instruksjoner og rutiner, samt organisering av økonomiforvaltningen ved AHO.

Departementet uttaler at det har vært arrangert et dialogmøte med AHO om den økonomiske situasjonen, samt den administrative organisering og styring. Departementet konstaterte overfor høgscholen at de tiltak som var iverksatt for å komme i økonomisk balanse tok for lang tid. Høgscholen ble derfor bedt om å iverksette tiltak for å redusere utgiftsnivået og oppnå regnskapsmessig balanse. Tiltaksplanen inneholder klare frister for framdrift i arbeidet, noe som skal danne grunnlaget for oppfølging og rapportering til styret og departementet.

2.3 Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). De vesentlige

merknadene er knyttet til presentasjonen av regnskapet.

For 2009 ble NOVA pålagt av departementet å innrette økonomirapporteringen i henhold til de statlige regnskapsstandardene (SRS). Revisjonen har vist at NOVA for 2009 bevisst ikke har fulgt oppstillingsplanen for årsregnskapet med noter slik virksomheten ble pålagt, men benyttet samme mal som for 2008. NOVA opplyser at de ved første halvårsskifte i 2010 vil følge oppstillingsplanene i SRS.

NOVA har i 2009 kostnadsført ca. kr 800 000 direkte mot fondet for kompetanseutvikling i stedet for å føre det mot resultatkonto. Dette er brudd på et grunnleggende prinsipp om at alle inntekter og kostnader føres over resultatregnskapet. Årsresultatet som viser et overskudd på ca. kr 700 000 skulle reelt sett vært et underskudd på ca. kr 100 000. Kostnader som har blitt dekket av fondet i 2009 vil ifølge NOVA for framtiden bli regnskapsført på ordinært vis.

Departementet opplyser at det har tatt Riksrevisjonens merknader opp med instituttet i etatsstyringsmøte 4. mai 2010. Som instituttet også skriver i sitt svarbrev til Riksrevisjonen, vil det rette opp feilene som er påpekt slik at regnskapet fra og med halvårsregnskapet for 2010 fullt ut tilfredsstillende kravene i SRS.

3 Kunnskapsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Overføring av arbeidsgiveransvar

Riksrevisjonen hadde i 2008 merknader til Kunnskapsdepartementets godkjenning av en avtale mellom Universitetet i Bergen og en selvstendig stiftelse om dekning av stiftelsens kostnader knyttet til en nyopprettet stilling som direktør for stiftelsen.

Riksrevisjonen er kjent med at det har vært en skriftlig kommunikasjon mellom kontroll- og konstitusjonskomiteen og Kunnskapsdepartementet. Ifølge innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen vil de komme tilbake til saken i en egen henvendelse for eventuell særskilt oppfølging.

Departementet viser til Stortingets behandling av saken, og har ingen ytterligere kommentarer.

Saken avsluttes.

3.2 Styrenes rolle i universitets- og høyskolesektoren

I forbindelse med 2008-revisjonen hadde Riksrevisjonen merknader til enkelte forhold knyttet til styrets rolle og ansvar innen UH-sektoren. Merknadene gikk i hovedsak på manglende oppfølging av sentrale krav som er stilt i lov, forskrift og tildelingsbrev og stor ulikhet på godtgjørelse til styremedlemmer. Kontroll- og konstitusjonskomiteen mente det var alvorlig at flere av styrene ikke har fulgt opp sentrale krav i lov, forskrift og tildelingsbrev. Komiteen sier at departementet har et selvstendig ansvar for å sikre at samtlige styrer i UH-sektoren forholder seg til grunnleggende krav i lov og forskrift.

Departementet opplyser at det følger opp styrenes rolle i forbindelse med etatsstyringsmøtene med virksomhetene med utgangspunkt i styrenes rapportering og evaluering av sin virksomhet i dokumentet *Rapport og planer*. Spesielle forhold tas opp i særskilte dialogmøter med den enkelte virksomhet. Når det gjelder forholdet knyttet til stor ulikhet i godtgjørelse til styremedlemmer i sektoren, vil forholdet bli tatt opp i etatsstyringsmøtet med virksomheten dette gjelder våren 2010.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3 Tilskudd forvaltet av departementet

I forbindelse med 2008-revisjonen hadde Riksrevisjonen merknader til private høyskoler og private vitenskapelige høyskolars kvalitetssikring av data som overføres til database for statistikk om høgre utdanning.

Departementet uttaler at det forutsetter at også de private høyskolene har god internkontroll, og følger opp dette gjennom dialogmøter. Viktigheten av god kvalitetssikring av rapporterte data er også påpekt i tilskuddsbrevet til de private institusjonene for 2010.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.4 Leveranse av tjenester fra utlandet

Riksrevisjonen hadde i 2008 merknader til UH-sektorens manglende beregning og innberetning av merverdiavgift ved kjøp av tjenester fra utlandet, og manglende kjennskap til gjeldende regelverk. Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i sin innstilling til statsrådets svar og la til grunn at alle virksomhetene rydder opp i forholdet på en måte som sikrer staten mot tap i 2008 og framover.

Departementet opplyser at virksomhetene ble bedt om å gjennomføre en selvtest for å utrede omfanget av manglende innberetning. Videre opplyser departementet at det ba virksomhetene foreta en nærmere gjennomgang av resultatene fra selvtesten, og lukke avvik og fastsette skriftlige rutiner for håndtering av merverdiavgift der slikt manglet. Departementet opplyser videre at resultatet av tilbakemeldingene viste at de fleste virksomhetene har gått tilbake og gjennomført kontroller samtidig som rutiner er oppdatert. Noen har planer for å fullføre arbeidet i løpet av 2010. Et mindre utvalg virksomheter vil bli ytterligere fulgt opp av departementet slik at arbeidet med rutiner fullføres.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.5 Aktivering av eiendommer og andre eiendeler på universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen hadde i 2008 merknader til at grunnlagsdokumentasjonen i forbindelse med aktivering av eiendommer og andre eiendeler ved enkelte virksomheter i liten grad var etterprøvable. Det forelå også lite dokumentasjon av verdilvurderingene ved noen av virksomhetene. Halvparten av virksomhetene hadde ikke retningslinjer som skulle bidra til å sikre korrekte verdilvurderinger for ettertiden.

Departementet uttaler at det la opp til å foreta en gjennomgang av grunnlagsdokumentasjonen og rutinene for verdilvurdering høsten 2009, men har av ulike grunner vært nødt til å utsette det alt vesentlige av dette arbeidet til høsten 2010.

Videre oppfølging av saken rapporteres særskilt til neste år.

3.6 Virksomheter som mottok revisjonsbrev med merknad i 2008

Utdanningsdirektoratet

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til regnskapet for 2008 fra Utdanningsdirektoratet. Merknadene var knyttet til mangler ved fullstendighet og pålitelighet i det konsoliderte regnskapet, svakheter ved internkontrollen og svakheter ved direktoratets tilskuddsforvaltning.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i sin innstilling at det er svært bekymringsfullt og kritikkverdige at Utdanningsdirektoratet ikke følger det regelverket som virksomheten skal forholde seg til. Videre påpekte komiteen at departementet har et særlig ansvar for å sikre

tilstrekkelige kontroll- og oppfølgingsrutiner overfor direktoratet.

Gjennomført revisjon av regnskapet for 2009 har ikke vist de samme svakhetene ved internkontrollen og ved påliteligheten i det konsoliderte regnskapet. Når det gjelder direktoratets forvaltning av tilskudd til private skoler i utlandet, opplyser departementet at Utdanningsdirektoratet høsten 2009 overtok tilsynet med skolene. Det er opprettet en egen tilsynsavdeling bestående av 12 medarbeidere som er faglig ansvarlig for utvikling og drift av dette området.

Forvaltningen av tilskudd til private grunn- og videregående skoler i utlandet ble ifølge departementet overført fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus til Utdanningsdirektoratet 1. januar 2010. Fylkesmannen i Oslo og Akershus vil fortsatt ha ansvar for førstelinjen, informasjon og veiledning til de norske private skolene i utlandet.

I forbindelse med overføringen har Utdanningsdirektoratet gått igjennom og utarbeidet et tilskuddsbrev som er i tråd med tilskuddsbrev som benyttes overfor øvrige private skoler. Dette er ifølge departementet med på å sikre en enhetlig behandling og tilskuddspraksis, samt å forhindre svakheter ved behandling av tilskudd.

Saken avsluttes.

Norges veterinærhøgskole

Norges veterinærhøgskole (NVH) fikk avsluttende revisjonsbrev med merknad i 2008 blant annet for følgende forhold:

- Manglende sporbarhet i anskaffelsesdokumentasjon
- Manglende dokumentasjon av utøvd budsjett-disponeringsmyndighet
- Kjøp av konsulenttenester over nasjonal terskelverdi, uten gjennomføring av konkurranse
- Overskridelser av maksimumsgrensene for overtid
- Ikke tilstrekkelig sporbarhet mellom lønns- og regnskapssystem
- Bruk av misvisende lønnartskoder for overtidsubbetalinger

Revisjonen for 2009 viser at NVH har satt i verk tiltak for å følge opp forholdene som ble påpekt. Funn fra revisjonen viser også betydelige forbedringer ved flere av forholdene som resulterte i avsluttende revisjonsbrev med merknad i fjor. Det er fortsatt svakheter når det gjelder

grunnlagsdokumentasjon for transaksjoner, men omfanget er redusert. Det framgår av styre-referater at NVH fortsetter å følge opp merknadene også i 2010.

Departementet opplyser at det har merket seg at det er en betydelig forbedring ved flere av de forholdene som førte til avsluttende revisjonsbrev med merknad for 2008. Departementet registrerer at det fortsatt er svakheter når det gjelder grunnlagsdokumentasjon for transaksjoner, men at omfanget er redusert. Departementet opplyser å ha hatt tett oppfølging gjennom flere dialogmøter med Norges veterinærhøgskole.

Saken avsluttes.

Kunsthøgskolen i Bergen

Kunsthøgskolen i Bergen (KHiB) fikk avsluttende revisjonsbrev med merknad i 2008 for følgende forhold:

- Sporbarhet på dokumentasjon som vedrører reiser er ikke tilfredsstillende
- Sporbarhet på dokumentasjon som vedrører representasjon og bevertning er ikke tilfredsstillende
- Manglende samsvar mellom eksisterende dokumentasjon og utbetalinger til selvstendig næringsdrivende
- Rekvisisjoner er datert etter at faktura for bestillingen er mottatt
- Mangler i dokumentasjon av overtidarbeid
- Manglende etiske retningslinjer og varslingsrutiner

Riksrevisjonen så det som svært alvorlig at det i stor grad var ledelsen ved høgskolen som hadde brutt regelverket vedrørende reiser, representasjon og bevertning.

Revisjonen for 2009 viser at KHiB har iverksatt flere tiltak for å rette opp i de påpekte forhold. Høgskolens styre har vedtatt etiske retningslinjer og varslingsrutiner, og det er utarbeidet nye rutinebeskrivelser for lønn, reiser, representasjon og bevertning. Funn fra revisjonen viser forbedringer ved flere av forholdene som ble påpekt i fjor.

Departementet opplyser at det har merket seg tiltakene Kunsthøgskolen i Bergen har iverksatt for å rette opp de påpekte forholdene. Departementet har gjennomført et dialogmøte med kunsthøgskolen som et ledd i oppfølgingen av prosessene ved høgskolen. Departementet viser ellers til at det nå er tilsatt ny direktør ved Kunsthøgskolen

i Bergen, og forutsetter at arbeidet med utvikling og effektivisering av administrative rutiner og systemer ved høyskolen fortsetter.

Saken avsluttes.

Høgskolen i Lillehammer

Høgskolen i Lillehammer (HiL) fikk avsluttende revisjonsbrev med merknad i 2008 knyttet til følgende forhold:

- Manglende samsvar i regnskapet – bevilgningsfinansiert virksomhet
- Oppsett av årsregnskapet
- Regnskapsmessig behandling av prosjekter

Revisjonen av regnskapet for 2009 viser at HiL har satt i verk tiltak for å følge opp forholdene som ble påpekt og at det har vært forbedringer på flere områder. Det er imidlertid fortsatt noen svakheter knyttet til avslutning av prosjekter og oppsett av årsregnskapet. På bakgrunn av svakheter knyttet til avslutning av prosjekter, synes periodens resultat i 2009 å være overvurdert med ca. kr 370 000. Videre er det påvist at høgskolens ordinære driftsresultat i 2009 er overvurdert med ca. 4 mill. kroner.

Riksrevisjonen er kjent med at HiL har fått tillatelse av departementet til å korrigere regnskapet for 2009 på bakgrunn av ovennevnte merknader.

Departementet uttaler at det har merket seg at HiL har satt i verk tiltak for å følge opp forholdene som utløste revisjonsbrev med merknad for 2008, men at det fortsatt er svakheter knyttet til forvaltningen av bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet og oppsett av årsregnskapet. Departementet har en aktiv oppfølging og dialog med HiL, og vil ellers videreføre det oppfølgingsopplegget som er etablert.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

Høgskolen Stord/Haugesund

Høgskolen Stord/Haugesund (HSH) fikk avsluttende revisjonsbrev med merknad i 2008. Årsaken var at høgskolen i balansen hadde inkludert en fordring som framsto som en fordring på høgskolen selv. Fordringen utgjorde vel 70 prosent av høgskolens opptjente virksomhetskapital. Revisjon for 2009 viser at HSH har tilbakeført fordringen og at virksomhetskapitalen er tilsvarende redusert. Endringen er omtalt i ledelseskomentarene.

Departementet registrerer at Høgskolen Stord/Haugesund har ført tilbake fordringen. Departementet har ingen merknader til den regnskaps-tekniske løsningen HSH har valgt for tilbakeføringen av fordringen.

Saken avsluttes.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Informasjonssikkerhet

For at virksomhetene skal kunne etablere en tilstrekkelig internkontroll som omfatter integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet av viktig informasjon og informasjonssystemer må det gjennomføres risikovurderinger. Riksrevisjonen konstaterer at enkelte av virksomhetene underlagt Kunnskapsdepartementet ikke har tilfredsstillende oversikt over hvilke verdier de besitter. Dette gjør det utfordrende å klassifisere verdiene og gjennomføre risikoanalyser. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementets oppfølging av virksomhetenes internkontroll har vært tilstrekkelig.

Riksrevisjonen registrerer at Kunnskapsdepartementet ikke har definert Meteorologisk institutt som samfunnskritisk selv om instituttet leverer samfunnskritiske tjenester. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets vurdering.

Bevisstgjøring og kompetanse er viktig for å forebygge informasjonssikkerhetshendelser. Riksrevisjonen ber opplyst om departementet vil gi klarere føringer til virksomheter i sin sektor for å sikre bevisstgjøring og kompetanse.

4.2 Økonomistyring

Riksrevisjonen viser til at flere av virksomhetene innen UH-sektoren har økonomiske utfordringer ved at de har brukt mer enn sine tildelte bevilgninger. Riksrevisjonen konstaterer at ledelsen ved mange virksomheter ikke har etablert tilfredsstillende systemer for å kunne utøve nødvendig styring. Revisjonen viser at en viktig årsak til den utfordrende økonomiske situasjonen ved enkelte av høgskolene nettopp er manglende systemer og rutiner som kan sette styrene og ledelsen bedre i stand til å tilpasse driften etter bevilgningsrammene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvilke konsekvenser de økonomiske utfordringene får for aktivitetsnivået og likviditeten på både kort og lang sikt.

4.3 Universitets- og høskoleansattes bierverv og roller i næringslivet

Mange av virksomhetene på universitets- og høskolesektoren har ikke foretatt en overordnet gjennomgang av hvilke områder hos virksomheten som anses å være mest utsatt for misligheter. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har til hensikt å be virksomhetene om å foreta en slik overordnet gjennomgang.

Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved om departementet vil sørge for at virksomhetene etablerer rutiner for å underrette Riksrevisjonen ved mistanke om misligheter.

Riksrevisjonen viser til at det er et betydelig omfang av bierverv blant vitenskapelig ansatte på universitets- og høskolesektoren. Dette medfører risiko for at arbeid hos hovedarbeidsgiver blir skadelidende, i strid med de ansattes lojalitetsplikt til arbeidsgiver. Samtidig mangler de fleste virksomhetene rutiner for å sikre tilstrekkelig åpenhet rundt biervervene. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det derfor en betydelig risiko for at uheldige rolleblandinger og habilitetskonflikter ikke blir avdekket. På denne bakgrunn stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om departementet er kjent med omfanget av slike bierverv og om departementet har viet tilstrekkelig oppmerksomhet til problemstillingen i sin styringsdialog med virksomhetene.

Fakultetsdirektør ved Høgskolen i Bodø, gjennom Senter for prestasjonsutvikling, avviste fakturaer fra en fotballklubb der han selv er styreleder. Riksrevisjonen registrerer at høgskolens krav overfor klubben ble motregnet ved kjøp av arena-reklame. Senteret leide også inn en person fra fotballklubben til å utarbeide søknad om DAMidler, hvor midlene blant annet skulle gå til klubben selv.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved høgskolens engasjement overfor fotballklubben. Riksrevisjonen ber på denne bakgrunn opplyst hvilke tiltak departementet vil sette i verk for å sikre at bestemmelsene knyttet til habilitet blir ivaretatt.

4.4 Lønn – bortfall av særavtalen

Riksrevisjonen viser til at særavtalen om lønns- og arbeidsvilkår falt bort fra 1. august 2007 for alle undervisnings- og forskerstillinger ved universitetene og høskolen. Revisjonen viser at mange virksomheter fortsatt feilaktig utbetaler mertimer istedenfor overtid. Utbetalingene

foretas i stor grad uten at det er etablert tilfredsstillende tidsregistrering.

Riksrevisjonen har merket seg Kunnskapsdepartementets klare pålegg om at bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalen skal følges. Riksrevisjonen konstaterer imidlertid at departementets frist til virksomhetene for når nødvendige tiltak skal være iverksatt, er utsatt til utgangen av 1. halvår 2010. Det er Riksrevisjonens inntrykk at utsettelsene har sin årsak i stor motstand i sektoren for å etablere nødvendige systemer som tilfredsstillende kravene i arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalen. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om tiltakene departementet har satt i verk for å følge opp og kontrollere virksomhetenes etterlevelse av regelverket, har vært tilstrekkelig.

4.5 Lønn – øvrige forhold

Revisjonen har vist flere tilfeller av brudd på regelverket for utbetaling av lønn. Riksrevisjonen vil peke på at konsekvensene av dette blant annet er at de ansatte ikke mottar ytelsene de har krav på eller at virksomhetene kan bli ansvarlige for å betale forskuddstrekket som følge av feilaktig utbetaling av lønn.

4.6 Anskaffelser

Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser er viktig for å sikre en forsvarlig bruk av offentlige midler og forebygge misligheter og korrupsjon. Riksrevisjonen har de siste årene konstatert gjentatte brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser. For å bedre internkontrollen har virksomhetene blant annet blitt bedt om å implementere to elektroniske fellessystemer for å sikre en bedre regeletterlevelse. Fellessystemene kan foreløpig ikke sies å ha bidratt til en vesentlig forbedring i kvaliteten på anskaffelsene på KD-sektoren, slik departementet hevder. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet vurderer virksomhetenes internkontroll som tilfredsstillende og om det er behov for andre tiltak for å sikre at virksomhetene følger lov og forskrift.

4.7 Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet

Det er fortsatt mange virksomheter som har utfordringer knyttet til å etterleve regelverket når det gjelder bidrags- og oppdragsfinansierte aktiviteter. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om de tiltak departementet har iverksatt gjennom presiseringer i tildelingsbrev og ulike møter med sektoren, har gitt de ønskede resultatene.

4.8 Regnskapskvaliteten i universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen viser til at flere virksomheter i UH-sektoren ikke etterlever gjeldende regelverk og føringer fra Kunnskapsdepartementet vedrørende økonomiforvaltningen. Riksrevisjonen har i flere år bemerket svakhetene i økonomiforvaltningen overfor departementet. Riksrevisjonen registrerer at departementet har tatt opp disse forholdene i et felles møte med sektoren. Riksrevisjonen stiller på nytt spørsmålet om departementets styring og oppfølging på dette området har vært tilfredsstillende.

4.9 Avsluttende revisjonsbrev med merknad

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Samisk høyskole, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo og Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring har mottatt revisjonsbrev med merknad. Revisjonen viser at det er virksomheter under Kunnskapsdepartementet som fortsatt har store utfordringer i forbindelse med virksomhetsstyring, internkontroll og økonomiforvaltning.

De merknadene Riksrevisjonen har til virksomhetene som mottar avsluttende revisjonsbrev med merknad er i stor grad sammenfallende med forhold revisjonen har påpekt gjennom flere år. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets oppfølging og bruk av virkemidler i forhold til kvaliteten på de omtalte virksomhetenes regnskaper.

4.10 Aktivering av eiendommer og andre eiendeler på universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke gjennomførte den planlagte gjennomgangen av grunnlagsdokumentasjonen og rutinene for verdivurdering høsten 2009. Riksrevisjonen ber opplyst når dette arbeidet vil bli sluttført.

5 Svar fra Kunnskapsdepartementet

Saken har vært forelagt Kunnskapsdepartementet, og statsrådene har i brev av 20. august 2010 svart:

"Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet
Riksrevisjonen viser innledningsvis til at virksomhetene i universitets- og høyskolesektoren har en friere stilling enn den øvrige statsforvaltningen, og at dette medfører at det hviler et særskilt oppfølgingsansvar på departementet overfor virksomhetene. Kunnskapsdepartementet ser det som en viktig oppgave å følge opp virksomhetene,

men vil understreke at oppfølgingen må skje på måter som ikke er i strid med den frie stillingen og det ansvaret uh-institusjonene er gitt av Stortinget, eller som bidrar til unødige byråkratisering. Et reelt handlingsrom er viktig for at institusjonene skal kunne løse sitt samfunnsoppdrag og lykkes i en stadig sterkere nasjonal og internasjonal konkurranse innenfor undervisning og forskning.

Økonomiforvaltningen ved universitetene og høyskolene er av mange grunner komplisert. Samtidig som kvaliteten i forvaltningen av institusjonene etter departementets mening har blitt bedre, har kravene til den administrative virksomheten også økt. Departementets hovedstrategi for å møte disse utfordringene er å sikre ansvarlige styrever i uh-sektoren som tar et selvstendig ansvar både for den faglige utviklingen og for at institusjonene har en forsvarlig administrasjon og økonomiforvaltning. Departementet er opptatt av at både departementets og institusjonenes forvaltning blir bedre, og det er derfor under etablering et utredningsprosjekt som skal vurdere konkrete tiltak som kan bidra til høyere kvalitet på disse områdene. Både organisering av forvaltningsarbeidet og virkemiddelbruken skal utredes med mål om å finne bedre og mer effektive løsninger.

Informasjonssikkerhet

Identifikasjon/klassifisering av informasjonsaktiva og risikovurderinger – Intern kontroll
Riksrevisjonen skriver at enkelte av virksomhetene underlagt Kunnskapsdepartementet ikke har tilfredsstillende oversikt over hvilke verdier de besitter, og at dette gjør det utfordrende å klassifisere verdiene og gjennomføre risikoanalyser. Det går fram av avsnitt 1.3.1 at Riksrevisjonen her sikter til to virksomheter som er undersøkt. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementets oppfølging av virksomhetenes intern kontroll har vært tilstrekkelig.

Informasjonssikkerhet er i dag en integrert del av flere lover og forskrifter. Eksempler på slike lover er sikkerhetsloven, personopplysningsloven, esignaturloven, ekomloven og pasientopplysningsloven. Kunnskapsdepartementet forutsetter at underliggende virksomheter tar sitt selvstendige ansvar for å følge gjeldende lover og forskrifter. Det er samtidig departementets ansvar å utøve overordnet oppfølging innen sikkerhet og beredskap, herunder om informasjonssikkerheten er tilfredsstillende. Departementet nytter den ordinære styringsdialogen med virksomhetene

til å følge opp spørsmål knyttet til sikkerhet og beredskap. Dette innebærer at Kunnskapsdepartementet bruker tildelingsbrev, årsrapportering, etatsstyringsmøter og beredskapstilsyn til å ta opp disse spørsmålene med virksomhetene.

Departementet har i tildelingsbrev for 2009 til alle 48 underliggende virksomheter stilt krav om at institusjonen blant annet skal kunne dokumentere at det er utarbeidet risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), eventuelt aktuelle krisescenarioer. I dette ligger også et krav om å redegjøre for arbeidet med informasjonssikkerhet. Virksomhetene har rapportert til departementet på ovenstående. Kunnskapsdepartementet har på nåværende tidspunkt ikke informasjon som tilsier at det foreligger systematiske svakheter i underliggende virksomheters informasjonssystemer eller uakseptabel risiko for informasjonssikkerheten. For de 39 institusjonene i universitets- og høyskolesektoren pågår det et felles arbeid i regi av UNINETT AS som bidrar til å følge opp virksomhetenes interne kontroll innenfor informasjonssikkerhet. I departementets brev til Riksrevisjonen av 01.09.09 ble det informert om at UNINETT gjennomfører et større prosjekt (GigaCampus) for felles plattform og standardisering av nettverksinfrastrukturen i universitets- og høyskolesektoren (jf. St.prp. nr. 1 (2005-2006)). I forbindelse med dette prosjektet tilbyr UNINETT kurs i bygging av lokale it-sikkerhetsteam (IRT), og it-revisjon av alle uhinstitusjoner, for å sikre at forskningsnettet og institusjonene samlet har en tilfredsstillende informasjonssikkerhet. Sikkerhetsgjennomgangene bygger på ISOstandardene 27001 og 27002 og beste praksis. Arbeidet har pågått kontinuerlig siden november 2006 med kurs, og siden 2008 med it-revisjon. De fleste institusjonene har i løpet av 2009 gjennomført it-revisjon, og resten planlegger gjennomføring i løpet av 2010. Departementet vil som overordnet ansvarlig fortsatt aktivt følge opp underliggende virksomheter på dette området.

Meteorologisk institutt

Riksrevisjonen skriver at Kunnskapsdepartementet ikke har definert Meteorologisk institutt som samfunnskritisk selv om instituttet leverer samfunnskritiske tjenester, og stiller spørsmål ved departementets vurdering. Departementet mener at dette kan bero på en misforståelse som har oppstått fordi departementet i brevet til Riksrevisjonen den 19. april 2010 begrenset sitt svar på dette punktet til virksomheter som er omfattet av ekomloven. I Kunnskapsdepartementets brev med vedlegg til Riksrevisjonen datert

12. november 2009 fremgår departementets vurdering: "Deler av virksomheten ved Met.no må også vurderes som samfunnskritisk." Tungregningskapasiteten og ikt-systemer er spesielt nevnt som "kritisk infrastruktur i denne sammenheng". For ordens skyld viser departementet også til at denne vurderingen fremgår av tilsynsrapporten om samfunnssikkerhet og beredskap fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap basert på tilsynet som ble foretatt høsten 2009. Departementets vurdering av Meteorologisk institutts samfunnskritiske funksjon medfører videre at instituttet er gitt en sentral rolle i departementets beredskapsplan, som er en del av det nasjonale beredskapsystemet (NBS). Det er således godt samsvar mellom instituttets og departementets oppfatning av Meteorologisk institutts samfunnskritiske funksjon, og denne vurderingen er også lagt til grunn i vår etatsstyring av virksomheten.

Beskyttelse av samfunnskritisk ikt-infrastruktur
Riksrevisjonen skriver under avsnitt 1.3.1 at den ikke kan se at departementet har gitt føringer for beskyttelse av samfunnskritisk ikt-infrastruktur. Kunnskapsdepartementet viser til at Norwegian Internet Exchange ved Universitetet i Oslo og navnetjeneren for *.no domenet forvaltet av UNINETT NORID AS¹, begge er underlagt ekomloven. I Kunnskapsdepartementets tidligere korrespondanse med Riksrevisjonen er det blant annet vist til at ekomloven gir føringer for sikring av disse tjenestene, og at tjenestene er gjenstand for kontroll fra Post- og teletilsynet. Det er planlagt en dialog høsten 2010 mellom Kunnskapsdepartementet, Universitetet i Oslo, UNINETT og Samferdselsdepartementet/Post- og teletilsynet for å drøfte roller og ansvar knyttet til hvordan departementene skal følge opp underliggende virksomheter som forvalter samfunnskritisk ikt-infrastruktur.

Bevisstgjøring og kompetanse

Riksrevisjonen skriver under avsnitt 1.3.1 at den har registrert at departementet ikke har gitt tilstrekkelig føringer til underliggende virksomheter om gjennomføring av tiltak for å øke bevissthet og kompetanse om informasjonssikkerhet. Riksrevisjonen ber opplyst om departementet vil gi klarere føringer til virksomheter i sin sektor for å sikre bevisstgjøring og kompetanse om informasjonssikkerhet.

1) UNINETT Norid AS er et heleid datterselskap av UNINETT AS, som er heleid av Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet er enig i at bevisstgjøring og kompetanse om informasjonssikkerhet er viktig i arbeidet med å forebygge informasjonssikkerhetshendelser. Departementet har initiert tiltak for å styrke kompetansen innenfor informasjonssikkerhet i underliggende virksomheter. I uh-sektoren bidrar Uninett AS til at institusjonene blant annet utvikler sikkerhetspolicy, som er et viktig virkemiddel for å øke bevisstgjøring og kompetanse om informasjonssikkerhet. Kunnskapsdepartementet er positive til de aktivitetene som pågår i uh-sektoren. Departementet viser til at de nasjonale retningslinjene for å styrke informasjonssikkerheten fastslår at ansvaret for gjennomføring av dette innsatsområdet ligger hos ledelsen i den enkelte virksomhet. Det er uklart for departementet hvilke kriterier og fakta som er grunnlaget for Riksrevisjonens uttalelse om at departementet ikke har gitt tilstrekkelige føringer.

Departementet har våren 2010 satt i gang en intern prosess med sikte på at samfunnssikkerhet og beredskap, herunder informasjonssikkerhet, i enda sterkere grad blir integrert i den ordinære virksomhetsstyringen. Som et ledd i denne prosessen skal det utarbeides et overordnet strategidokument for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kunnskapssektoren.

Økonomistyring

Kunnskapsdepartementet er gjennom tilsynet og oppfølgingen av institusjonene blitt oppmerksom på at flere av virksomhetene i sektoren har økonomiske utfordringer som følge av at de over tid har brukt mer enn sine tildelte bevilgninger.

For å øke kvaliteten i økonomiforvaltningen har departementet lagt vekt på å utvikle et godt overordnet rammeverk, gode og tjenlige administrative systemer og rutiner, kompetanseutvikling og tettere og mer aktiv oppfølging. Departementet er opptatt av at styret og ledelsen ved den enkelte institusjon til enhver tid har tilgang til oppdatert informasjon om institusjonens økonomiske stilling. Et viktig element i denne sammenheng er vår anbefaling om å utarbeide periodiserte budsjetter som sammenstilles med de tilsvarende regnskaper og presenteres for styret når regnskapene for de aktuelle periodene behandles. Departementet legger vekt på at styret ved den enkelte institusjon har et aktivt forhold til institusjonens økonomiske stilling, og har fastsatt at delårsrapporten for annet tertial skal være godkjent av institusjonens styre før den presenteres for departementet. Departementet er opptatt av at den enkelte institusjons styre etablerer regler og

rutiner som sikrer en forsvarlig økonomisk styring og utvikling, og at styret ivaretar sin kontrollfunksjon og er seg sitt ansvar som øverste styringsorgan bevisst. Departementet ser det slik at styret må ta tak i de økonomiske utfordringene så tidlig at det er mulig å justere aktivitetsnivået ved institusjonen uten alvorlige konsekvenser og på en slik måte at det ikke oppstår fare for et vesentlig redusert økonomisk handlingsrom og negativ likviditet. Departementet har som ledd i den ordinære oppfølgingen av institusjonene utviklet virkemidler som aktiveres dersom rapportering og prognoser viser at økonomistyringen ikke er tilfredsstillende. Departementet har fulgt opp disse forholdene blant annet i etatsstyringsmøter og i dialogmøter med virksomhetene.

Departementet vil for øvrig vise til omtalen innledningsvis av utredningsprosjektet som skal vurdere konkrete tiltak som kan bidra til høyere kvalitet i forvaltningen i underliggende virksomheter. Prosjektet skal kartlegge organisatoriske og styringsmessige utfordringer i forvaltningen i virksomhetene samt administrativ kapasitet og kompetanse. Videre skal prosjektet vurdere organiseringen og gjennomføringen av intern kontroll og om deler av forvaltningen kan ivaretas av eller i samarbeid med andre aktører. Prosjektet skal også vurdere organiseringen og arbeidet med disse spørsmålene i departementet

Universitets- og høskoleansattes bierverv og roller i næringslivet

Forebygging av misligheter i universitets- og høskolesektoren

Kunnskapsdepartementet har i tråd med økonomireglementet § 3 fastsatt hovedinstrukser for økonomiforvaltningen ved de underliggende virksomhetene. Instruksene presiserer virksomhetsledelsens ansvar for økonomiforvaltningen og gir overordnede retningslinjer. Innenfor de rammene som økonomireglementet, bestemmelsene og hovedinstruksen gir, skal virksomhetene fastsette sine egne interne instruksjoner. Departementet er kjent med at de underliggende virksomhetene har utarbeidet utfyllende retningslinjer, rutiner og beskrivelser, tilpasset det risikobildet den enkelte virksomhet står overfor. Departementet har pålagt institusjonene i uh-sektoren å ha egne etiske retningslinjer både for administrativ og faglig virksomhet. Departementet følger med på om virksomhetene har supplerende retningslinjer, og har tatt dette opp med institusjoner der slike mangler.

Departementet forutsetter at institusjonene holder seg til gjeldende retningslinjer for behandling av

saker som gjelder misligheter i statstjenesten, herunder underretning til Riksrevisjonen når det foreligger mistanke om slike forhold. Departementet legger vekt på at institusjonene innretter sine interne kontrollsystemer og -funksjoner slik at risikoen for misligheter reduseres så langt som mulig. Departementet har i tildelingsbrevet for 2010 forutsatt at institusjonene gjør gjennomgående vurderinger av arbeidet med risikostyring, og at konkrete risikovurderinger skal omtales i rapporteringen til departementet. Departementet vil videre peke på at universitets- og høyskolesektoren har fulgt opp føringer i tildelingsbrev om risikovurderinger og sektorens ansvar for forebygging av misligheter, ved at Universitets- og høyskolerådet satte ned en arbeidsgruppe som i mai 2009 la frem rapporten "Misligheter og irregularetter i UH-sektoren".

Universitets- og høyskoleansattes bierverv

Slik det fremgår av departementets brev av 19. mai 2010 til Riksrevisjonen, mener departementet "at det er ønskelig at vitenskaplig ansatte ved universiteter og høyskoler er engasjert i nærings- og samfunnsniv utenfor institusjonen som ledd i det faglige arbeidet og ved andre institusjoner som har forskning og undervisning som formål". Bygging av relasjoner mellom institusjoner og næringsliv er en ønsket utvikling, for eksempel når det gjelder forskerutdanning og kunnskapsoverføring mellom utdannings- og forskningsmiljøene og næringsliv og offentlige virksomheter. Departementet vil understreke at det er viktig at det er ryddige forhold rundt disse relasjonene. Departementet legger for øvrig også vekt på at arbeidstaker og arbeidsgiver har avklart eventuelle interessekonflikter, og at arbeidsgiver har rutiner for å håndtere slike. Departementet legger til grunn at universiteter og høyskoler har opplegg som sikrer ryddige forhold rundt ansattes bierverv, og vil si seg tilfreds med at Riksrevisjonens undersøkelse ikke har påvist rollekonflikter mellom engasjement i næringslivet og ansettelse ved universiteter og høyskoler.

Det bør altså legges til rette slik at ansatte kan ha bistillinger i tillegg til sin hovedstilling. At det er et "betydelig omfang" av bierverv blant vitenskapelig ansatte i universitets- og høyskolesektoren, er en ønsket situasjon. Riksrevisjonen tar i sitt brev av 29. juni 2010 opp risikoen for at habilitetskonflikter ikke blir oppdaget. Ansatte i offentlige virksomheter forventes å være kjent med de generelle reglene om habilitet, og departementet legger til grunn at virksomhetene

informerer ansatte i tilstrekkelig grad om hvilke regler som gjelder.

Departementet vil peke på at spørsmålet om og vilkårene for at tilsatte i hovedstilling ved universiteter og høyskoler kan ha bistillinger ved andre rettssubjekter, er omhandlet i rundskriv F-20/07² hvor det i veilederen til reglementet blant annet pekes på at de generelle reglene og avtalene om adgang til å ha bistillinger for arbeidstakere i staten skal følges i slike tilfeller. Departementet er kjent med at flere institusjoner i tillegg til de generelle reglene har regulert dette området gjennom egne retningslinjer for bierverv med videre.

Der en arbeidstaker har bistillinger eller ekstrarbeid på sin fritid i et slikt omfang eller av en slik karakter at det kan oppstå tvil om dette er forenlig med hovedarbeidsgivers interesser, følger det av arbeidstakerens lojalitetsplikt at vedkommende på forhånd tar spørsmålet opp med arbeidsgiver. Det kan imidlertid være tvilsomt hvorvidt virksomheten kan pålegge alle arbeidstakere en generell meldeplikt om bierverv uten særlig hjemmel. Vi viser i denne sammenhengen til kommentarene til Etsiske retningslinjer for statstjenestemenn pkt. 4.2.

Høgskolen i Bodø

Når det gjelder Høgskolen i Bodø og fakultetsdirektørens habilitet, har departementet registrert at vedkommende med unntak av oppstartfasen ikke har ivare tatt funksjonene som senterleder/prosjektleder. Departementet har fulgt opp saken ved Høgskolen i Bodø, og høyskolen er i gang med å videreutvikle den interne kontrollen.

Lønn – bortfall av særavtalen

Som opplyst i vårt brev av 19. mai 2010 til Riksrevisjonen, har departementet i lys av avklaring i Fornyings-, administrasjons- og kirke departementets brev av 29. oktober 2009 vedrørende kravene til registrering for utbetaling av overtid, lagt opp til at institusjonene skal ha gjennomført tiltak i løpet av 1. halvår 2010. Departementet vil med utgangspunkt i de framdriftsplanene institusjonene har lagt fram for innføring av systemer som tilfredsstillende kravene for registrering av overtid, følge opp saken videre.

Lønn – øvrige forhold

Departementet er opptatt av at avvik som er registrert i forbindelse med revisjonens generelle

2) Reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer.

lønnsrevisjon, blir lukket. Departementet har tatt opp forvaltningen på lønnsområdet i personalsjefmøtene i sektoren og i diverse økonomifora og forutsetter at universitetene og høyskolene følger de bestemmelser som gjelder på lønnsområdet. Departementet er opptatt av at de interne kontrollfunksjonene styrkes, og vil følge dette videre opp i styringsdialogen med virksomhetene.

Anskaffelser

Departementet registrerer en positiv tendens hvor flere institusjoner skiller ut anskaffelsesområdet som egen funksjon og sentraliserer de tyngste innkjøpene. Likevel er det fortsatt utfordringer knyttet til etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser i sektoren. Dette er fortsatt et prioritert område for departementet, og vi vil i den videre oppfølgingen legge vekt på at institusjonene styrker sin innkjøpskompetanse, reduserer omfanget av innkjøpsfullmakter, etablerer elektroniske støttesystemer og styrker den interne kontrollen knyttet til innkjøp. Departementet kan registrere en positiv utvikling i utbredelse og bruk av elektroniske støttesystemer. For å få et oppdatert utgangspunkt for den videre oppfølgingen, vil departementet gjennomføre en ny kartlegging av innkjøpsområdet i sektoren i løpet av høsten 2010. Departementet legger vekt på å gjøre virksomhetsledelsen ansvarlig for oppfølging av anskaffelsesvirksomheten, og har tatt opp de forhold som revisjonen har avdekket i vårens etatsstyringsmøter.

Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet

Departementet har merket seg at Riksrevisjonens undersøkelser i 2009 viser at det fortsatt forekommer brudd på regelverket for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet, og at Riksrevisjonen mener at flere virksomheter fortsatt har mangelfull kompetanse og forståelse for regelverket på dette området. Departementet mener at rundskriv F-20-07 som ble innført i 2008 og som omhandler regelverket for behandling av bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet og regnskapspraksis, er et tilstrekkelig grunnlag for god forvaltning på dette området i sektoren, og at utfordringen er etterlevelse av regelverket. Departementet vil også anføre at god intern kontroll er et viktig redskap for å sikre enhetlig praksis og oppfølging av de formelle sidene ved regelverket.

Departementet får jevnlig spørsmål knyttet til klassifisering av bidrags- og oppdragsfinansierte prosjekter fra institusjonene i sektoren. Departementet har derfor satt opp denne delen av regelverket som et særskilt tema i regionsseminarene

høsten 2010, og vil også omtale disse problemstillingene i retningslinjene for årsavslutningen for 2010. Det vurderes også å utvikle et mer målrettet veiledningsmateriale på dette området.

Regnskapskvaliteten i universitets- og høyskolesektoren og avsluttende revisjonsbrev med merknader

Departementet har merket seg at Riksrevisjonen har funnet kvalitetsavvik på flere områder ved revisjonen av regnskapene for 2009. Departementet har registrert at det er utfordringer knyttet til lønnsområdet, innkjøpsområdet og prosjektadministrasjonen i universitets- og høyskolesektoren. Departementet mener at sentrale virkemidler for å møte disse utfordringene er større oppmerksomhet i styringsorganene, styrket kompetanse, bedre kvalitetssikring og tilstrekkelig kapasitet på det administrative området ved institusjonene. Departementet legger vekt på at institusjonene gjennomfører de grunnleggende regnskapstekniske handlinger i samsvar med regelverket før regnskapene avsluttes og fremlegges, og at års- og delårsregnskap er korrekt behandlet i institusjonens organer. Departementet ser bedre intern kontroll som avgjørende for å sikre høy administrativ kvalitet og viser i denne forbindelse til utredningsprosjektet om arbeidet med forvaltning som er omtalt foran.

Departementet har i tillegg til overvåkingen av institusjonenes økonomistyring og økonomiske stilling også etablert mekanismer for å fange opp avvik i regnskapskvalitet. Departementet tar løpende opp de avvik som registreres med aktuelle institusjoner, med særskilt oppfølging der det bedømmes å være nødvendig. Som et ledd i den generelle oppfølgingen, og for å forsterke oppmerksomheten rundt regnskapskvalitet i sektoren, blir resultatene av departementets kvalitets- og formalkontroll av delårsregnskap og årsregnskap nå sendt alle institusjonene til orientering.

Samisk høgskole

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til årsregnskapet for 2009 ved Samisk høgskole. Departementet har redegjort for saken i brev til Riksrevisjonen av 13. mai 2010, i tillegg til de redegjørelser Samisk høgskole har gitt. Departementet har etablert et opplegg for oppfølging i 2010 og har pålagt Samisk høgskole å organisere det videre forbedringsarbeidet som et eget prosjekt. Departementet legger opp til at Samisk høgskole engasjerer ekstern bistand som skal kvalitetssikre tiltaksplan og videre arbeid for å rette opp de omtalte forhold, slik at høyskolen i

fremtiden overholder gjeldende regelverk og leverer årsregnskap til rett tid. Framdriften i prosjektet skal dokumenteres og følges opp. Rapportering skal skje til høyskolens styre med kopi til departementet. Departementet legger i tillegg opp til å følge arbeidet gjennom rapporteringsmøte med høyskolen og den eksterne rådgiveren.

Arkitektur- og designhøgskolen

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Arkitektur- og designhøgskolens regnskap for 2009 for så vidt gjelder virksomhetsstyring, ledelseskomentarer, intern kontroll og anskaffelser. Arkitektur- og designhøgskolen er en av institusjonene som har vært under særskilt oppfølging fra departementet etter at det ble klart at høyskolens økonomiske stilling ga grunn til bekymring. Departementets primære anliggende i denne sammenheng er at Arkitektur- og designhøgskolen gjennomfører nødvendige og tilstrekkelige tiltak for å få på plass en økonomiforvaltning som fullt ut tilfredsstillende både interne og eksterne krav. Departementet har på denne bakgrunn bedt styret om å skaffe seg oversikt over den faktiske økonomiske stilling og utarbeide en handlingsplan for å styrke de grunnleggende regnskapstekniske rutineene, virksomhetsstyringen, økonomiadministrasjonen og økonomiforvaltningen for øvrig.

Etter departementets mening har styret ved Arkitektur- og designhøgskolen tatt tak i problemstillingene på en god måte. Således er departementet kjent med at Arkitektur- og designhøgskolen har vedtatt en tiltakspakke for økonomiforvaltningen og er i ferd med å restrukturere og styrke økonomiadministrasjonen. Departementet har notert seg at høyskolen vil benytte seg av eksterne bistand til økonomiarbeidet og som rådgiver i omstillingsarbeidet høyskolen står framfor. Departementet har etablert et eget oppfølgingsopplegg med forsterket rapportering og evaluering frem til neste årsoppgjør.

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) har fått revisjonsbrev med merknad. Departementet påla NOVA å legge om regnskapet fra og med budsjettåret 2009 slik at det skulle være i samsvar med de anbefalte statlige regnskapsstandardene (SRS), men må konstatere at instituttet ikke har gjennomført dette fullt ut. Instituttet har ført kostnader direkte mot et fond, noe som har bidratt til at årsresultatet

for 2009 fremstår misvisende. Instituttets styre vil i tiden fremover følge arbeidet med regnskapet særlig tett for å sikre at neste års regnskap fullt ut samsvarer med SRS. For øvrig har vi merket oss at NOVA vil avvikle den omtalte fondsordningen, slik at alle kostnader heretter vil bli regnskapsført i henhold til kongruensprinsippet. Departementet har instituttets videre arbeid under oppfølging.

Aktivering av eiendommer og andre eiendeler i universitets- og høyskolesektoren

Departementet la opp til å foreta en gjennomgang av grunnlagsdokumenter og rutiner for verdipåvurdering i forbindelse med aktivering av eiendommer og andre eiendeler høsten 2009 som følge av Riksrevisjonens merknader til materialet i revisjonen for 2008, men har av ulike grunner vært nødt til å utsette det alt vesentlige av arbeidet med dette til 2010. Arbeidet vil bli slutført høsten 2010."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 45 avsluttende revisjonsbrev uten merknad og tre avsluttende revisjonsbrev med merknad til Samisk høgskole, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo og Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Kunnskapsdepartementet presiserer at Stortinget har gitt virksomhetene på universitets- og høyskolesektoren en friere stilling og et særskilt ansvar, og at etatsstyringen ikke må komme i konflikt med dette. Departementets hovedstrategi for å oppnå god forvaltning i virksomhetene er å sikre ansvarlige styrer som tar selvstendig ansvar både for den faglige utviklingen og for at det etableres en forsvarlig administrasjon og økonomiforvaltning. Riksrevisjonen er av den oppfatning at det på denne bakgrunn hviler et særskilt oppfølgingsansvar på departementet.

6.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen konstaterer at de kontrollerte virksomhetene under Kunnskapsdepartementet ikke har tilstrekkelig oversikt over vesentlig informasjon og ikt-utstyr. En slik oversikt er nødvendig for å kunne vurdere vesentlighet og risiko og fastsette en hensiktsmessig intern kontroll. Riksrevisjonen konstaterer også at virksomhetene ikke har tilstrekkelig intern kontroll knyttet til informasjonssikkerhet. Departementet har vist til at UNINETT AS bidrar til å sikre tilfredsstillende informasjonssikkerhet. Riksrevisjonen vil påpeke

at denne ordningen er frivillig og bare gjelder universitets- og høgskolesektoren.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vurderer deler av virksomheten ved Meteorologisk institutt som samfunnskritisk og at dette ligger til grunn for departementets etatsstyring.

Riksrevisjonen vil understreke departementets generelle overordnede ansvar for å sikre at underliggende virksomheter etablerer tilfredsstillende intern kontroll. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har iverksatt en intern prosess som skal integrere informasjonssikkerhet i den ordinære virksomhetsstyringen. Det skal i den forbindelse utarbeides et strategidokument for samfunnsikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren.

6.2 Økonomistyring

Riksrevisjonen ser alvorlig på at enkelte virksomheter på universitets- og høgskolesektoren har økonomiske utfordringer som følge av at de over tid har brukt mer enn sine tildelte bevilgninger. Riksrevisjonen konstaterer at dette vil kunne få konsekvenser for aktivitetsnivået ved virksomhetene. Departementet påpeker at det enkelte styre må ta tak i de økonomiske utfordringene så tidlig som mulig, og på en slik måte at det ikke oppstår risiko for et vesentlig redusert økonomisk handlingsrom. Riksrevisjonen registrerer at departementet har utviklet virkemidler som aktiveres dersom rapportering og prognoser viser at økonomistyringen ikke er tilfredsstillende. Riksrevisjonen vil presisere viktigheten av at virksomhetene etablerer systemer for å kunne utøve nødvendig styring.

6.3 Universitets- og høgskoleansattes bierverv og roller i næringslivet

Riksrevisjonen finner det uheldig at mange virksomheter på universitets- og høgskolesektoren ikke har foretatt en vurdering av hvilke områder hvor risikoen for misligheter er størst. Det er også kritikkverdig at mange av de kontrollerte virksomhetene ikke har rutiner for å varsle Riksrevisjonen ved mistanke om misligheter.

Vitenskapelig ansatte på universitets- og høgskolesektoren har et betydelig antall bierverv, noe som kan medføre at arbeid for hovedarbeidsgiver blir skadelidende. Departementet poengterer at det er ønskelig at vitenskapelig ansatte ved universiteter og høgskoler er engasjert i nærings- og samfunns- liv utenfor virksomheten som ledd i det faglige arbeidet. Riksrevisjonen konstaterer at de fleste kontrollerte virksomhetene ikke har rutiner for å

sikre åpenhet rundt slike bierverv. Etter Riksrevisjonens oppfatning eksisterer det derfor stor risiko for at rolle- og habilitetskonflikter ikke blir avdekket.

Riksrevisjonen er kritisk til at Høgskolen i Bodø ikke har etterlevd habilitetsreglene ved at en fakultetsdirektør anviste fakturaer fra en fotballklubb der han selv er styreleder. Etter Riksrevisjonens vurdering er det kritikkverdig at det ikke ble foretatt nødvendige habilitetsvurderinger fra høgskolens side i forkant av samarbeidet. Riksrevisjonen finner det videre uheldig at høgskolen leide inn en person fra fotballklubben til å utarbeide søknad om DA-midler, hvor midlene blant annet skulle gå til klubben selv. Riksrevisjonen er også kritisk til høgskolens engasjement overfor fotballklubben og konstaterer at departementet i sitt svar ikke har kommentert eller vurdert høgskolens samarbeidsforhold med klubben.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet ikke vil sette i verk spesielle tiltak for å sikre at bestemmelsene knyttet til habilitet blir ivaretatt, men forventer at ansatte i offentlige virksomheter er kjent med de generelle reglene for habilitet. Departementet legger videre til grunn at virksomhetene informerer de ansatte om hvilke regler som gjelder på området. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets vurdering på bakgrunn av det som er avdekket ved Høgskolen i Bodø.

6.4 Lønn – bortfall av særavtalen

Riksrevisjonen ser alvorlig på at virksomhetene i universitets- og høgskolesektoren fortsatt ikke etterlever regelverket på lønnsområdet etter at særavtalen om lønns- og arbeidsvilkår falt bort per 1. august 2007. Departementet har lagt opp til at virksomhetene skal ha gjennomført tiltak i løpet av 1. halvår 2010, og vil med utgangspunkt i virksomhetenes framdriftsplaner følge opp saken videre.

Riksrevisjonen er av den oppfatning at tiltakene departementet har iverksatt for å bedre situasjonen har kommet for sent og at disse ikke har hatt tilstrekkelig effekt. Konsekvensene av manglende oppfølging og kontroll er at flere virksomheter har utbetalt overtid i strid med statens regler. Riksrevisjonen forutsetter at gjeldende regelverk nå blir etterlevd.

6.5 Lønn – øvrige forhold

Riksrevisjonen finner det uheldig at flere virksomheter bryter regelverket for utbetaling av lønn.

Svakhhetene medfører blant annet at ansatte ikke mottar de ytelsene de har krav på. Riksrevisjonen forutsetter at virksomhetenes interne kontroll-funksjoner styrkes, og at departementet følger dette opp overfor virksomhetene.

6.6 Anskaffelser

Underliggende virksomheters brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser har vært påpekt overfor Kunnskapsdepartementet og virksomhetene i en årrekke. Riksrevisjonen er kritisk til at det fortsatt forekommer gjentatte brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen har merket seg at departementet legger vekt på at virksomhetene skal styrke innkjøpskompetansen, redusere antall innkjøpsfullmakter og styrke internkontrollen. For å få et oppdatert utgangspunkt for den videre oppfølgingen opplyser departementet at det vil gjennomføre en ny kartlegging av innkjøpsområdet i sektoren i løpet av høsten 2010.

6.7 Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at mange av virksomhetene på universitets- og høgskolesektoren fortsatt ikke i tilstrekkelig grad følger regelverket for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet. Dette har blant annet ført til at midler fra den bevilgningsfinansierte virksomheten har blitt omklassifisert til midler som virksomheten kan disponere friere. Departementet uttaler at regelverket er tilstrekkelig for god forvaltning, men at utfordringen ligger i å etterleve det. Riksrevisjonen ser alvorlig på at virksomhetene ikke har tilstrekkelig kompetanse og forståelse av regelverket.

6.8 Regnskapskvaliteten i universitets- og høgskolesektoren

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at flere virksomheter i universitets- og høgskolesektoren ikke etterlever gjeldende regelverk og føringer fra Kunnskapsdepartementet når det gjelder økonomiforvaltningen. Riksrevisjonen har i flere år bemerket svakheter på dette området overfor virksomhetene og departementet. Departementet opplyser at det er etablert tiltak for å overvåke virksomhetenes økonomistyring og økonomiske stilling, herunder også mekanismer for å fange opp avvik i regnskapskvalitet.

6.9 Avsluttende revisjonsbrev med merknad

Det er kritikkverdig at feil og mangler har medført at Samisk høgskole, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo og Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring har

mottatt revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen forutsetter at de tiltak som iverksettes gir resultater og at regnskapene for 2010 blir avlagt i henhold til lover og regler. Riksrevisjonen har merket seg at departementet foretar en særskilt oppfølging av de tre virksomhetene.

Samisk høgskole

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Samisk høgskole ikke i tilstrekkelig grad har vært kjent med regelverket for statlig økonomistyring. Konsekvensene har vært svakheter i årsregnskapet, manglende dokumentasjon av anskaffelser og manglende oppfølging av kundefordringer. Riksrevisjonen har merket seg at oppryddingsarbeidet skal organiseres som et eget prosjekt.

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo

Riksrevisjonen ser alvorlig på at økonomiforvaltningen ved Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo ikke er tilfredsstillende. Dette har medført svakheter i håndtering av prosjekter, anskaffelser og intern kontroll. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har etablert et eget oppfølgingsprogram for høgskolen og at styret har vedtatt en tiltakspakke for å bedre økonomiforvaltningen.

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring

Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) til tross for pålegg fra Kunnskapsdepartementet, ikke innrettet økonomirapporteringen for 2009 i henhold til de statlige regnskapsstandardene. Det er også kritikkverdig at NOVA i 2009 har bokført utgifter direkte mot fond for kompetanseutvikling slik at årsresultatet viser overskudd i stedet for underskudd.

6.10 Aktivering av eiendommer og andre eiendeler på universitets- og høgskolesektoren

Riksrevisjonen har merket seg at departementet av ulike grunner har vært nødt til å utsette gjennomgangen av grunnlagsdokumenter og rutiner for verdivurderinger i forbindelse med aktivering av eiendommer og andre eiendeler til 2010.

6.11 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Overføring av arbeidsgiveransvar
- Utdanningsdirektoratet
- Norges veterinærhøgskole
- Kunsthøgskolen i Bergen
- Høgskolen Stord/Haugesund

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Styrenes rolle i universitets- og høgskolesektoren
- Tilskudd forvaltet av departementet
- Leveranse av tjenester fra utlandet
- Høgskolen i Lillehammer

Følgende saker vil rapporteres særskilt neste år:

- Aktivisering av eiendommer og andre eiendeler på universitets- og høgskolesektoren

6.12 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon vedrørende spesialundervisningstilbudet i grunnskolen.

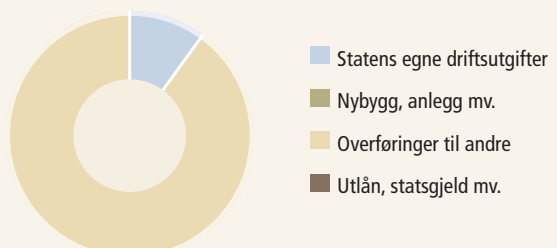
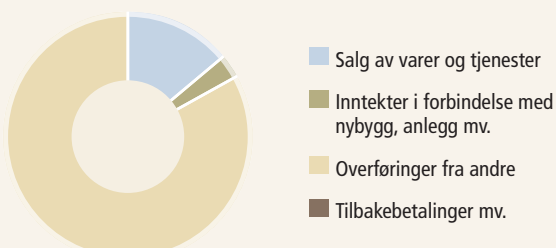
Landbruks- og matdepartementet

1 Landbruks- og matdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	165	15 361	15 526	15 215	275
Inntekter		1 015		1 072	

Utgiftsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt fem avsluttende revisjonsbrev uten merknad og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
7	virksomheter	Bioforsk
5	selskaper**	Statens landbruksforvaltning

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementets § 4., jf. Rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2010–2011).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men enten er disse av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har i 2009 gjennomført en revisjon av arbeidet med informasjonssikkerhet i Landbruks- og matdepartementet og Statens landbruksforvaltning. Det er gjort vesentlige funn vedrørende informasjonssikkerhet i Statens landbruksforvaltning jf. omtale under pkt. 2.2.

I Landbruks- og matdepartementet er det avdekket mangler i departementets etatsstyring av informasjonssikkerhet. Det er ikke stilt krav til underliggende virksomheter om identifisering og klassifisering av informasjon, blant annet vedrørende viktighet eller tilgjengelighetskrav. Det er også avdekket manglende oppfølging og kontroll av at det gjennomføres risikoanalyser av virksomhetskritisk ikt-infrastruktur. Departementet har ikke gjennomført særskilte kontroller og oppfølging av at virksomhetenes ikt-infrastruktur beskyttes. Departementet har heller ikke kontrollert og fulgt opp at eventuelle informasjonssikkerhetsbrudd i virksomhetene blir rapportert.

Landbruks- og matdepartementet tar funnene om manglende etatsstyring av informasjonssikkerhet til etterretning.

1.3.2 Produksjon og tap i reindriften

I St.prp. nr. 1 (2008–2009) kapittel 1147.71 *Omstillingstiltak i Indre Finnmark* er det omtalt at reindriften har betydelige tap. Den store differansen mellom søknad om og faktisk erstattet rovdyr tap er særlig framtrædende i Finnmark. Det er derfor et stort behov for å forbedre kunnskapen om produksjon og tapsårsaker i reindriften. Utgifter til å framskaffe ny kunnskap skal dekkes over denne posten.

I tildelingsbrevet til Reindriftnforvaltningen (RF) for 2009 går det fram at Landbruks- og matdepartementet gjennom RF har gått inn med delt finansiering av en undersøkelse av produksjon og tap i reindriften. Prosjektet er initiert av Miljøverndepartementet/Direktoratet for naturforvaltning (DN), og planlagt gjennomført av Norsk institutt for naturforskning (NINA) over en periode fra 2008 til 2012. Hensikten med

prosjektet er å øke kunnskapsgrunnlaget om produksjon og tap i reindriften. Kunnskap fra prosjektet skal kunne brukes både i forbindelse med beregning av rovvilttap i reindriften og i ressursforvaltningen av denne næringen. Prosjektet skal også gi økt kunnskap om det biologiske grunnlaget for produksjon i reindriften i alle reinbeiteområdene.

Med bakgrunn i tildelingsbrevet for 2009 ba Landbruks- og matdepartementet RF (i juli, gjentatt i november) om å utbetale sin andel til DN. Beløpet ble utbetalt først i desember etter at RF selv hadde innhentet faktura og oppgitt beløpet som skulle faktureres fra DN. I brev til departementet uttrykker RF blant annet skepsis til å skulle foreta utbetaling til DN etter selv å ha innhentet faktura og selv ha oppgitt beløpet som skulle faktureres, i tillegg til at man ikke kjenner til hvor bilag for prosjektet ligger og hvem som har kontroll med det, eller detaljene i avtalen.

Landbruks- og matdepartementet har i brev til Miljøverndepartementet innvendinger mot at Landbruks- og matdepartementets andel var økt med bakgrunn i prisstigning og økte kostnader. I avklarende brev fra Miljøverndepartementet ble Landbruks- og matdepartementets andel redusert til det opprinnelige.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at det har det overordnede ansvaret for at bevilgning og oppfølging av departementets andel av prosjektmidlene følges opp etter gjeldende økonomiregelvek. I og med at midlene til prosjektet er tildelt RF i tildelingsbrev, har departementet bedt RF om å utføre utbetalingene til DN. Departementet vil påse at det er en ryddig dialog med RF når det gjelder videre utbetalinger og oppfølging av departementets andel av prosjektkostnadene til DN. Siden det ble utbetalt et større beløp enn det som utgjør Landbruks- og matdepartementets andel i 2009, vil andelen i 2010 reduseres tilsvarende.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Bioforsk

Bioforsk har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad som er knyttet til følgende forhold:

Anskaffelser

Bioforsk har for 2007 og 2008 fått anmerkninger for brudd på lov og forskrift om offentlige

anskaffelser, jf. Dokument nr. 1 (2008–2009) og (2009–2010). Riksrevisjonen har for 2009 avdekket at Bioforsk fortsatt har foretatt anskaffelser i strid med anskaffelsesregelverket og har merknader til syv anskaffelser som alle er foretatt sentralt i Bioforsk. De syv anskaffelsene er foretatt etter at Bioforsk iverksatte en rekke tiltak på området sommeren 2008. Bioforsk har ved inngåelsen av tre rammeavtaler ikke oppfylt forskriftens krav til kunngjøring av konkurranse. Blant annet har to anskaffelser med samlet kontraktsverdi på henholdsvis 0,8 mill. kroner og 1,2 mill. kroner ikke vært utlyst, jf. forskriftens § 9-1. En anskaffelse av byggekonsulenttjenester har heller ikke vært utlyst på Doffin i henhold til regelverket. Bioforsk har verken kunnet legge fram dokumentasjon på rammeavtale, avrop eller protokoll for løpende anskaffelser av datalagringsutstyr, kontorrekvisita og laboratorierekvisita som er foretatt over flere år. Riksrevisjonen er kjent med at Bioforsk i 2010 har etablert en rammeavtale for kjøp av kontorrekvisita, og at det arbeides med en rammeavtale for laboratorierekvisita som vil være på plass i løpet av 2010. Landbruks- og matdepartementet ser alvorlig på at det har oppstått feil i 2009 til tross for at Bioforsk har iverksatt tiltak, og at det har vært et betydelig fokus på anskaffelsesregelverket i styringsdialogen de seneste årene.

2.2 Statens landbruksforvaltning

Statens landbruksforvaltning har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad som er knyttet til følgende forhold:

Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har avdekket flere svakheter ved informasjonssikkerheten i Statens landbruksforvaltning.

Revisjonen fant blant annet at Statens landbruksforvaltning ikke har etablert systemer for å klassifisere informasjon og informasjonssystemer vedrørende viktighet eller tilgjengelighetskrav.

Nett-SLF er en samlebetegnelse for elektroniske tjenester, og er sentral i tilskuddsforvaltningen på landbruksområdet. Nett-SLF betjener om lag 40–50 000 eksterne brukere. Ca. 1 500 saksbehandlere i Statens landbruksforvaltning, hos fylkesmennene og i kommunene er brukere av Nett-SLF. Størstedelen av tilskuddsutbetalingene skjer via økonomisystemet Agresso.

Revisjonen viser at det er svakheter/mangler ved beskyttelse av infrastruktur, blant annet knyttet til

driftsadministrasjon, vedlikehold, sikkerhetsmekanismer og administrative rutiner i Nett-SLF og Agresso.

Revisjonen avdekket i tillegg at Statens landbruksforvaltning ikke har særskilte opplærings- og bevisstgjøringsprogram for ansatte og andre brukere innen informasjonssikkerhetsområdet.

Pålitelighet i rapporteringen

Riksrevisjonen har etter en stikkprøvekontroll avdekket at det er vesentlig avvik mellom framlagt underlagsdokumentasjon og tall vist i en figur i Statens landbruksforvaltnings årsrapport. Dette gjelder området erstatningsordninger i landbruket. Figuren *Erstatninger i landbruket, fylkesvise utbetalinger 2009* i årsrapporten gir et feilaktig inntrykk av at det i 2009 er utbetalt erstatninger på i underkant av 3 mill. kroner, mens den egentlig skal vise erstatningsutbetalinger på totalt 51 mill. kroner.

På Riksrevisjonens forespørsel har Statens landbruksforvaltning opplyst at det også er oppdaget en annen feil av en viss størrelse. Dette gjelder resultatområdet Landbruksproduksjon. I rapporten står det at "stadig fleire søker om produksjonstilskot", mens det i realiteten er stadig færre som søker om produksjonstilskudd.

Riksrevisjonen registrerer også at Statens landbruksforvaltning har korrigert opplysninger og endret flere dokumenter i årsrapporteringen for 2009 etter at de ble lagt fram. I tillegg til ovennevnte endringer, er det gjort korrigeringer i del 1 av årsrapporten med Statens landbruksforvaltnings kommentarer til statsregnskapet. Statens landbruksforvaltning har også utarbeidet en ny korrigert versjon av Rapport 3/2010 som er en statusrapport knyttet til Landbrukets utviklingsfond (LUF).

Feilrapporteringen har skjedd til tross for at Statens landbruksforvaltning opplyser at virksomheten har gode rutiner for å sikre pålitelighet i rapporteringen, og at det under utarbeidelsen av årsrapporten for 2009 er gjennomført i alt fem korrekturrunder.

3 Landbruks- og matdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Bruk av midler til markedsføring av reinkjøtt

I Dokument 1 (2009–2010) pekte Riksrevisjonen på at anskaffelsesregelverket ikke var fulgt i

forbindelse med markedsføring av reinkjøtt. Departementet viste til at hjemmelsgrunnlaget for å fravike anskaffelsesregelverket var omsetningsloven § 1 og Reindrifftsavtalen. Det ble opplyst at ordningen er videreført i Reindrifftsavtalen for 2009/2010 jf. St.prp. nr. 76 (2008–2009) *Om reindrifftsavtalen 2009/2010 og om endringer i statsbudsjettet for 2009 m.m.* Etter partenes vurdering er det bare Opplysningskontoret for kjøtt (OFK) som besitter den spesielle kompetansen til å drive generisk markedsføring. Det ble også gjort oppmerksom på at næringskomiteens flertall ved behandling av proposisjonen sluttet seg til dette.

Riksrevisjonen konkluderte i Dokument 1 (2009–2010) med at man med bakgrunn i omsetningsloven ikke kunne se at markedsføring av jordbruksvarer var unntatt fra lov om offentlige anskaffelser, og at departementets beslutning om å la være å konkurranseutsette markedsføring av reinkjøtt derfor var kritikkverdig. Reindrifftsforvaltningen er med henvisning til Reindrifftsavtalen 2009/2010 også i 2009 pålagt av departementet å gi OFK oppdraget med å gjennomføre markedsføring av reinkjøtt.

Ifølge Landbruks- og matdepartementet er den aktuelle bruken av OFK ikke å anse som en offentlig anskaffelse, men et øremerket tilskudd til generisk markedsføring som partene i reindrifftsavtalen og Stortinget har forutsatt skal kanaliseres til OFK. Det vises til at OFK ikke er en aktør som skal konkurrere om oppdrag i et marked, men et instrument i landbrukspolitikken. Departementet vil unngå framtidige uklarheter ved å tydeliggjøre i proposisjonene til Stortinget at avsetningen til markedsføring av reinkjøtt gis som et tilskudd.

Saken avsluttes.

3.2 Reindrifftsavtalen – VSP-rein og konfliktforebyggende tiltak

Riksrevisjonen pekte i Dokument 1 (2009–2010) på svakheter ved styring og oppfølging av Innovasjon Norge (IN). Det gjelder pålegg de får i forbindelse med midler som bevilges over Reindrifftsens utviklingsfond (RUF). Ordningene Verdiskapingsprogrammet for rein (VSP-rein) og konfliktforebyggende tiltak finansieres over Reindrifftsavtalen. Midlene bevilges til RUF og forvaltes av IN.

Landbruks- og matdepartementet opplyste at det ville bli gjort endringer i opplegg og rutiner for å

unngå at problemene som har vært i tilknytning til avstemmingen for 2008, fortsetter. Det ble videre opplyst at departementet i tildelingsbrev til IN for 2009 følger opp saken ved at rapporteringen også skal omfatte en vurdering av midler til VSP-rein og konfliktforebyggende tiltak. I tillegg skal Landbruks- og matdepartementet be om foreløpige regnskaper per 1. november for VSP-rein og foreløpige rapporter som gir en oversikt over hvilke tiltak som har fått støtte og lokaliseringen av disse. Departementet skal også ha en oversikt over forventede utbetalinger inneværende år og en oversikt over innkomne søknader til behandling kommende år.

Vedlegg til svar fra departementet viser at departementet i brev ber IN vurdere behov for avsetting av midler til VSP-rein og konfliktforebyggende tiltak over Reindrifftsavtalen 2010/2011. Samtidig bes det om foreløpige rapporter og regnskap for 2009. I februar 2010 har departementet orientert IN om Reindrifftsavtalen som gjelder fra 1. juli 2010.

Departementets behandling av rapporter og regnskap går ikke fram av dokumentasjonen Riksrevisjonen har mottatt.

Departementet viser til at problemene vedrørende avstemmingen med IN er tatt opp flere ganger og i ulike sammenhenger, blant annet i tildelingsbrev og styringsmøter. Det opplyses at det også har vært egne møter mellom IN og Reindrifftsforvaltningen i tilknytning til avstemmingen.

Oversendt regnskap for 2009 fra IN som departementet viser til, er innhentet av Reindrifftsforvaltningen etter at Riksrevisjonen i forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2009 etterspurte dokumentasjon med spesifisert avstemming av ordningene. Regnskapet inneholder ikke tilstrekkelig informasjon til å verifisere mellomværendet mellom RUF og IN. Det går heller ikke fram om RF eller IN har fulgt opp pålegget om en løpende avstemming. Departementet har ikke lagt fram spesifisert dokumentasjon av avstemming mellom RUF og IN for de to ordningene som Riksrevisjonen har bedt om.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3 Bioforsk

Riksrevisjonen hadde merknader til Bioforsks regnskap for 2008. Bakgrunnen for merknadene var

- manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser
- nedskrivning av aksjeposter direkte mot egenkapitalen
- kjøp av aksjer uten å søke særskilt hjemmel

Revisjonen av regnskapet for 2009 viser at det fortsatt er mangler ved etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, jf. omtale under punkt 2.1. Tap på aksjer i 2009 er ført som en finanskostnad i regnskapet. Kjøp av aksjepost i 2009 er foretatt i henhold til Stortingsvedtak.

Saken avsluttes.

3.4 Statens landbruksforvaltning

Riksrevisjonen hadde merknader til Statens landbruksforvaltnings regnskap for 2008. Bakgrunnen for merknadene var mangler ved rammeavtalen for kjøp av ikt-tjenester og praktiseringen av den.

Statens landbruksforvaltning har satt i gang arbeidet med å konkurransesutsette oppdrag innenfor ikt-området på nytt, og Riksrevisjonen har fått opplyst at virksomheten planlegger å ha på plass samtlige av disse avtalene i løpet av 2010. Revisjonen for 2009 viste at avrop foretatt i 2009 på gjeldende rammeavtaler er gjort etter minikonkurranse, med noen få unntak som er tilfredsstillende forklart.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Informasjonssikkerhet

I Landbruks- og matdepartementet er det avdekket mangler i departementets etatsstyring av informasjonssikkerhet. Det er ikke stilt krav til underliggende virksomheter om identifisering og klassifisering av informasjon, blant annet i forhold til viktighet eller tilgjengelighetskrav. Det er også manglende oppfølging og kontroll av at det gjennomføres risikoanalyser av virksomhetskritisk ikt-infrastruktur. Departementet har heller ikke gjennomført særskilte kontroller og oppfølging av at virksomhetenes ikt-infrastruktur beskyttes, eller kontrollert og fulgt opp at eventuelle informasjonssikkerhetsbrudd i virksomhetene blir rapportert. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementets etatsstyring av informasjonssikkerhet i underliggende virksomheter er tilfredsstillende.

4.2 Produksjon og tap i reindriften

Riksrevisjonen har merket seg at Landbruks- og matdepartementet påla Reindrifftsforvaltningen å utbetale 2,54 mill. kroner til Direktoratet for naturforvaltning til prosjektet "Produksjon og tap i reindriften" uten at det ble lagt fram faktura eller annen dokumentasjon i forbindelse med prosjektet. Reindrifftsforvaltningen måtte selv etterspørre og opplyse om størrelsen på beløpet fakturaen skulle lyde på. I tillegg viste det seg at beløpet departementet oppga var feil slik at utbetalingen til DN ble kr 718 000 for høy. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved Landbruks- og matdepartementets styring og oppfølging av dette prosjektet.

4.3 Bioforsk

Revisjonen har også for 2009-regnskapet konstatert flere vesentlige brudd på anskaffelsesregelverket, til tross for at det er igangsatt tiltak på området. Bioforsk kan heller ikke legge fram tilstrekkelig dokumentasjon for at løpende anskaffelser av datalagringsutstyr, kontorrekvisita og laboratorierekvisita er foretatt i samsvar med regelverket. Riksrevisjonen stiller spørsmål om Bioforsk har hatt et tilstrekkelig system for internkontroll, og hva departementet vil gjøre for å forsikre seg om dette.

4.4 Statens landbruksforvaltning

Revisjonen av informasjonssikkerheten i Statens landbruksforvaltning har vist at det er betydelige mangler på området. Statens landbruksforvaltning har ikke etablert systemer for å klassifisere informasjon og informasjonssystemer vedrørende viktighet eller tilgjengelighetskrav. Videre er det avdekket svakheter/mangler ved beskyttelse av infrastruktur, blant annet knyttet til driftsadministrasjon, vedlikehold, sikkerhetsmekanismer og administrative rutiner. Virksomheten mangler også opplærings- og bevisstgjøringsprogram for sine ansatte og andre brukere innen informasjonssikkerhetsområdet. Riksrevisjonen stiller spørsmål om Statens landbruksforvaltning har tilfredsstillende rutiner og internkontroll på området.

Revisjonen har vist at Statens landbruksforvaltning har korrigert opplysninger og endret flere dokumenter i årsrapporteringen for 2009 etter at de ble lagt fram. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved påliteligheten i årsrapporteringen til Statens landbruksforvaltning.

5 Svar fra Landbruks- og matdepartementet

Saken har vært forelagt Landbruks- og matdepartementet, og statsråden har i brev av 20. august 2010 svart:

"Ad 4.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen viser til at det er avdekket mangler i departementets etatsstyring av informasjonssikkerhet. Det er ikke stilt krav til underliggende virksomheter om identifisering og klassifisering av informasjon, blant annet i forhold til viktighet eller tilgjengelighetskrav. Det er også manglende oppfølging og kontroll av at det gjennomføres risikoanalyser av virksomhetskritisk ikt-infrastruktur. Departementet har heller ikke gjennomført særskilte kontroller og oppfølging av at virksomhetenes ikt-infrastruktur beskyttes, eller kontrollert og fulgt opp at eventuelle informasjonssikkerhetsbrudd i virksomhetene blir rapportert. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementets etatsstyring av informasjonssikkerhet i underliggende virksomheter er tilfredsstillende.

Som redegjort for i brev til Riksrevisjonen av 14.04.10 forutsetter departementet at underliggende virksomheter følger de regelverk som gjelder på området. Krav til klassifisering av informasjon og gjennomføring av risikovurderinger på informasjonssikkerhetsområdet følger av bl.a. sikkerhetsloven og personopplysningsloven med forskrifter. Krav til intern kontroll som sikrer ivaretagelse av konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet til informasjon basert på risiko og vesentlighet er gitt av bestemmelsene til økonomireglementet. Virksomhetene rapporterer til departementet om risikoområder og vesentlige avvik som en del av den ordinære styringsdialogen, og jeg forutsetter at dette også gjelder på informasjonssikkerhetsområdet.

Nasjonale retningslinjer for å styrke informasjonssikkerheten 2007-2010 legger nærmere føringer for arbeidet med informasjonssikkerhet og hva som er virksomhetenes ansvar. Departementet oversendte retningslinjene til virksomhetene 03.03.08. Samtidig ble virksomhetene bedt om å rapportere på status på arbeidet innenfor aktuelle innsatsområder innen 17.04.08. Det forutsettes således at innholdet i retningslinjene er kjent.

Det stemmer at departementet ikke har stilt eksplisitte krav til klassifisering av informasjon. Det er så langt heller ikke, utover der dette naturlig kommer opp i dialogen om risikostyring

i virksomhetene, gjort en særskilt oppfølging og kontroll av at det gjennomføres risikoanalyser av IKT-infrastruktur, at denne beskyttes eller at informasjonssikkerhetsbrudd rapporteres.

Departementets utgangspunkt var at ovennevnte skulle være tilstrekkelig, men Riksrevisjonens gjennomgang av informasjonssikkerheten i Statens landbruksforvaltning har vist at dette i praksis ikke etterleves godt nok. Det er derfor i tildelingsbrevene for 2010 lagt til påminnelser om at virksomhetene skal ha gjennomført verdigraderinger for å klassifisere informasjon og IKT-systemer som er kritiske for virksomheten eller har betydning for rikets sikkerhet eller personvernet, og at det skal gjennomføres planlagte og systematiske tiltak for å sikre integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet til informasjon. Disse tiltakene skal baseres på risiko- og sårbarhetsvurderinger, samt være i henhold til krav i relevant regelverk.

Departementet vil vurdere hvordan og i hvilket omfang det skal etableres prinsipper for særskilt oppfølging og kontroll på informasjonssikkerhetsområdet. Oppfølging av informasjonssikkerhet bør være integrert i den ordinære styringsdialogen, slik at dette kan legges til grunn for etatsstyringen for 2011. Dette arbeidet vil bli sett i nær sammenheng med Fornyings- administrasjons- og kirke- departementets overordnede arbeid med informasjonssikkerhet for offentlige virksomheter.

Ad 4.2 Produksjon og tap i reindriften

Riksrevisjonen har merket seg at Landbruks- og matdepartementet påla Reindrifftsforvaltningen å utbetale 2,54 mill. kroner til Direktoratet for naturforvaltning til prosjektet "Produksjon og tap i reindriften" uten at det ble lagt fram faktura eller annen dokumentasjon i forbindelse med prosjektet. Reindrifftsforvaltningen måtte selv etterspørre og opplyse om størrelsen på beløpet fakturaen skulle lyde på. I tillegg viste det seg at beløpet departementet oppga var feil slik at utbetalingen til DN ble kr 718 000 for høy. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved Landbruks- og matdepartementets styring og oppfølging av dette prosjektet.

Som redegjort for i brev av 06.05.10 ble prosjektet "Produksjon og tap i reindriften" startet opp i Finnmark i 2000 og ble da finansiert av Direktoratet for naturforvaltning og Reindrifftsforvaltningen (RF). For å øke kunnskapsgrunnlaget om rovvilttap og naturlig produksjon i hele reindriften,

ble prosjektet utvidet til alle reinbeiteområder i 2008.

Kostnadene til prosjektet dekkes av Miljøvern-departementet/DN og Landbruks- og matdepartementet/RF. Som Riksrevisjonen selv påpeker, har det etter økninger i prosjektets kostnadsrammer vært dialog mellom de to departementene om fordeling av prosjektkostnadene. Etter at Reindriftsforvaltningen hadde mottatt tildelingsbrevet for 2009 og utbetalt LMD's andel i prosjektet, ble det endelig avklart mellom LMD og MD at LMDs andel ikke skulle økes i forhold til det opprinnelige avtalte beløp forutsatt. Dette er deretter rettet opp overfor Reindriftsforvaltningen ved at LMD's andel i 2010 ble redusert tilsvarende det overskytende beløpet. For å sikre enhetlig styring og oppfølging av prosjektet, ble det i 2010 besluttet at departementet belaster kap. 1147 post 71 direkte. Dette fremgår av departementets tildelingsbrev til Reindriftsforvaltningen for 2010.

Til tross for en noe uryddig overføring av prosjektmidlene i 2009 mener jeg departementets styring og oppfølging av prosjektet er tilstrekkelig. Det kan her også opplyses at Landbruks- og matdepartementet har god dialog om prosjektet med Miljøverndepartementet. Videre vil departementet påse at det er en ryddig dialog mellom LMD og Reindriftsforvaltningen i forbindelse med videre utbetalinger og oppfølging av LMDs andel av prosjektkostnadene.

Ad 4.3 Bioforsk

Jeg registrerer at Bioforsk har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader. Det vises i denne forbindelse til departementets kommentarer i brev til Riksrevisjonen av 03.05.10 om anskaffelser.

Riksrevisjonen har bemerkninger til syv anskaffelser der det enten foreligger brudd på forskriftens krav til kunngjøring av konkurranse eller manglende dokumentasjon for at løpende anskaffelser er foretatt i samsvar med regelverket. Riksrevisjonen stiller spørsmål om Bioforsk har hatt et tilstrekkelig system for internkontroll, og hva departementet vil gjøre for å forsikre seg om at instituttet har dette.

Anskaffelser har vært et sentralt element i departementets styring og oppfølging av Bioforsk, og temaet har vært tatt opp på samtlige av departementets styringsmøter med Bioforsk siden 2008. Departementet har i den løpende styringsdialogen lagt vekt på etablering og styrking av systemer og rutiner for internkontroll.

Når Riksrevisjonen, til tross for dette, har funnet feil og mangler i revisjonen for 2009, mener jeg Bioforsk sitt styrevedtak av 2.11.2009 om å sentralisere innkjøpsfunksjonen ytterligere er nødvendig, selv om dette bryter med prinsippet om at instituttets forskningssentre skal være selvstendige enheter. Styret har betont at sentraliseringen skal gjennomføres så hurtig som mulig og stilt et absolutt krav til administrasjonen om at innkjøpsregelverket følges. Styrevedtaket inneholder også et krav om at administrerende direktør kvartalsvis skal rapportere eventuelle avvik fra det statlige regelverket. Jeg er fornøyd med at styret følger opp overfor administrasjonen på en aktiv og systematisk måte.

Departementet ba våren 2010 Bioforsk om en ekstraordinær redegjørelse for de tiltak som er identifisert og gjennomført på anskaffelsesområdet. Bioforsk gjorde i sitt svar av 24.3.2010 rede for gjennomførte tiltak. Styrevedtaket om sentralisering av innkjøpsfunksjonen er fulgt opp med et prosjekt for å etablere en innkjøpsordning i samsvar med regelverket og basert på sentralisert innkjøp. En ekstern leverandør har oversendt et forslag til en slik ordning, herunder prosedyrer, maler, forhold til arkiv, bemanning, rammeavtaler og intern opplæring. Prosjektet ble avsluttet 30.6.2010. Bioforsk opplyser at ordningen vil bli fullt implementert i løpet av 2010, og at sentral innkjøpsjef er ansatt og vil begynne i stillingen 1.10.2010.

Jeg mener at forslaget til forbedrede anskaffelsesrutiner tar tak i de utfordringer som har blitt avdekket gjennom revisjonen.

Riksrevisjonens funn viser at det fortsatt er behov for at departementet følger status i den videre styringsdialogen nøye. I høstens styringsmøte skal instituttet gjøre rede for status for implementeringen av de nye anskaffelsesrutinene. Departementet har derfor i tillegg bedt Bioforsk om å påse at det blir gjennomført en ekstern evaluering av implementeringen av anskaffelsesprosessen. Denne skal rapporteres til departementet i forkant av styringsmøtet våren 2011.

Ad 4.4 Statens landbruksforvaltning

Jeg registrerer at Statens landbruksforvaltning (SLF) har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader.

Riksrevisjonen har ved revisjon av informasjonssikkerheten i SLF funnet at det er betydelige mangler på området. SLF har ikke etablert

systemer for å klassifisere informasjon og informasjonssystemer vedrørende viktighet eller tilgjengelighetskrav. Videre er det avdekket svakheter/mangler ved beskyttelse av infrastruktur, blant annet knyttet til driftsadministrasjon, vedlikehold, sikkerhetsmekanismer og administrative rutiner. Riksrevisjonen påpeker også at virksomheten mangler opplærings- og bevisstgjøringsprogram for sine ansatte og andre brukere innen informasjonssikkerhetsområdet. Riksrevisjonen stiller spørsmål om Statens landbruksforvaltning har tilfredsstillende rutiner og internkontroll på området.

Landbruks- og matdepartementet legger stor vekt på at SLF har tilfredsstillende informasjonssikkerhet. Som nevnt ovenfor, forutsetter departementet at virksomheten kjenner til og etterlever lover og regler på informasjonssikkerhetsområdet. Jeg tar like fullt Riksrevisjonens funn til etterretning, og ser det som nødvendig å innføre tydeligere føringer, oppfølging og kontroll av SLF på dette området. SLF må også påse at man etablerer og følger opp gode internkontrollrutiner som sørger for at informasjonssikkerheten er i tråd med gjeldende regler.

SLFs oppfølging på området vil bli fulgt opp i departementets i styringsdialog med virksomheten, både i tildelingsbrev og i styringsmøtene. Det må i den sammenheng påpekes at departementet i tildelingsbrevet til SLF for 2010 har understreket at SLF skal ha gjennomført vurderinger for å klassifisere informasjon og IKT-systemer som er kritiske for virksomheten eller har betydning for personvernet. Det ble i tildelingsbrevet også understreket at SLF i løpet av 2010 skal ha gjennomført tiltak for bevisstgjøring og kompetansebygging innen informasjonssikkerhet som involverer alle ansatte i virksomheten.

Revisjonen har videre vist at SLF har korrigert opplysninger og endret flere dokumenter i årsrapporteringen for 2009 etter at de ble lagt fram. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved påliteligheten i årsrapporteringen til Statens landbruksforvaltning.

Det er departementets oppfatning at SLF legger mye arbeid i å sikre at årsrapporten er i henhold til departementets føringer og krav og at den informasjon som presenteres er korrekt og pålitelig. Departementet tar Riksrevisjonens funn når det gjelder SLFs årsrapportering for 2009 til etterretning og vil be SLF gjennomgå sine rutiner på området med sikte på ytterligere kvalitets-sikring."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt fem avsluttende revisjonsbrev uten merknad og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til Bioforsk og Statens landbruksforvaltning.

6.1 Informasjonssikkerhet

Revisjonen har avdekket mangler i Landbruks- og matdepartementets etatsstyring av informasjonssikkerheten i underliggende virksomheter. Departementet har i sin styringsdialog i liten grad stilt krav til eller gitt føringer på dette området og har ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp at underliggende virksomheter har etablert en tilfredsstillende informasjonssikkerhet. Kontroll av informasjonssikkerheten i en underliggende virksomhet avdekket betydelige mangler, jf. punkt 6.4.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har fulgt opp om underliggende virksomheter har etablert en informasjonssikkerhet som er i tråd med gjeldende regler på området. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil vurdere hvordan og i hvilket omfang det skal etableres prinsipper for særskilt oppfølging og kontroll på informasjonssikkerhetsområdet, og forutsetter at departementet følger opp området slik at nødvendige tiltak blir iverksatt og får den ønskede virkning.

6.2 Produksjon og tap i reindriften

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Landbruks- og matdepartementet har pålagt Reindriftsforvaltningen å utbetale 2,54 mill. kroner til Direktoratet for naturforvaltning til produksjon og tap i reindriften, et samarbeidsprosjekt mellom Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet, uten at det foreligger dokumentasjon eller faktura.

Riksrevisjonen har merket seg at Landbruks- og matdepartementet for å sikre enhetlig styring og oppfølging av prosjektet "Produksjon og tap i reindriften", fra 2010 vil belaste kapittel 1147 post 71 direkte. Departementet vil også sørge for en ryddig dialog med Reindriftsforvaltningen i tilknytning til utbetaling og oppfølging av prosjektkostnadene. Riksrevisjonen forutsetter at departementet for fremtiden følger opp ved å legge til rette for dialog og rutiner som sikrer dokumenterte og riktige utbetalinger.

6.3 Bioforsk

Riksrevisjonen hadde også merknader til anskaffelsesvirksomheten i Bioforsk i 2007 og 2008. Bioforsk har på den bakgrunn iverksatt en rekke tiltak for å sikre etterlevelsen av anskaffelsesregelverket.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdige at det til tross for at det fokuseres på området både i Bioforsk og i departementet, er det også i 2009 foretatt anskaffelser i strid med regelverket. Revisjonen for 2009 har vist at det er brudd på forskriftens krav til kunngjøring og at det mangler dokumentasjon for at løpende anskaffelser er foretatt i samsvar med regelverket. Revisjonen viser at de igangsatte tiltakene ikke har hatt den ønskede effekt.

Riksrevisjonen har merket seg at Bioforsk har iverksatt ytterligere tiltak for å sikre etterlevelsen av anskaffelsesregelverket, blant annet ved å sentralisere innkjøpsfunksjonen. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp gjennomføringen av tiltakene som er iverksatt og at de gir forventede effekter.

6.4 Statens landbruksforvaltning

Revisjonen har vist betydelige mangler ved informasjonssikkerheten i Statens landbruksforvaltning. Mangler ved informasjonssikkerheten øker risikoen for uønskede hendelser så som uautorisert tilgang til systemer og informasjon, uautorisert endring eller sletting av data, samt at informasjon ikke er tilgjengelig for medarbeidere slik at pålagte oppgaver kan gjennomføres. Riksrevisjonen finner det kritikkverdige at Statens landbruksforvaltning ikke har tilfredsstillende rutiner og internkontroll knyttet til informasjonssikkerhet og forutsetter at departementet følger opp forholdene i styringsdialogen med Statens landbruksforvaltning og at de tiltak som iverksettes får den ønskede virkning.

Riksrevisjonen finner det uheldig at det i Statens landbruksforvaltnings årsrapportering for 2009 er gitt ukorrekte opplysninger som avviker vesentlig fra grunnlagsdata. Feilrapporteringen har skjedd til tross for at Statens landbruksforvaltning mener å ha gode rutiner for å sikre pålitelighet i rapporteringen. Riksrevisjonen har merket seg at Landbruks- og matdepartementet vil be Statens landbruksforvaltning gjennomgå sine rutiner på området med sikte på ytterligere kvalitetssikring, og forutsetter at departementet vil følge dette opp overfor Statens landbruksforvaltning.

6.5 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Bruk av midler til markedsføring av reinkjøtt
- Bioforsks nedskrivning av aksjeposter direkte mot egenkapitalen og kjøp av aksjer uten å søke særskilt hjemmel

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Reindriftsavtalen – VSP-rein og konfliktforebyggende tiltak
- Statens landbruksforvaltning

6.6 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en virksomhetsanalyse av Mattilsynet. Riksrevisjonen viser også til Dokument 3:12 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket*.

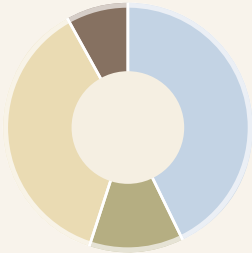
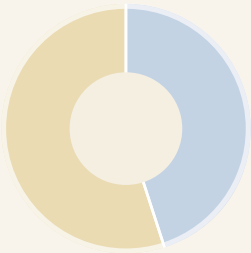
Miljøverndepartementet

1 Miljøverndepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	204 901	4 766 455	4 971 356	4 786 536	266 694
Inntekter		256 609		344 150	

Utgiftsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Miljøverndepartementets ansvarsområde:	Riksrevisjonen har avgitt ni avsluttende revisjonsbrev uten merknad.
5 virksomheter	
4 fond	
1 selskap**	

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementets § 4, jf. Rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2010–2011).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men enten er disse av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Revisjon av informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har i 2009 gjennomført en revisjon av arbeidet med informasjonssikkerhet i Miljøverndepartementet, Statens kartverk og Direktoratet for naturforvaltning. Revisjonen viser at Miljøverndepartementet i tildelingsbrevene for 2009 har satt krav til virksomhetene om å følge opp de nasjonale retningslinjene for informasjonssikkerhet, men at departementet i styringsdialogen ikke har hatt en tilfredsstillende oppfølging av at kravene til identifisering, klassifisering, risikoanalyser og beskyttelse av samfunns- og virksomhetskritisk ikt-infrastruktur i tildelingsbrevene er gjennomført.

Miljøverndepartementet opplyser at Statens Kartverk og Direktoratet for naturforvaltning har en grundig og seriøs tilnærming til funnene som Riksrevisjonen har gjort, og at departementet vil jobbe videre med å klargjøre begrep som inngår i informasjonssikkerhetsarbeidet. Departementet vil øke innsatsen i 2010 rundt arbeidet med informasjonssikkerhet og gir tydelige føringer til underliggende etater om å ivareta identifisering, klassifisering og eierskap av informasjon, informasjonssystemer og infrastruktur.

1.3.2 Erstatningsordningen for beitedyr tatt av rovvilt

Riksrevisjonen har kontrollert Direktoratet for naturforvaltnings (DN) forvaltning av erstatningsordningen for beitedyr tatt av rovvilt. Formålet med undersøkelsen har vært å kontrollere om det gjennomføres en betryggende saksbehandling i samsvar med gjeldende regelverk. Det er videre gjennomført en oppfølging av forhold fra en tilsvarende kontroll utført for 2000-regnskapet, jf. Dokument nr.1 (2001–2002).

Rutiner for saksbehandling

Fylkesmennene er tillagt myndighet for behandling og utbetaling av søknader om rovvilterstatning. Ifølge opplysninger innhentet hos DN blir mer enn 90 prosent av søknadene utbetalt med grunnlag i § 8 i retningslinjer til forskrift av 2. juli 1999 om erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt.

Retningslinjene stiller krav om at det skal gjennomføres en individuell skjønsmessig vurdering av den enkelte søknad. Revisjonen viser at fylkesmennene innenfor gjeldende retningslinjer ikke rekker å gjennomføre en tilfredsstillende individuell skjønsmessig vurdering av den enkelte søknad eller gjennomføre nødvendige kontroller av søknadsdata. Konsekvensen er risiko for feil i erstatningsutbetalingene og skjevheter i erstatningsutbetalingene mellom fylkene. Riksrevisjonen viser til forvaltningsloven § 17 hvor det heter at: *"Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes"*.

Miljøverndepartementet viser til DN's uttalelse om at saksbehandlingstiden må vurderes opp mot sauens ønske om rask saksbehandling. Departementet opplyser at det tar Riksrevisjonens funn til etterretning og vil viderebringe problemstillingene til et ekspertutvalg som skal utrede forslag til ny erstatningsordning for husdyr.

Kontroller av søknadsdata – kobling av registre

Miljøverndepartementet opplyste at det hadde tatt opp med Statens landbruksforvaltning spørsmålet om muligheten for å koble sammen erstatningsdata med data fra landbruksregistrene, jf. Dokument nr.1 (2001–2002). Det var mulig å koble søknader om erstatning for rovdyr tap mot søknader om produksjonstilskudd og mot leveranseregisteret for slakt. DN har opplyst i møte med Riksrevisjonen at det ikke er foretatt noen forsøk på kobling av søknadsdata fra erstatningsordningen mot data fra landbruksregistrene. En kobling av disse registrene er lite hensiktsmessig fordi søknadsfristene er til forskjellige tider, og datagrunnlaget vil etter deres vurdering ikke være sammenlignbart.

Riksrevisjonen gjennomførte med bakgrunn i DN's svar en test i 2009 som viste at det er fullt mulig å gjennomføre en kobling av nevnte registre. Dette er en enkel kontroll som kan gjennomføres hos alle fylkesmenn, og vil gi et bedre grunnlag for å avdekke uoverensstemmelser i oppgitte tall for beitedyr, som er grunnlag for erstatningen. Miljøverndepartementet viser til DN's merknad om at det er ønskelig med en bedre ordning for kontroll av data om dyretall og besetningsopplysninger i søknadene om rovvilterstatning. Departementet opplyser at fylkesmennene har mulighet til å gjøre kontroller mot landbruksregistrene, men at dette ikke er praktisert i særlig grad av fylkesmennene. Departementet opplyser at det vil følge opp dette punktet

nærmere ved et ekspertutvalg som skal utrede forslag til ny erstatningsordning.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke vesentlige merknader til regnskapene.

3 Miljøverndepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Det er ingen tidligere rapporterte forhold til oppfølging.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Revisjon av informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen ser positivt på at Miljøverndepartementet har hatt fokus på de nasjonale retningslinjene for informasjonssikkerhet ved at det er tatt ned krav i tildelingsbrevene for 2009 om at arbeidet med retningslinjene skal følges opp av de underliggende virksomhetene. Riksrevisjonen konstaterer imidlertid at departementet i styringsdialogen ikke har fulgt opp kravene i tildelingsbrevet i tilstrekkelig grad. Riksrevisjonen stiller spørsmål om Miljøverndepartementets virksomhetsstyring har vært tilstrekkelig for å følge opp arbeidet med retningslinjene.

4.2 Erstatningsordningen for beitedyr tatt av rovvilt

Riksrevisjonen har merket seg at Miljøverndepartementet vurderer det som viktigere at næringen mottar en rask utbetaling enn at fylkesmennene har tid nok til å gjennomføre en tilfredsstillende saksbehandling og kontroll av den enkelte søknad om rovvilterstatning. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementets styring og oppfølging av Direktoratet for naturforvaltning har vært tilstrekkelig for å sikre en tilfredsstillende saksbehandling og kontroll av søknader om rovvilterstatning.

Riksrevisjonen konstaterer at Miljøverndepartementet ikke har fulgt opp sitt tilsvarende til Riksrevisjonen i Dokument nr.1 (2001–2002), om å be Direktoratet for naturforvaltning vurdere en kobling av søknader om erstatning for rovdyr tap mot søknader om produksjonstilskudd og leveranseregisteret for slakt. Riksrevisjonens test viser at dette er en enkel kontroll som kan

gjennomføres hos alle fylkesmenn, og som vil bidra til en bedre kontroll av dyretall oppgitt i den enkelte søknad. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet har gitt denne saken tilstrekkelig prioritet.

5 Svar fra Miljøverndepartementet

Saken har vært forelagt Miljøverndepartementet, og statsråden har i brev av 25. august 2010 svart:

"Miljøverndepartementet har ingen ytterligere kommentarer angående punkt 4.1, Revisjon av informasjonssikkerhet, i utkastet til Dok. 1 ut over det vi tidligere har uttalt, jf. departementets brev av 23. april d.å.

Vedrørende Riksrevisjonens bemerkning i punkt 4.2, Erstatninger for beitedyr tatt av rovvilt, vil Miljøverndepartementet vise til at det av regjeringens politiske plattform for 2009–2013 (Soria Moria II) fremgår at erstatningsordningen for husdyr skal endres. I den forbindelse vil det i 2010 bli nedsatt et ekspertutvalg for utredning av forslag til ny erstatningsordning. I lys av denne planlagte prosessen som iverksettes i 2010, mener Miljøverndepartementet at det vil være mest hensiktsmessig å innlemme problemstillingene som er påpekt av Riksrevisjonen, i ekspertutvalgets utredningsarbeid.

Saksbehandlingstiden og kontroll av søknader om rovvilterstatning har hittil vært vurdert opp mot sauenæringens ønske om rask saksbehandling og den konfliktdependente effekten som ligger i dette. Miljøverndepartementet tar Riksrevisjonens merknad til etterretning, og vil viderebringe problemstillingen til ovennevnte ekspertutvalg. Miljøverndepartementet vil også be utvalget vurdere nærmere om en kobling av landbruksregistre mot data over erstatningsutbetalinger vil frembringe relevante kontrolldata, og om slike kontroller bør inn i den nye erstatningsordning."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt ni avsluttende revisjonsbrev uten merknad.

6.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen er kritisk til at Miljøverndepartementet ikke har hatt tilfredsstillende oppfølging av kravene i de nasjonale retningslinjene for informasjonssikkerhet til identifisering,

klassifisering, risikoanalyser og beskyttelse av samfunns- og virksomhetskritisk ikt-infrastruktur i styringsdialogen.

Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at det blir gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser og tiltak for å beskytte samfunnskritisk informasjon, ikt-systemer og infrastruktur innen departementets ansvarsområde. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i styringsdialogen for 2010 vil øke innsatsen vedrørende arbeidet med informasjonssikkerhet med vekt på føringer til underliggende virksomheter på dette området.

6.2 Erstatningsordningen for beitedyr tatt av rovvilt

Miljøverndepartementet opplyste i Dokument nr. 1 (2001–2002) at det ville be Direktoratet for naturforvaltning om å vurdere en kobling av søknader om rovvilterstatning mot opplysninger fra landbruksregistrene. Riksrevisjonen finner det kritikkverdigg at departementet ikke har fulgt opp denne saken tidligere. Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet prioriterer en rask utbetaling av rovvilterstatningen framfor en betryggende saksbehandling og kontroll av søknadene. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at alle utbetalinger av rovvilterstatning bør være basert på en betryggende saksbehandling og kontroll av søknadsdata, og vil peke på at mangelfull kontroll av søknadsdata vil kunne øke risikoen for feilutbetalinger og/eller misligheter.

Riksrevisjonen har merket seg at det i regjeringens politiske plattform for 2009–2013 (Soria Moria II) framgår at erstatningsordningen for husdyr skal endres, og at det i 2010 vil bli nedsatt et ekspertutvalg for utredning av forslag til ny erstatningsordning. Riksrevisjonen har registrert at departementet vil innlemme problemstillingene som er påpekt av Riksrevisjonen i ekspertutvalgets utredningsarbeid.

6.3 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om farlig avfall.

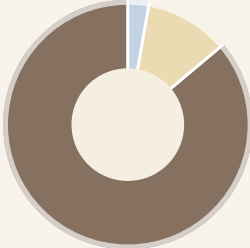
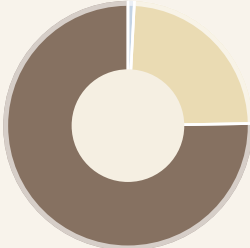
Nærings- og handelsdepartementet

1 Nærings- og handelsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	776	58 116	58 892	57 939	758
Inntekter		53 689		53 760	

Utgiftsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Nærings- og handelsdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt ti avsluttende revisjonsbrev uten merknad.
10	virksomheter	
22	selskaper**	
1	særlovsselskap**	

44 mrd. kroner av de budsjetterte utgiftene var knyttet til virksomheten i Innovasjon Norge. Av samlede budsjetterte inntekter var 39 mrd. kroner avdrag på lån.

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2010–2011).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men enten er disse av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har gjennomført en revisjon av arbeidet med informasjonssikkerhet i Nærings- og handelsdepartementet og Brønnøysundregistrene med utgangspunkt i nasjonale retningslinjer for informasjonssikkerhet. Når det gjelder Nærings- og handelsdepartementets styring og oppfølging av underliggende virksomheters arbeid med informasjonssikkerhet, har Riksrevisjonen tatt opp

- manglende krav om identifisering og klassifisering av informasjon og informasjonssystemer
- mangler ved oppfølging av gjennomføring av risikoanalyser på ikt-området
- mangler ved oppfølging av beskyttelse av samfunnskritisk ikt-infrastruktur
- manglende krav om rapportering av informasjonssikkerhetsbrudd
- manglende krav om bevisstgjøring og kunnskapsspredning

Ved Brønnøysundregistrene er det avdekket svakheter knyttet til beskyttelse av infrastruktur, blant annet driftsadministrasjon, vedlikehold, sikkerhetsmekanismer og administrative rutiner, samt mangler ved risikoanalyser.

Riksrevisjonens spørsmål til Brønnøysundregistrene angående informasjonssikkerhet har blitt tilfredsstillende besvart.

Nærings- og handelsdepartementet opplyser at det har startet en prosess med klassifisering av sakstyper og revidering av intern sikkerhetsinstruks i henhold til informasjonssikkerhetspolicyen fastsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet i januar 2010. Det vil også be sine underliggende etater vurdere å gjennomføre en slik klassifisering. Departementet vil i inneværende år starte et prosjekt med kartlegging av samfunnskritiske funksjoner. I forbindelse med kartleggingen vil departementet også kontrollere etatenes beskyttelse av ikt-infrastruktur og oppfølging av sikkerhetshendelser. Departementet opplyser at det har sendt brev om rapportering av sikkerhetshendelser til sine underliggende etater i

april 2010. I brevet ber departementet om kopi av rapportering til Nasjonal sikkerhetsmyndighet og om å få tilsendt logg over alle sikkerhetshendelser to ganger årlig.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke avgitt revisjonsbrev med merknad.

3 Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

I Dokument 1 (2009–2010) kom det fram at Riksrevisjonen ikke kunne se at departementet hadde etablert rutiner for å sikre at tilskuddsordningene blir evaluert med en frekvens og et omfang som er basert på en overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering. Departementet ville høsten 2009 igangsette en årlig prosess for dette.

Departementet viser til at det er utarbeidet egne saksbehandlingsretningslinjer for forvaltning av tilskuddsordninger generelt og for den enkelte ordning spesielt. I disse retningslinjene inngår krav til evaluering. I forkant av utarbeidelse av de årlige virksomhetsplanene, er det utarbeidet et opplegg for vurdering av hvilke tilskuddsordninger som bør evalueres, med utgangspunkt i et sett av kriterier. Basert på en slik gjennomgang høsten 2009, fastsatte departementet hvilke ordninger som skal evalueres i 2010.

Saken avsluttes.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen vil peke på at Nærings- og handelsdepartementet ikke har stilt krav til underliggende virksomheter om identifisering og klassifisering av informasjon og informasjonssystemer, rapportering av informasjonssikkerhetsbrudd og bevisstgjøring og kunnskapsspredning. Departementet har heller ikke hatt tilfredsstillende oppfølging av gjennomføring av risikoanalyser på ikt-området eller beskyttelse av samfunnskritisk ikt-infrastruktur.

5 Svar fra Nærings- og handelsdepartementet

Saken har vært forelagt Nærings- og handelsdepartementet, og statsråden har i brev av 18. august 2010 svart:

"Knyttet til Riksrevisjonens bemerkning om departementets oppfølging av underliggende virksomheter innenfor informasjonssikkerhetsområdet, har departementet følgende tilsvaret:

Nærings- og handelsdepartementet er bevisst det overordnede ansvar for å føre kontroll med underliggende virksomheter, herunder at virksomhetene har en forsvarlig intern kontroll. Departementet har i den forbindelse hatt en systematisk oppfølging av virksomhetene, bl.a. gjennom brev om arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, etatsmøter og krav i tildelingsbrev, med tilhørende krav til rapportering.

Når det gjelder informasjon til virksomhetene generelt om samfunnssikkerhet og beredskap, kriseplaner m.v., herunder i forhold til IKT-funksjoner, har departementet i brev informert etatene og stilt krav om oppfølging. Det er også stilt krav om gjennomføring av øvelser med bakgrunn i krise-/beredskapsplaner.

Departementet har i 2010 også startet opp arbeidet med kravspesifikasjon for kartlegging av samfunns-kritiske funksjoner i virksomhetene. Målsettingen er bl.a. å få et bedre overordnet bilde av situasjonen som grunnlag for den videre dialog med virksomhetene om informasjonssikkerheten. Vi vil i den sammenheng sørge for at de forhold som Riksrevisjonen påpeker når det gjelder IKT-sikkerhet, reflekteres i kravspesifikasjonen og i gjennomføringen av analysen. Risikoanalysen vil også bedre grunnlaget for det videre arbeid i virksomhetene med bevisstgjøring og kunnskapsspredning på informasjonssikkerhetsområdet.

Departementet vil videre i tildelingsbrevene for 2011 og i vår løpende styringsdialog med virksomhetene sikre at det legges til rette for identifisering og klassifisering av informasjon og informasjonssystemer slik at sårbare og risiko-utsatte områder blir avdekket og beskyttet."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt ti avsluttende revisjonsbrev uten merknad.

6.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen konstaterer at Nærings- og handelsdepartementet ikke hadde stilt krav til underliggende virksomheter om identifisering og klassifisering av informasjon og informasjonssystemer, rapportering av informasjonssikkerhetsbrudd og bevisstgjøring og kunnskapsspredning. Videre konstaterer Riksrevisjonen at departementet ikke har hatt tilfredsstillende oppfølging av gjennomføring av risikoanalyser på ikt-området eller beskyttelse av samfunnskritisk ikt-infrastruktur.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet er bevisst det overordnede ansvaret for å føre kontroll med underliggende virksomheter, herunder at virksomhetene har en forsvarlig intern kontroll. Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet i tildelingsbrevene for 2011 og i styringsdialogen med virksomhetene vil sikre at det legges til rette for identifisering og klassifisering av informasjon og informasjonssystemer slik at sårbare og risikoutsatte områder blir avdekket og beskyttet.

6.2 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende sak avsluttet:

- Tilskuddsordninger under Nærings- og handelsdepartementet

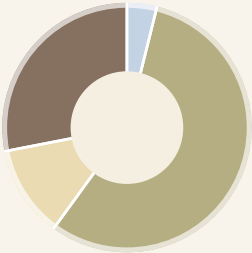
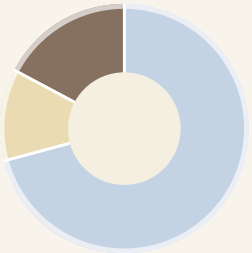
Olje- og energidepartementet

1 Olje- og energidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	506	42 874	43 379	42 393	520
Inntekter		132 610		136 945	

Utgiftsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)		Inntektsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. 		 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv. 	

Olje- og energidepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknad og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
3	virksomheter	Norges vassdrags- og energidirektorat
4	fond	
6	selskaper**	

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2010–2011).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men enten er disse av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har gjennomført en revisjon av arbeidet med informasjonssikkerhet i Olje- og energidepartementet og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Revisjonen har avdekket enkelte svakheter i departementets etatsstyring. Undersøkelsen har vist at departementet i styringsdialogen ikke har stilt krav til underliggende virksomheter om identifisering, klassifisering, risikoanalyser og beskyttelse av samfunns- og virksomhetskritisk ikt-infrastruktur. Undersøkelsen viser også at departementet ikke utarbeider egne notater for oppfølging av risikostyringsrapportene fra virksomhetene, slik departementets veileder for etatsstyring forutsetter.

Olje- og energidepartementet opplyser at det vil følge opp arbeidet med ikt-sikkerhet gjennom styringsdialogen, blant annet gjennom tildelingsbrev, krav om rapportering og ved møter. I arbeidet med informasjonssikkerhet tar departementet utgangspunkt i at olje- og gassleveransene er samfunnskritisk ut fra de store økonomiske verdiene leveransene skaper. Departementet viser også til at NVE bidrar til sikring og beskyttelse av samfunnskritisk ikt-infrastruktur relatert til kraftforsyningen, damsikkerhet og flom- og skredfare.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Norges vassdrags- og energidirektorat

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad som er knyttet til følgende forhold:

Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen hadde i 2007-regnskapet merknad til ikt-forvaltningen i NVE i Dokument nr. 1 (2008–2009). Revisjonen av 2008-regnskapet viste at NVE har gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse som avdekket en rekke forhold som vil kreve oppfølging over lengre tid. De ulike tiltakene vil inngå i et samlet program som

tar inntil to år å komplettere, jf. Dokument 1 (2009–2010).

Revisjonen av 2009-regnskapet viser at NVE har identifisert de viktigste digitale aktiva, men at aktiva ikke er klassifisert. Det går heller ikke fram hvem som har eierskap til de digitale aktiva. I tillegg er det ikke henvisning til digitale aktiva i NVE sin sikkerhetspolicy. Kontrollen har også vist enkelte mangler ved beskyttelse av ikt-infrastruktur.

Olje- og energidepartementet opplyser at NVE har vurdert ikt-sikkerhet som en risiko mot NVEs måloppnåelse relatert til flomvarsling, kontinuerlig drift av nettverkstjenester og leveranser av data fra det hydrologiske stasjonsnettet til brukerne i rett tid. NVE har så langt ikke gjennomført en formell klassifisering i forhold til samfunnskritiske digitale aktiva, men alle systemer som er nødvendige for å holde effektiv flomvarsling i gang, har vært prioritert i arbeidet med ikt. Departementet vil påse at NVE fortsetter arbeidet med formell klassifisering, og har tildelt NVE økte bevilgninger spesielt til ikt. Departementet vil fortsette å følge opp NVEs arbeid med ikt-sikkerhet gjennom styringsdialogen i tildelingsbrev, krav om rapportering og ved møter. Departementet har i 2010 gitt mer detaljerte føringer om sikkerhetsadministrasjon i tildelingsbrevet.

Anskaffelser

Revisjonen viser mangler ved 11 av 27 kontrollerte anskaffelser hos NVE. De avdekkede forholdene gjelder utbetalinger uten skriftlige avtaler, manglende føring av anskaffelsesprotokoll og manglende opplysninger i anskaffelsesprotokoller. I tillegg er det i enkelte tilfeller mangler ved dokumentasjonen.

Olje- og energidepartementet opplyser at NVEs risikovurderinger de senere år ikke har berørt eller avdekket vesentlig risiko knyttet til anskaffelsesområdet. Med bakgrunn i Riksrevisjonens gjennomgang vil departementet ta initiativ til at det gjennomføres en særskilt risikovurdering av anskaffelsesområdet i NVE som vil bli fulgt opp av departementet.

3 Olje- og energidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Det er ingen tidligere rapporterte forhold til oppfølging.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen konstaterer at Olje- og energidepartementet ikke har stilt krav til underliggende virksomheter om identifisering, klassifisering, risikoanalyser og beskyttelse av samfunns- og virksomhetskritisk ikt-infrastruktur. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet har sikret seg nødvendig informasjon om samfunnskritisk ikt-infrastruktur innen departementets ansvarsområde. Videre stilles det spørsmål om departementet har fulgt opp at virksomhetene har klassifisert hva som er samfunns- og virksomhetskritisk informasjon og at informasjonen blir beskyttet.

4.2 Norges vassdrags- og energidirektorat

Informasjonssikkerhet

Revisjonen av informasjonssikkerhet i 2009 har blant annet vist mangler ved klassifisering av digitale aktiva og beskyttelse av ikt-infrastruktur. Av departementets svar går det fram at NVE har vurdert ikt-sikkerhet som en risiko mot NVEs måloppnåelse relatert til flomvarsling, kontinuerlig drift av nettverkstjenester og leveranser av data fra det hydrologiske stasjonsnettet til brukerne i rett tid. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet har utarbeidet en plan for å følge opp at tiltakene for å sikre god praksis innen informasjonssikkerhet blir gjennomført.

Anskaffelser

Revisjonen viser brudd på anskaffelsesregelverket i NVE. Riksrevisjonen stiller spørsmål om NVE har etablert en tilstrekkelig internkontroll for å ivareta anskaffelsesregelverkets krav, og om hvilke tiltak som er eller vil bli gjennomført for å sikre at regelverket blir fulgt.

5 Svar fra Olje- og energidepartementet

Saken har vært forelagt Olje- og energidepartementet, og statsråden har i brev av 20. august 2010 svart:

"Ad pkt. 1.3.1 og 4.1 Informasjonssikkerhet
Olje- og energidepartementets underliggende virksomheter er godt kjent med de Nasjonale retningslinjene for å styrke informasjonssikkerheten 2007-2010. Det enkelte departement er ansvarlig for å følge opp retningslinjenes innsatsområder innenfor sitt ansvarsområde. Departementene skal i samarbeid med underlagte virksomheter, sørge for sektorvis oppfølging og

at tiltak i nødvendig grad blir koordinert med andre departementer. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har et overordnet samordningsansvar for oppfølgingen. Olje- og energidepartementet arbeider sammen med sine underliggende virksomheter for å oppfylle de nasjonale retningslinjenes målsetninger. I 2008 ble det blant annet innhentet en status for arbeidet fra Oljedirektoratet og Norges vassdrags- og energidirektorat som var grunnlag for en rapportering til Fornyings- og administrasjonsdepartementet om status og planer for videre oppfølging.

Olje- og energidepartementet vil innhente oppdatert status på informasjonssikkerhetsarbeidet innen egen sektor og følge opp virksomhetenes planer for oppfølging innenfor respektive sektorer.

Riksrevisjonen skriver at "Undersøkelsen har vist at departementet i styringsdialogen ikke har stilt krav til underliggende virksomheter om identifisering, klassifisering, risikoanalyser og beskyttelse av samfunns- og virksomhetskritisk ikt-infrastruktur." Det er riktig at OED ikke har stilt så spesifikke krav, men OED har stilt krav om utarbeidelse av årlige risikovurderingsrapporter i tildelingsbrevene for 2009 og 2010. Det er videre stilt særskilt krav om at disse inkluderer risikoanalyse knyttet til IKT-området.

Når det gjelder beskyttelse av samfunnskritisk IKT-infrastruktur viser OED også til tildelingsbrev til NVE hvor det er satt mål om at NVE skal *ivareta sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen og sikre samfunnet mot skred- og vassdragsulykker*. Krav om beskyttelse av IKT-infrastruktur er gitt i energiloven, forskrift til energiloven, forskrift om beredskap i kraftforsyningen (BfK) og damsikkerhetsforskriften. Med hjemmel i disse lover og forskrifter bidrar NVE til sikring og beskyttelse av samfunnskritisk IKT-infrastruktur relatert til kraftforsyningen og damsikkerhet. NVE følger opp arbeidet med beskyttelse av samfunnskritisk IKT-infrastruktur gjennom både veiledning og tilsyn. NVE fører tilsyn med kraftselskapene, eiere og anlegg som er innenfor virkeområde til energiloven og vannressursloven. Slikt tilsyn inkluderer også tilsyn med IKT-infrastruktur og -sikkerhet. I årsrapporten til OED rapporterer NVE bl.a. antall gjennomførte tilsyn og eventuelle avvik.

En arbeidsgruppe i departementene har utarbeidet en veileder som Olje- og energidepartementet vil benytte for å identifisere informasjonsaktiva,

identifisere eierskap til aktiva, klassifisere aktiva, identifisere uønskede hendelser, lage risikomatrix og identifisere tiltak. Olje- og energidepartementet vil med bakgrunn i dette arbeidet vurdere om underliggende virksomheter skal følge en slik enhetlig og standardisert metodikk for arbeidet med informasjonssikkerhet i den enkelte virksomhet når det gjelder virksomhetskritisk informasjon og informasjonssystemer.

Riksrevisjonen bemerker også at departementet ikke utarbeider egne notater for oppfølging av risikostyringsrapportene fra virksomhetene, slik departementets veileder for etatsstyring forutsetter. Dette er ikke riktig. Det er utarbeidet egne notater som oppsummerer og gir en vurdering av virksomhetenes risikorapporter for 2009.

Ad pkt. 2.1. og 4.2 Norges vassdrags- og energidirektorat(NVE)

Informasjonssikkerhet

NVE har i tillegg til sin generelle risikovurderingsrapport som omfatter hele direktoratets virksomhetsområde, utarbeidet en egen risiko- og sårbarhetsanalyse av NVEs IKT-systemer og -tjenester. IKT-systemer er spesielt vektlagt overfor NVE i tildelingsbrevet for 2009 og 2010.

Selv om NVE så langt ikke har gjennomført en formell klassifisering i forhold til samfunns-kritiske digitale verdier, har generelt alle systemer som er nødvendige for å holde effektiv flomvarsling i gang vært prioritert i arbeidet med IKT i NVE. Aktiva er klassifisert etter behov for konfidensialitet/integritet og etter behov for tilgjengelighet. Videre er åpningstid tatt med i klassifiseringen.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet har utarbeidet en plan for å følge opp at tiltakene for å sikre god praksis innen informasjonssikkerhet blir gjennomført.

Olje- og energidepartementet viser til tidligere nevnte krav og føringer i tildelingsbrev. OED vil fortsette å følge opp NVEs arbeid med IKT-sikkerhet gjennom styringsdialogen, bl.a. gjennom tildelingsbrev, krav om rapportering og møter. Departementet vil fortløpende vurdere om det er behov for å gi ytterligere føringer innen dette området og i dialog med NVE vurdere om noen av disse tema bør følges opp på annen måte, for eksempel gjennom NVEs løpende risikovurderinger og rapportering.

Anskaffelser

Olje- og energidepartementet har tatt initiativ til at det blir gjennomført en særskilt risikovurdering av anskaffelsesområdet i NVE. Denne vil bli fulgt opp særskilt av departementet i styringsdialogen."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknad og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).

6.1 Olje- og energidepartementet

Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke har stilt krav til underliggende virksomheter om identifisering, klassifisering, risikoanalyser og beskyttelse av samfunns- og virksomhetskritisk ikt-infrastruktur. Departementet har et ansvar for å identifisere samfunns- og virksomhetskritisk ikt-infrastruktur i sektoren, samt sørge for at det blir gjennomført risikoanalyser for å avdekke sårbare og risikoutsatte områder og at disse blir beskyttet. Identifikasjon av slik infrastruktur har betydning for utarbeidelsen av gode risikoanalyser.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil innhente nødvendig informasjon om samfunns-kritisk ikt-infrastruktur innenfor departementets ansvarsområde. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp at underliggende virksomheter har klassifisert hva som er samfunns- og virksomhetskritisk informasjon og at informasjonen blir beskyttet. Føringer for hvordan informasjonen skal klassifiseres øker sannsynligheten for at underliggende virksomheter klassifiserer samfunns- og virksomhetskritisk informasjon på lik linje innen departementets ansvarsområde.

Riksrevisjonen vil bemerke at det på revisjonstidspunktet ble opplyst at departementet ikke hadde utarbeidet egne notater for oppfølging av risikostyringsrapportene fra virksomhetene. Riksrevisjonen ser positivt på at departementet nå har endret praksis på dette punktet.

6.2 Norges vassdrags- og energidirektorat

Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen er kritisk til at det er mangler ved klassifisering av digitale aktiva og beskyttelse

av ikt-infrastruktur i NVE. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp NVEs arbeid med IKT-sikkerhet gjennom styringsdialogen og at tiltakene for å sikre god praksis innen informasjonssikkerhet i NVE blir gjennomført.

Anskaffelser

Riksrevisjonen ser alvorlig på at regelverket for anskaffelser i flere tilfeller ikke har blitt fulgt av NVE. Riksrevisjonen har merket seg at det vil bli gjennomført en særskilt risikovurdering av anskaffelsesområdet i NVE som et tiltak for å bedre internkontrollen. Riksrevisjonen forutsetter at departementet iverksetter nevnte tiltak for å sikre at regelverket blir fulgt.

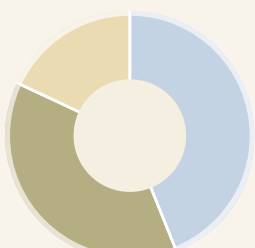
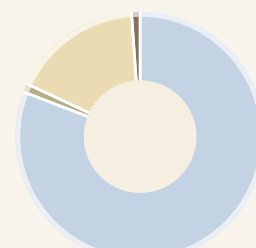
Samferdselsdepartementet

1 Samferdselsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	320	32 795	33 115	31 222	2 142
Inntekter		1 726		1 980	

Utgiftsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Samferdselsdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknad og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
6	virksomheter	Statens vegvesen
6	selskaper**	Jernbaneverket

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. Rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2010–2011).

1.2 Budsjett – regnskap

1.2.1 Rapportering av mellomværende med fylkeskommuner

Ved revisjonen av kapitalregnskapet for 2009, har Riksrevisjonen avdekket at Samferdselsdepartementet ikke har rapportert forskuttering av kostnader på fylkesvegprosjekter som fordring på kontoklasse 65 i kapitalregnskapet. Beløpet utgjør 67,5 mill. kroner, jf. punkt 3.2.2. Dette fører til at kapitalregnskapet ikke viser statens samlede fordringer som forutsatt i bevilgningsreglementet § 13.

Andre merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har gjennomført en revisjon av arbeidet med informasjonssikkerhet i Samferdselsdepartementet herunder Statens vegvesen og Jernbaneverket. Kontrollen har avdekket at Samferdselsdepartementet ikke har satt krav til underliggende virksomheter om en felles tilnærming til hvordan de skal klassifisere informasjon. Det gjelder blant annet i forhold til viktighet og tilgjengelighetskrav. Det er heller ikke gitt føringer for hvordan de skal beskytte samfunns- og virksomhetskritisk ikt-infrastruktur. Det vises til punkt 2.1.6 når det gjelder Statens vegvesen og punkt 2.2.1 for Jernbaneverket.

Samferdselsdepartementet uttaler at underliggende virksomheter er underlagt lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven), og forventer at de forpliktelser som følger med dette blir ivaretatt. Forsvarsdepartementet sendte på høring i oktober 2009 et forslag til forskrift om objektsikkerhet som omhandler bestemmelser om klassifisering av skjermingsverdige objekter, jf. sikkerhetsloven § 17a og b. Samferdselsdepartementet imøteser implementeringen av forskriften og tror den kan bidra til en felles tilnærming for klassifisering. Samferdselsdepartementet har ikke stilt spesifikt krav til rapportering av ikt-sikkerhets hendelser. Det kan virke som om rapporteringen til departementet derfor er mangelfull.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Statens vegvesen

Statens vegvesen har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad som blant annet er knyttet til følgende:

2.1.1 Grunnerverv

Riksrevisjonen har avdekket manglende rutiner for intern kontroll og oppgavefordeling i forbindelse med inngåelse av frivillige avtaler om grunnerverv til vegformål. Revisjonen har videre påvist at det er manglende rutiner og dokumentasjon av vurderingene som ligger til grunn for fastsettelse av erstatningsbeløp. Manglende dokumentasjon og intern kontroll ved grunnerverv bryter med lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 11d som blant annet sier at dersom det ved muntlige forhandlinger, konferanser m.m. blir gitt nye opplysninger som får betydning for avgjørelsen av saken, skal disse så vidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Det samme gjelder iakttagelser som tjenestemann gjør ved befaring m.m. Dersom muligheter for etterkontroll ikke er tilstede, åpnes det for misligheter. Utbetalte grunnerstatninger har de tre siste årene utgjort henholdsvis 510, 379 og 479 mill. kroner.

Samferdselsdepartementet uttaler at forvaltningslovens alminnelige regler om saksbehandling gjelder, og at de vurderinger som gjøres i forbindelse med grunnerverv må dokumenteres skriftlig slik at de kan etterprøves. Departementet uttaler videre at det er uheldig at det ved behandling av grunnerverv ikke er rutiner som sikrer mot at feilutbetaling kan finne sted, og som sikrer at reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementets) krav om forebygging mot misligheter og økonomisk kriminalitet ivaretas. Departementet opplyser at det nå arbeides med nye retningslinjer som vil sikre nødvendig dokumentasjon og arbeidsdeling, og at dette arbeidet forventes ferdig innen 1. november 2010.

2.1.2 Lønnsområdet

Revisjonen har avdekket manglende rutiner for arbeidsdeling og etterkontroll ved behandling av lønnsdata, samt arkivering av dokumentasjon som danner grunnlag for utbetaling av lønn. Dette gjelder tilgang, endring, sletting av fast lønn, faste tillegg og trekk og registrering av variable tillegg. Manglende etterkontroll og arbeidsdeling fører til at dagens rutiner ikke vil dekke utilsikt eller tilsiktet feilavlønning. Dette er

brudd på økonomireglementet § 14, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene) punktene 2.5.5 og 4.2. Mangelfull dokumentasjon gjør det vanskelig å bekrefte korrekt avlønning. Systemet ligger derfor åpent for misligheter.

Riksrevisjonen anmerket tilsvarende forhold ved revisjonen av 2006-regnskapet, jf. Dokument nr. 1 (2007–2008).

2.1.3 Kostnadsoverslag og rekvirering av midler til anlegg

Rekvirering av eksterne midler

Revisjonen har avdekket manglende rekvirering eller innbetaling av bompenger og andre eksterne tilskudd til vegprosjekter i 2009, for syv av ti kontrollerte vegprosjekter. Ved utgangen av oktober utgjorde manglende rekvirering eller innbetaling ca. 90 mill. kroner, og ved årsskifte ca. 34 mill. kroner.

Departementet opplyser at Statens vegvesen i løpet av våren 2010 skal foreta en gjennomgang av rutinene knyttet til rekvirering av eksterne midler. Det skal legges vekt på ensartede rutiner slik at rekvirering skal skje mest mulig likt fra region til region. I forbindelse med dette vil det også bli vurdert om eksterne aktører som betaler for sent, skal belastes for morarenter.

Kostnadsoverslag og konkurransegrunnlag

Revisjonen ved tre regionkontorer har avdekket at kvalitetssikring av kostnadsoverslag og konkurransegrunnlag ved vegprosjekter og kontrakter, ikke var gjennomført og dokumentert i samsvar med Statens vegvesens håndbok 151 styring av utbyggings-, drifts- og vedlikeholdsprosjekter. Manglende kvalitetssikring av kostnadsoverslag og konkurransegrunnlag kan føre til kostnadsøkninger på prosjekter og konflikter med entreprenører under gjennomføringen.

Departementet uttaler at det er lite heldig at kravene i håndbok 151 ikke følges internt i Statens vegvesen, og at det ikke har vært tilfredsstillende praksis med hensyn til lagring av godkjente kostnadsoverslag og konkurransegrunnlag i Statens vegvesen. Som et midlertidig strakstiltak er regionene pålagt å utarbeide fullstendig oversikt over prosjekter som starter opp, hvor det skal gå fram at det foreligger godkjent overslag før oppstart. Oversiktene skal utarbeides halvårlig med første rapportering 30. august 2010. Departementet opplyser at dette vil bli en

del av en rutine for porteføljestyringssystem som er under etablering, og som skal tas i bruk i hele etaten fra 2011.

Departementet opplyser at det også vil bli tatt i bruk ny metodikk for utarbeidelse av kostnadsoverslag som er bedre egnet for små prosjekter sommeren 2010. Det vil også bli utviklet nye rutiner og prosedyrer for kvalitetssikring av konkurransegrunnlag innen 1. juli 2010.

2.1.4 OPS-kontrakter

Det er gjennomført en revisjon av inngåtte kontrakter i tilknytning til offentlig og privat samarbeid (OPS) om vegutbygging og tilhørende drift for tre vegstrekninger, jf. St. meld. nr. 46 (1999–2000). Kontraktene innebærer årlige utbetalinger for Statens vegvesen i samlet størrelsesorden 400–500 mill. kroner. Revisjonen viser mangelfulle kontrollrutiner hos Statens vegvesen for å sikre at statens interesser blir ivaretatt. Det foreligger ikke periodevise planer for utøvelse av kontroll opp mot operatørselskapets overholdelse av kontraktsbetingelsene, og det utøves heller ikke systematiske kontroller hvor omfang og resultat blir dokumentert.

Mulige konsekvenser ved at kontraktsbetingelsene ikke blir overholdt fra operatørselskapets side, er redusert driftsstandard og trafikksikkerhet. I tillegg blir statens interesser ikke ivaretatt ved at det i fakturagrunnlaget ikke blir tatt hensyn til eventuelle mangler i leverandørens overholdelse av kontraktsbetingelsene, jf. økonomireglementet § 14.

Samferdselsdepartementet opplyser at det for OPS-prosjektene er lagt opp til at operatørselskapene selv gjennomfører kontroll av leveransen og dokumenterer avvik i månedsrapportene. Departementet er likevel enig med Riksrevisjonen i at Statens vegvesen i større grad enn det som nå praktiseres, må dokumentere skriftlig hva som er gjennomført av kontroller, omfang og beskrivelse av resultater. Tiltak vil her bli iverksatt i 2010.

2.1.5 Bompengeselskap

Avtalemalen

Riksrevisjonen har tidligere tatt opp at det er betydelig avvik i mange av avtalene i forhold til gjeldende avtalemal som legges til grunn for oppfølging av bompengeselskaper, jf. Dokument nr. 1 (2007–2008) for regnskapsåret 2006. Avvikene som ble avdekket svekker blant annet

Statens vegvesens kontrollmuligheter med bompengeselskapene. Samferdselsdepartementet opplyste den gang at både departementet og Vegdirektoratet så behov for en ny avtalemal, og at direktoratet arbeidet med denne. Departementet har senere opplyst at forslag til ny avtalemal etter planen ville bli behandlet våren 2008, jf. Dokument nr. 1 (2008–2009). Revisjonen for 2009 har avdekket at ny avtalemal fortsatt ikke er forelagt departementet, og at arbeidet med ny avtalemal nå også ses i sammenheng med forslag om fylkeskommunale/regionale bompengeselskap.

Departementet uttaler at det er enig i behovet for å vurdere malen for standardavtale for bompengeselskaper, men støtter Vegdirektoratets vurdering om å se dette i sammenheng med organiseringen av bompengeselskaper. En utredning om regionale/fylkeskommunale bompengeselskaper er i sluttfasen, og det er planlagt å legge denne fram for departementet i løpet av sommeren 2010.

Rentebetingelser

Ifølge pkt. 6.3 i Standard avtalemal for bompengeselskap, skal selskapet påse at låneavtaler om mulig reforhandles når markedsforholdene tilsier billigere finansiering. Finanskostnadene utgjør en stor andel av bompengeselskapenes kostnader, og selv små endringer i lånebetingelsene kan føre til store endringer av kostnader og innkrevningstid. Revisjonen i 2009 viser at lånerenten som bompengeselskapene betaler for sine lån varierer fra 4,27 prosent til 7,78 prosent. Det er videre avdekket at det er uklare regler for hvordan selskapene rapporterer gjennomsnittlig lånerente til Statens vegvesen, noe som gjør det vanskelig for Statens vegvesen å sammenligne rentebetingelser selskapene imellom.

Departementet opplyser at det er innforstått med at gjennomsnittlig rente beregnes noe ulikt, men mener at rapportert effektiv rente per 31. desember gir et godt grunnlag for å bedømme om selskapene forvalter sin låneportefølje på en god måte.

2.1.6 Informasjonssikkerhet

Risikoanalyser

Revisjonen har avdekket at Statens vegvesen ikke har gjennomført ikt-risikoanalyser jevnlig, eller utarbeidet tiltaksplan som involverer ledelsen og fastslår hvem som er ansvarlig for å følge opp tiltakene. Statens vegvesen opplyser at de vil gjennomføre risikoanalyse for den nye organisasjonen i 2010 med tiltaksplan og ledelsesinvolvering.

Ikt-infrastruktur

Revisjonen av Statens vegvesen har vist at det er svakheter ved beskyttelse av ikt-infrastruktur, blant annet knyttet til driftsadministrasjon, vedlikehold, sikkerhetsmekanismer og administrative rutiner.

Samferdselsdepartementet ser på sikring og beskyttelse av ikt-infrastruktur som et område som er en naturlig del av det generelle sikkerhetsarbeidet, driftsansvaret og/eller tilsynsansvaret som de underliggende etatene har innenfor samferdselssektoren.

Informasjonssikkerhetsbrudd

Revisjonen har avdekket at Statens vegvesen ikke har et tilfredsstillende system for rapportering og håndtering av informasjonssikkerhetsrelaterte hendelser. Dette arbeidet er planlagt utført av en ny sikkerhetsorganisasjon, og er med i ikt-avdelingens årsplan.

Samferdselsdepartementet opplyser at Statens vegvesen ikke har et spesifikt krav til rapportering av ikt-sikkerhetshendelser. Om det skal rapporteres til departementet vil være et spørsmål om sikkerhetshendelsen er en sak av betydning. I så fall vil krav om orientering til departementet følge av blant annet instruks for Statens vegvesen fastsatt ved kongelig resolusjon av 27. mai 2005 § 2-2 bokstav g.

2.1.7 Tiltak for arbeid

Riksrevisjonen har i 2009 revidert bruken av midlene stilt til rådighet for Statens vegvesen ved tiltak for arbeid, jf. St.prp. nr. 37 (2008–2009) *Om endringer i statsbudsjettet 2009 med tiltak for arbeid* og Innst. S. nr. 139 (2008–2009). Målet for revisjonen har vært å vurdere om tiltakspakken er benyttet i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Bevilgningene på 2,3 mrd. kroner til Statens vegvesen var forutsatt brukt til tiltak og prosjekter med høy sysselsettingseffekt, og som kunne iverksettes raskt slik at økningen i arbeidsledigheten ble dempet. Tiltakene ville også være et viktig bidrag til å redusere framtidig vedlikeholdsbehov på riksvegnettet.

Revisjonen viser at Statens vegvesen har et samlet mindreforbruk for 2009 på 941 mill. kroner. Omtrent 500 mill. kroner av mindreforbruket er knyttet til tiltaksmidlene. Revisjonen viser videre at de fleste prosjektene i tiltakspakken er påbegynt i 2009, men at gjennomføringen er forsinket.

Det har vært størst aktivitet på prosjektene i tiltakspakken siste halvår 2009, og spesielt siste kvartal. Årsaken til forsinkelsene har vært at det har tatt lang tid å få på plass planløsninger, konkurransegrunnlag og nødvendige ressurser i forbindelse med planarbeidet.

Samferdselsdepartementet opplyser at regjeringens tiltakspakke kom på toppen av en allerede betydelig økning i den ordinære bevilgningen i 2009. Etter departementets vurdering var det derfor ikke uventet at Statens vegvesen ikke greide å gjennomføre alle tiltakene i løpet av året 2009. Departementet er likevel ikke tilfreds med omfanget av tiltak som ikke har blitt gjennomført som forutsatt.

Revisjonen viser også at Samferdselsdepartementet ikke har stilt krav til Statens vegvesen om å rapportere sysselsettingseffekten av tiltakene som inngår i tiltakspakken. Årsaken til dette er ifølge Samferdselsdepartementet at sysselsettingen ikke måles direkte, men gjennom en forutsetning om sysselsettingseffekt per økonomisk størrelse. Ifølge Samferdselsdepartementet har Statens vegvesen satt i verk tiltak over hele landet, og departementet regner derfor med at det er oppnådd en sysselsettingseffekt som forutsatt sett i forhold til brukt bevilgning.

2.2 Jernbaneverket

Jernbaneverket har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad blant annet til følgende forhold:

2.2.1 Informasjonssikkerhet

Revisjonen har avdekket at Jernbaneverket ikke har en kontinuitetsplan for ikt-området. Jernbaneverket har katastrofeplaner og en beredskaps-håndbok for flere ikt-områder. Disse planene inneholder ikke nødprosedyrer for manuell/redusert drift, og heller ikke gjenopprettingsprosedyrer for å sette organisasjonen tilbake til den situasjonen den var i før hendelsen eller ulykken inntraff.

Samferdselsdepartementet har i tildelingsbrevet til Jernbaneverket vist til departementets *Strategi for samfunnssikkerhet og beredskap i samferdselssektoren* av oktober 2009. Risiko- og sårbarhetsanalyser, kriseplaner og øvelser er viktige elementer her. Ellers ser departementet på sikring og beskyttelse av ikt-infrastruktur som et område som er en naturlig del av det generelle sikkerhetsarbeidet, driftsansvaret og/eller tilsynsansvaret som de underliggende etatene har innenfor samferdselssektoren.

2.2.2 Rassikring

Revisjonen har vist at det er benyttet 27 mill. kroner til rassikring, mot et budsjett på 84 mill. kroner. For fire av prosjektene er det til sammen brukt 0,7 mill. kroner mot et budsjett på 25 mill. kroner. Det er budsjettert med midler på disse prosjektene både i 2007 og 2008, men det er kun brukt mindre beløp. Prosjektene er prioritert av fagforum for rassikringstiltak, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009) s. 115. Jernbaneverket har blant annet uttalt at det er meget vanskelig og at det kreves meget høy kompetanse for å kunne lage hovedplaner for gjennomførbare tiltak. Rassikringstiltak skal ifølge St.prp. nr. 1 (2008–2009) prioriteres høyt innenfor sikkerhetsområdet.

Samferdselsdepartementet er enige i at Jernbaneverket bør benytte disponible bevilgninger til rassikringstiltak i samsvar med budsjettforutsetningene dersom det er praktisk mulig. Rassikringstiltak er viktige tiltak for å ivareta sikkerhet og arbeid med klimatilpasning av jernbaneinfrastrukturen. Departementet understreker at det er viktig at Jernbaneverket prioriterer å utvikle gode og effektive løsningsalternativer framfor å bruke opp bevilgningen.

2.2.3 Tiltak for arbeid

Riksrevisjonen har i 2009 revidert bruken av midlene stilt til rådighet for Jernbaneverket ved tiltak for arbeid, jf. St.prp. nr. 37 (2008–2009) og Innst. S. nr. 139 (2008–2009). Målet for revisjonen har vært å vurdere om tiltakspakken er benyttet i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Bevilgningene på 1,3 mrd. kroner til Jernbaneverket var forutsatt brukt til tiltak og prosjekter som hadde mest mulig direkte og indirekte sysselsettingseffekt og som kunne iverksettes raskt, slik at økningen i arbeidsledigheten ble dempet. Vedlikeholdstiltakene skulle også bidra til bedre regularitet og punktlighet i togtrafikken.

Revisjonen viser at Jernbaneverket har et samlet mindreforbruk for 2009 på om lag 929 mill. kroner. Av dette utgjør tiltaksmidlene minimum 260 mill. kroner. Usikkerheten skyldes at Jernbaneverket ikke har vært i stand til å oppgi faktisk forbruk av vedlikeholdsmidler i tiltakspakken for 2009. Revisjonen viser videre at mange vedlikeholdsprosjekter har hatt størst aktivitet høsten 2009, og utbetalinger er dermed blitt skjøvet til 2010. Revisjonen viser også at manglende ressurser, særlig innenfor signalfaget, har ført til manglende framdrift i prosjekter generelt i Jernbaneverket. Videre har det vært

utilstrekkelig plangrunnlag, og manglende tilbud ved utlysning av prosjekter.

Samferdselsdepartementet opplyser at regjeringens tiltakspakke kom på toppen av en allerede betydelig økning i den ordinære bevilgningen i 2009. Etter departementets vurdering var det derfor ikke uventet at Jernbaneverket ikke greide å gjennomføre alle tiltakene i løpet av året. Departementet er likevel ikke tilfreds med omfanget av tiltak som ikke har blitt gjennomført som forutsatt.

Samferdselsdepartementet har i tildelingsbrevet stilt krav til Jernbaneverket om å rapportere på sysselsettingseffekten av tiltakene som inngår i tiltakspakken. Jernbaneverket har anslått den samlede eksterne sysselsettingen til 713 årsverk. Ifølge Samferdselsdepartementet har Jernbaneverket iverksatt tiltak over hele landet, og departementet regner med at det er oppnådd en sysselsettingseffekt som forutsatt.

3 Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering

For budsjettåret 2008 hadde Riksrevisjonen merknader til risikostyringen i samferdselssektoren. Revisjonen viste at departementet og flere underliggende virksomheter ikke hadde på plass et tilfredsstillende system for vurdering av risiko og vesentlighet som en integrert del av mål- og resultatstyringen. I Innst. S. nr. 120 (2008–2009) ga kontroll- og konstitusjonskomiteen uttrykk for at den svake risikostyringen var lite akseptabel.

Departementet har i sin virksomhetsplan for 2009 et eget punkt om risikostyring, der totalt åtte tiltak skulle risikovurderes. Riksrevisjonen anser at nødvendige tiltak er gjennomført som forutsatt.

Saken avsluttes.

3.2 Statens vegvesen

3.2.1 Anskaffelser

Sporbarhet

Riksrevisjonen hadde i 2008 merknader til manglende sporbarhet mellom faktura, kontrakt og anskaffelsesdokumentasjon for ca. 56 prosent av de kontrollerte anskaffelsene. Forholdet var også anmerket i 2006 og 2007.

Departementet opplyser at Statens vegvesen har lagt ned et betydelig arbeid, både system- og ressursmessig. Andelen fakturaer i Statens vegvesen som er merket slik at det gir nødvendig sporbarhet, har steget fra 40 prosent i 2007 til 91 prosent i 2009.

Saken avsluttes.

Kostnadsøkninger og tilleggsarbeid

Riksrevisjonen hadde i 2008 merknader til kostnadsøkninger på anleggskontrakter og konsulentkontrakter. Forholdet er fulgt opp i revisjonen for 2009, og selv om Statens vegvesen har innført flere tiltak for å rette på forholdene, viser revisjonen at det fortsatt er kontrakter med store kostnadsøkninger. Riksrevisjonen registrerer at Statens vegvesen arbeider aktivt med tiltak for å bedre prosjektstyringen, både gjennom ny metodikk for utarbeidelse av kostnadsoverslag og omorganisering av byggherrefunksjonen samt for opplæring av byggherrepersonell.

Samferdselsdepartementet mener at tiltakene som er innført kan bidra til å bedre kvaliteten på behandlingen av forholdene.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

Overtagelsesforretning – dagmulkt

Riksrevisjonen anmerket i 2008 manglende dokumentasjon for og bruk av dagmulkt ved overtagelsesforretninger. Revisjonen for 2009 viser fortsatt mangler knyttet til dokumentasjon av overtagelsesforretninger og eventuell ileggelse av dagmulkt ved forsinket levering.

Departementet opplyser at Statens vegvesen har innskjerpet rutine for dokumentasjon av kontraktsmessig oppfølging av ferdigstillelsesfristen. Gjennom krav til bruk av konteringsbilag forventes det en bedring av dokumentasjonen.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2.2 Statens vegvesen – bruk av fylkesmidler

Mellomværende med fylkene – rekvirering av fylkesmidler

Riksrevisjonen hadde i 2008 merknad til at staten forskutterte kostnader på fylkesveganlegg, og at dette utgjorde 93,2 mill. kroner per 31. desember 2008. Revisjonen viser at per 31. desember 2009, utgjør statlig forskuttering på fylkesveganlegg 67,5 mill. kroner. Departementet opplyser at selv om det er en bedring fra 2008, vil Statens

vegvesen i løpet av våren 2010 sette i gang arbeid for å forbedre rutineene rundt rekvirering av eksterne midler.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

Mindreforbruk – fylkenes investeringsmidler

Riksrevisjonen hadde i 2008 merknad til betydelig mindreforbruk av fylkenes investeringsbudsjetter på vegområdet. Av en totalramme på 1 515 mill. kroner, var 413 mill. kroner ikke brukt.

Departementet opplyser at det i forbindelse med forvaltningsreformen er gjennomført et betydelig arbeid for å etablere et helhetlig, forutsigbart og mest mulig enhetlig styringssystem for fylkeskommunenes virksomhetsstyring på fylkesvegområdet. Departementet forventer at dette på sikt vil føre til at risikoen for store mindreforbruk m.m. vil bli redusert.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2.3 Informasjon- og kommunikasjonsteknologi

Utvikling og drift av ikt-systemer

Riksrevisjonen hadde i 2008 merknader knyttet til kjøp og utvikling av ikt-systemet TRAFSYS A/S og manglende forankring av systemet i Statens vegvesens ledelse.

Departementet opplyser at det er opprettet en landsdekkende enhet for ikt som forutsatt fra 1. januar 2010. Denne omfatter seks seksjoner hvorav én har ansvar for strategi og styring, herunder porteføljestyling. Arbeidet med porteføljestyling er ikke kommet i gang, men departementet opplyser at Statens vegvesen har som mål å definere nødvendige prosesser for porteføljestyling på ikt-området i inneværende år.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2.4 Kontrollvirksomheten

Riksrevisjonen avdekket i 2008 at det var store negative avvik mellom planlagte og gjennomførte kontrollaktiviteter knyttet til trafikksikkerhetsarbeidet i Statens vegvesen.

Departementet opplyser at Statens vegvesen har tatt i bruk forskjellige virkemidler for å oppnå mer målrettede kontroller. Etaten er omorganisert fra 1. januar 2010, og det er opprettet en trafikant- og kjøretøyavdeling i hver region. Dette vil gjøre det enklere å styre utekontrollen.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3 Jernbaneløp

3.3.1 Konsulentutgifter

Riksrevisjonen hadde i 2008 merknader til manglende sporbarhet mellom kontrakt og faktura i forbindelse med kjøp av konsulent-tjenester. Jernbaneløpet opplyste at de ville iverksette tiltak, og Riksrevisjonen forutsatte at Samferdselsdepartementet fulgte opp dette i styringsdialogen. Kontroll- og konstitusjonskomiteen la også til grunn at departementet følger dette opp, jf. Innst. 104 S (2009–2010).

Departementet opplyser at Jernbaneløpet har etablert rutiner som skal sikre tilfredsstillende sporing i henhold til interne og eksterne krav med tilpasninger til etatens økonomisystem. Rutiner med krav til registrering av kontraktsnummer skal være innført fra april 2010 for alle enheter i Jernbaneløpet.

Saken avsluttes.

3.3.2 Inntekter

Riksrevisjonen hadde i 2008 merknader til rutineene for fakturering av avtaler om utleie av Jernbaneløpets eiendommer. Selv om et egnet ikt-system ikke var på plass, forutsatte Riksrevisjonen at nye, manuelle rutiner ville resultere i en bedre kontroll.

Samferdselsdepartementet opplyser at det er arbeidet videre med å etablere en fullstendig oversikt over leietagere og kontraktsforhold knyttet til utleieeiendom. Det opplyses at det i 2010 fortsatt gjenstår en del arbeid for å få et fullstendig/supplerende innhold i eiendoms-oversikten til Banedivisjonen, Region Øst, hvor etaten har de fleste utleieeiendommene. Det forventes at dette arbeidet fortsetter ut 2010.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3.3 Merkur

Riksrevisjonen hadde i 2008 merknader til manglende godkjenning for bruk av Merkur sikringsanlegg på Ganddal godsterminal. Manglende godkjenning ville også ha vesentlig betydning for framdriften på flere viktige prosjekter, blant annet dobbeltsporet Sandnes–Stavanger og Nordlandsbanen på strekningen Mosjøen–Bodø.

Samferdselsdepartementet har i Prop. 1 S (2009–2010) gitt en redegjørelse for status i

saken. Departementet redegjør blant annet for at de vil komme tilbake til Stortinget når det foreligger resultater av forhandlingene mellom Jernbaneverket og ABB.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3.4 Punktlighet i togtrafikken

Riksrevisjonen hadde i 2008 merknader til flere forhold som omhandlet punktlighetsarbeidet i Jernbaneverket:

- Tolkningen og praktiseringen av registreringer av forsinkelsene kunne føre til uklarheter
- Departementet kunne vært mer aktive i forhold til oppfølging av kjøpsavtalene om kjøp av togtjenester
- Registreringen av forsinkelser kategoriseres som trafikkavvikling og derved som sekundær årsak uten at noen tillegges ansvar
- Beredskapsbemanningen består av færre personer enn tidligere i Region Øst
- Bevilgningen til vedlikehold i Region Øst har vært liten, og at det har vært en underbudsjettering av det korrektive vedlikeholdet

Departementet opplyser at det har vært kjent med Jernbaneverkets operasjonalisering av punktlighetsmålet og mener at dette er i samsvar med kravene departementet har satt. Målet er imidlertid presisert i St.prp. nr. 1 (2008–2009) og i Prop. 1 S (2009–2010). Departementet opplyser at det er i dialog med Jernbaneverket vedrørende å vurdere andre målparametre.

Når det gjelder kjøpsavtalene uttaler departementet at det ikke er tilfredsstillende at avtalene inneholder elementer som har vist seg vanskelig å måle på en god nok måte. Departementet vil ha en dialog med Jernbaneverket og NSB for å klarlegge nivået på datakvaliteten.

Departementet opplyser at trafikkavvik er en vesentlig årsak til svekket omdømme for jernbanesektoren som helhet, og at Jernbaneverket har klar interesse av å arbeide for bedre punktlighet og regularitet i togtrafikken. Omdømme, punktlighet, oppetid og regularitet er også vesentlige områder i departementets mål- og resultatstyring av Jernbaneverket.

Departementet viser til at det i Prop. 1 S (2009–2010) er redegjort for hva som avsettes til drift og vedlikehold i 2010.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Samferdselsdepartementet

4.1.1 Rapportering av mellomværende med fylkeskommuner

Riksrevisjonen konstaterer at Samferdselsdepartementet ikke har rapportert forskuttering av kostnader på 67,5 mill. kroner på fylkesvegprosjekter på kontoklasse 65 i kapitalregnskapet som forutsatt. Kapitalregnskapet viser derfor ikke et korrekt bilde av statens forpliktelser på fylkesveier.

4.1.2 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet ikke har satt krav til underliggende virksomheter om en felles tilnærming til hvordan det skal klassifisere informasjon. Det er heller ikke gitt føringer for hvordan samfunns- og virksomhetskritisk ikt-infrastruktur skal beskyttes.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om ikke dette arbeidet burde vært prioritert i forhold til de samfunnskritiske områdene vei og jernbane.

4.2 Statens vegvesen

4.2.1 Grunnerverv

Riksrevisjonen konstaterer at rutinene for fastsettelse og utbetaling av grunnerstatning har manglende sporbarhet, dokumentasjon og intern kontroll. Riksrevisjonen er kjent med at Statens vegvesen har hatt kunnskap om disse forholdene før revisjonen ble igangsatt. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om årsaken til at rutiner som ivaretar tilstrekkelig intern kontroll og dokumentasjon først ventes ferdigstilt i november 2010.

4.2.2 Lønnsområdet

Riksrevisjonen har merket seg at det fortsatt ikke er etablert tilfredsstillende rutiner for arbeidsdeling og etterkontroll ved behandling av lønnsdata og arkivering av dokumentasjon som danner grunnlag for utbetaling av lønn. Dette svekker internkontrollen ved registrering av lønnsdata. Forholdet gjelder tilgang, endring og sletting av fast lønn, faste tillegg og trekk, og registrering av variable lønnsutbetalinger.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved Statens vegvesens manglende oppfølging for å rette opp forholdene, og viser til at de samme forholdene ble tatt opp ved revisjonen av 2006-regnskapet.

4.2.3 Kostnadsoverslag og rekvirering av midler til anlegg

Rekvirering av eksterne midler

Riksrevisjonen har merket seg at eksterne midler fra bompengeselskaper og andre eksterne aktører, ikke blir rekvirert i samsvar med forutsetningene.

Kostnadsoverslag og konkurransegrunnlag

Riksrevisjonen konstaterer at rutinen for kvalitets-sikring av kostnadsoverslag og konkurransegrunnlag fortsatt ikke gjennomføres og dokumenteres i henhold til kravene i håndbok 151.

Riksrevisjonen hadde i Dokument nr. 1 (2008–2009) og Dokument 1 (2009–2010) merknader til anleggsdriften i Statens vegvesen, og stilte da blant annet spørsmål om planleggingen og prosjekt- og kontraktsstyringen var tilfredsstillende.

Riksrevisjonen har merket seg at rutiner og krav er utarbeidet, men stiller spørsmål til gjennomføringen i Statens vegvesen.

4.2.4 OPS-kontrakter

Riksrevisjonen konstaterer at Statens vegvesen har manglende kontrollrutiner for å sikre at statens interesser i tilknytning til OPS-kontrakter blir ivaretatt. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan Samferdselsdepartementet vil følge opp at Statens vegvesen implementerer varslede forbedringstiltak.

4.2.5 Bompengeselskap

Avtalemalen

Forslag til ny avtalemal for bompenggeavtaler som departementet tidligere har opplyst ville bli behandlet våren 2008, foreligger ennå ikke. Videre konstaterer Riksrevisjonen at en utredning om regionale fylkeskommunale bompengeselskaper forventes forelagt departementet sommeren 2010. Dette tilsier at ny avtalemal trolig ikke vil bli ferdig før i 2011. I mellomtiden vil det bli etablert flere nye bompengeselskaper basert på dagens avtalemal. Riksrevisjonen stiller spørsmål om arbeidet med ny avtalemal har vært tilstrekkelig prioritert, og om departementet har vurdert en midlertidig løsning i påvente av ny avtalemal.

Rentebetingelser

Riksrevisjonen konstaterer at det er uklare regler for rapportering av bompengeselskapenes rentebetingelser, og at renten på bompengeselskapenes lån varierer fra 4,27 prosent til 7,78 prosent. Med

bakgrunn i de varierende rentebetingelsene på bompengeselskapenes lån, stiller Riksrevisjonen spørsmål om bompenggeavtalens bestemmelse om reforhandling av låneavtaler gjennomføres etter intensjonene.

4.2.6 Informasjonssikkerhet

Statens vegvesen har mangler og avvik innenfor ikt-området når det gjelder risikoanalyser, ikt-infrastruktur og informasjonssikkerhetsbrudd. Manglene på området er så vesentlige at det er grunn til å stille spørsmål om ikke Statens vegvesen og departementet bør legge mer arbeid i å få etablert rutiner og prosedyrer som sikrer samfunnskritiske ikt-systemer på vegområdet.

4.2.7 Tiltak for arbeid

Riksrevisjonen konstaterer at ca. 500 mill. kroner knyttet til tiltakspakken ikke er brukt ved årsskiftet. Revisjonen viser at de fleste prosjektene i tiltakspakken er igangsatt i 2009, men at gjennomføringen er forsinket. Det har vært størst aktivitet på prosjektene i tiltakspakken siste halvår, og spesielt siste kvartal. Årsaken til forsinkelsene har vært at det har tatt lang tid å få på plass planløsninger, konkurransegrunnlag og ressurser i forbindelse med planarbeidet. Riksrevisjonen stiller spørsmål om det kan dokumenteres at tiltaksmidlene innenfor en ramme på 2,3 mrd. kroner, har gitt tilsiktet sysselsettingseffekt når ca. 20 prosent ikke er brukt ved årsskiftet og at de fleste midlene er brukt i siste kvartal i 2009.

4.3 Jernbaneverket

4.3.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har merket seg at Jernbaneverket ikke har en kontinuitetsplan for ikt-området. Jernbaneverket har en katastrofeplan og en beredskapshåndbok for flere ikt-områder. Disse planene inneholder ikke nødprosedyrer for manuell/reduert drift, og heller ikke gjenopprettingsprosedyrer for å sette organisasjonen tilbake til den situasjonen den var i før hendelsen eller ulykken inntraff. Riksrevisjonen stiller spørsmål om ikke departementet burde ha stilt krav til planer for informasjonssikkerhet for Jernbaneverket og fulgt opp at de var å jour.

4.3.2 Rassikring

Riksrevisjonen konstaterer at det gjennom flere år kun er benyttet 0,7 mill. kroner på fire rassikringsprosjekter budsjettert til 25 mill. kroner, og at det totalt for 2009 kun er brukt 27 mill. kroner av en bevilgning på 84 mill. kroner. Riksrevisjonen

stiller derfor spørsmål om arbeidet med rassikring er tilstrekkelig prioritert.

4.3.3 Tiltak for arbeid

Riksrevisjonen konstaterer at minimum 260 mill. kroner ikke er brukt av en bevilgning på 1,3 mrd. kroner. Usikkerheten skyldes at Jernbaneverket ikke har kunnet gi korrekt informasjon om forbruk av vedlikeholdsmidler. Riksrevisjonen stiller spørsmål om planleggingen for og bruken av midlene har vært tilfredsstillende.

5 Svar fra Samferdselsdepartementet

Saken har vært forelagt Samferdselsdepartementet, og statsråden har i brev av 24. august 2010 svart:

"Samferdselsdepartementet

Rapportering av mellomværende med fylkeskommuner

Det varierer fra måned til måned i hvilken grad fylkeskommunene har fordringer på staten eller omvendt og om rapporteringen dermed skal knyttes til kontogruppe 650013 eller 840013. Årsaken til dette er at mellomværende med fylkeskommunene i motsetning til andre forhold bygger på en større grad av tilfeldighet når kostnader er belastet fylkesvegvesen mv. I forbindelse med arbeidet med ny rapporteringsløsning for kapitalregnskapet ble det diskutert om mellomværende med fylkeskommunene burde være en del av den offisielle rapportering av kapitalregnskapet eller ikke. Det ble da besluttet at det ikke var naturlig at mellomværende med fylkeskommunene skulle inngå som en del av kapitalregnskapet, jf. redegjørelsen ovenfor.

Departementet har merket seg at Riksrevisjonen mener at denne praksisen ikke er i tråd med regelverket og at kapitalregnskapet ikke er korrekt rapportert. Vi vil følge opp dette.

Informasjonssikkerhet

Som det går fram av vårt brev av 27. april 2010, er det i dag ingen felles tilnærming til hvordan en skal klassifisere informasjon og IKT-systemer i offentlig sektor. Samferdselsdepartementet har heller ikke innen sin sektor sett det som hensiktsmessig å lage et system/en tilnærming for hvordan slik klassifisering skal foregå. Vi har imidlertid i tildelingsbrevet for 2009 til Jernbaneverket og Statens vegvesen tatt inn krav om samfunnsikkerhet og beredskap i etatenes arbeid og bl.a. bedt de legge vekt på tiltak knyttet til beskyttelse av samfunnskritiske funksjoner og objekter.

Statens vegvesen

Samferdselsdepartementet vil følge opp de forhold som Riksrevisjonen har tatt opp, overfor Statens vegvesen.

Grunnerverv

Grunnerverv som utføres av Statens vegvesen, omfatter saker med et vidt spekter av problemstillinger og størrelse på erstatningene. I arbeidet med å lage ytterligere rutiner har Vegdirektoratet funnet det riktig å bruke noe tid for å komme fram til et endelig resultat som både dekker mangfoldet i sakene og som har forankring i regionene som er det utøvende leddet i forbindelse med grunnerverv. Vegdirektoratet har laget et forslag til supplering av dagens rutiner i forbindelse med grunnerverv som har vært på høring i regionene. Nye rutiner som skal ivareta internkontroll og dokumentasjon vil være på plass til 1. november 2010.

Samferdselsdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at det har tatt lang tid for Statens vegvesen å få disse rutinene på plass. Vi ser imidlertid at saken byr på utfordringer som nødvendigvis må ta en del tid og at vegvesenet har vært nødt til å prioritere ressursene mellom en rekke andre større saker, bl.a. gjennomføringen av Forvaltningsreformen og omorganiseringen av Statens vegvesen fra 1. januar 2010.

Lønnsområdet

Etter Riksrevisjonens anmerkninger i revisjonen av 2006-regnskapet, bl.a. om manglende rutiner for kvalitetssikring og etterkontroll av faste og variable lønnsdata, innskjerpet Vegdirektoratet at rutiner for kvalitetssikring og etterkontroll måtte etableres og følges. Vegdirektoratet har også gjennomført interne revisjoner for å sikre at tilfredsstillende rutiner følges.

Vegdirektoratet har imidlertid sett at det til tross for innskjerping og oppfølging, kan stilles spørsmål ved den interne kontrollen i driftsenhetene ved registrering av faste og variable lønnsdata i Hårek. I forbindelse med arbeid med administrative prosesser i 2010 ble derfor lønnsprosessene prioritert. Vegdirektoratet er i gang med dette arbeidet, og ser spesielt på rutinene for registrering og kontroll av faste og variable lønnsdata i Hårek. Dette arbeidet vil være ferdig i høst. Etter at nye rutiner er etablert, vil Vegdirektoratet på nytt gjennomføre revisjoner av lønnsområdet for å sikre at etablerte rutiner blir fulgt.

Det er uheldig at kritikkverdige forhold på lønnsområdet som ble tatt opp i 2006-regnskapet, fortsatt ikke er tilfredsstillende fulgt opp. Vi legger til grunn at de rutiner som Vegdirektoratet nå etablerer vil rette opp i disse forholdene.

Kostnadsoverslag og rekvirering av midler til anlegg

Rekvirering av eksterne midler

Ved rekvirering og innbetaling av eksterne midler er det flere sammensatte faktorer som påvirker dette og hvordan det framkommer i regnskapet. Rekvireringen skal i henhold til regelverket skje i samsvar med framdriften i prosjektene. Normalt sett skjer rekvireringen omkring den 10. -12. hver måned og med 14 dagers betalingsfrist. Denne fristen blir imidlertid ofte ikke overholdt av eksterne aktører slik at innbetalingen ikke blir registrert i regnskapssystemet i inneværende måned/år som forutsatt. For å sikre at rekvirering skjer i henhold til regelverket, har Vegdirektoratet innskjerpet at regelverket skal følges.

Høsten 2009 iverksatte Vegdirektoratet i samarbeid med en region et arbeid angående rekvirering. På grunn av stort arbeidspress med Forvaltningsreformen og overgang til ny organisasjon fra 1. januar 2010 har dette arbeidet dessverre blitt skjøvet ut i tid, men Vegdirektoratet vil i nærmeste framtid starte det opp igjen.

Formålet vil være å få korrigert rutinene slik at de på områder som er mangelfulle, i større grad dekker kravet til rekvirering av eksterne midler, samt å utarbeide mer samstemte rutiner som alle regioner skal følge. I tillegg vil det bli fokusert på å etablere internkontrollrutiner som sikrer at manglende oppfølging blir fanget opp og tatt tak i. Fra og med 1. januar 2008 ble det besluttet å innføre forsinkelsesrenter i forhold til innbetalinger fra bompengeselskapene. I det videre arbeidet vil det bli vurdert å utvide dette til også å gjelde andre aktører som ikke foretar innbetaling i henhold til kontrakt/avtalt betalingsplan.

Kostnadsoverslag og konkurransegrunnlag

Statens vegvesen er nå i gang med å ta i bruk Porteføljesys, som forventes å være fullt operativt fra 2011. Dette vil gi den dokumentasjonen som er krevd. Det midlertidige strakstiltaket med prosjektliste er iverksatt.

Nye rutiner og prosedyrer for kvalitetssikring av konkurransegrunnlag er utarbeidet og vedtatt innført. Regionene får ansvaret for kvalitetssikring av konkurransegrunnlag og tilbuds-

avgjørelser, og Vegdirektoratet utfører stikkprøvekontroll fra hele kontraktsporføljen. Dette skjer ved at regionene sender utvalgte anbuds konkurranser, konkurransegrunnlag og tilbudsavgjørelser til Vegdirektoratet for kvalitetssikring. Ordningen er besluttet innført i regionene nord, sør og øst fra 1. juli 2010. Regionene vest og midt utsetter innføringen til etter 1. desember 2010, og følger dagens ordning som er gitt i NA-Rundskriv nr. 2010/6 "Justerte økonomiske fullmaktsgrenser for regionsvegsjefene" pkt 6, inntil ny ordning blir vedtatt innført også for dem. Årsaken til utsettelsen for region vest og midt er at de ikke kan ta opplegget i bruk fordi de ikke har tilstrekkelig med ressurser og kompetanse pr. i dag.

Utvelgelse av anbuds konkurranser for stikkprøvekontroll vil fra 2011 baseres på data lagt inn i Porteføljesys, for hele porteføljen av anbuds konkurranser som er planlagt gjennomført innenfor byggherrefunksjonens ansvarsområde.

Dette anses for å være mer målrettet enn dagens ordning basert på fullmaktsgrenser, og vil gi bedre kontroll med kvaliteten på anskaffelsesprosessen innenfor alle typer arbeid som konkurranseutsettes. En forutsetning for ordningen er at regionene etablerer tilstrekkelig bemanning og kompetanse til å utføre disse oppgavene.

Denne saken har Riksrevisjonen tatt opp i flere år. Samferdselsdepartementet ser alvorlig på at det tar så lang tid å få iverksatt rutiner i Statens vegvesen som retter opp forholdene.

OPS-kontrakter

I OPS-prosjektene er det lagt opp til at OPS-selskapene selv får gjennomført kontroll av leveransen, utarbeider rapporter og dokumenterer avvik i månedsrapportene. Statens vegvesen utfører kontroll av at OPS-vegene holder den standarden som er avtalt i kontraktene. Det foretas jevnlig stikkprøvekontroller, inspeksjoner og månedlige møter med gjennomgang av rapporterte avvik.

Statens vegvesen vil i større grad enn det som nå praktiseres, dokumentere skriftlig hva som er gjennomført av kontroller, omfang og beskrivelser av resultater. Dette vil bli iverksatt i 2010.

Samferdselsdepartementet vil kreve at Vegdirektoratet rapporterer til departementet om oppfølgingen av de iverksatte tiltakene.

Bompengeselskap

Avtalemalen

Organiseringen av bompengeforvaltningen har vært utredet i flere omganger og nå sist gjennom utredningen av regionale/fylkeskommunale bompengeselskap. Arbeidet med ny avtalemal har vært startet flere ganger, men har blitt satt på vent fordi innholdet i en avtalemal må være tilpasset organiseringen av bompengeforvaltningen. Årsaken til dette er at en avtale med et regionalt bompengeselskap med ansvar for flere ulike prosjekter må ha en helt annen utforming enn en avtale med et bompengeselskap som har ansvaret for en enkelt bompengeordning.

Vegdirektoratet vil med det første sende departementet utredningen om regionale/fylkeskommunale selskaper. Når det foreligger en avklaring om denne utredningen, kan arbeidet med en ny avtalemal slutføres.

Den enkelte bompengeavtale blir utformet slik at den er tilpasset det aktuelle bompengeprojektet som skal finansieres. Det innebærer også at den enkelte avtale tar hensyn til de føringer Stortinget til enhver tid gir for det aktuelle prosjektet gjennom behandlingen av bompengeproposisjonen. Samferdselsdepartementet ser derfor ikke at det er behov for å etablere en midlertidig løsning for avtalemal.

Rentebetingelser

Bompengeselskapene følger i stor grad opp avtalens intensjoner om reforhandlinger av låneavtalene. De fleste bompengeselskapene har rapportert sine regnskapstall for 2009 til Vegdirektoratet. Resultatene viser at selskapenes rentebetingelser i 2009 ligger mellom 2,0 pst. og 5,6 pst. Svært mange opererer med rentebetingelser mellom 2,0 og 3,0 pst. Det konkrete selskapet som i 2008 hadde en lånerente på 7,78 pst., rapporterer i 2009 om en rente på 4,2 pst. Selv om det fortsatt er noen få selskaper som ikke har rapportert inn sine regnskaper for 2009, indikerer dette at bompengeselskapene generelt har et bevisst forhold til rentebetingelsene de får i markedet. I de tilfellene Vegdirektoratet vurderer det slik at et selskap opererer med en for høy rente på sine lån, blir dette påpekt gjennom den årlige tilbakemeldingen fra Vegdirektoratet til selskapene.

Informasjonssikkerhet

Samferdselsdepartementet har merket seg Riksrevisjonens merknader og vil følge dette opp i etatsstyringen av Statens vegvesen.

Statens vegvesen vil gjennomføre en planlagt risiko- og sårbarhetsanalyse på IKT-området i 2010 som forutsatt. Videre vil Statens vegvesen etablere en IKT-sikkerhetsorganisasjon utenfor Vegdirektoratets lokaler for de samfunnskritiske systemene. Vegvesenet har også iverksatt aktiviteter for ytterligere å styrke rutineene innenfor drift, administrasjon, vedlikehold og sikkerhetsmekanismer. Tiltakene vil som forutsatt være gjennomført i 2010. Som en del av etableringen av sikkerhetsorganisasjonen på IKT-området vil Statens vegvesen ta i bruk samme system for loggføring og håndtering av informasjonssikkerhetsrelaterte hendelser som etaten benytter for øvrige hendelser (Vegcim), noe som vil bidra til en effektiv og god håndtering og sikre rapportering til departementet om saker av betydning.

Tiltak for arbeid

Samferdselsdepartementet vil understreke at regjeringens tiltakspakke kom i tillegg til en allerede betydelig bevilgningsvekst fra 2008 til 2009 for Statens vegvesen i det ordinære statsbudsjettet for 2009 (10,4 pst.). Dette medførte en del utfordringer i gjennomføringen av tiltakspakken i 2009. Etter departementets vurdering var det derfor ikke uventet at Statens vegvesen ikke greide å gjennomføre hele tiltakspakken i 2009.

Departementet er etter en helhetsvurdering i all hovedsak tilfreds med gjennomføringen av tiltakspakken og de positive resultatene som den har tilført samferdselssektoren og samtidig har bidratt til å redusere arbeidsledigheten i Norge.

Tiltakspakken utgjorde en stor utfordring for framdriften for prosjektene og da spesielt med det som måtte lyses ut på anbud. For en del prosjekter ble framdriften dårligere enn forventet som følge av forsinkelser knyttet til bl.a. plangrunnlag, geotekniske forhold og grunnforhold for øvrig. For Statens vegvesen har den interne ressurs-situasjonen også vært begrensende når det gjelder å håndtere den økte oppdragsmengden.

Departementet mener at tiltakspakken har gitt den tilskuede sysselsettingseffekten, men at den ble forskjøvet mer over i 2010 enn forventet ved oppstart.

Jernbaneløst

Samferdselsdepartementet vil følge opp de forhold som Riksrevisjonen har tatt opp, overfor Jernbaneløst.

Informasjonssikkerhet

Samferdselsdepartementet mener at IKT-sikkerhet inngår som en del av Jernbaneverkets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap og etatens arbeid for en sikker og driftsstabil jernbane. Vi har likevel merket oss Riksrevisjonens merknader og vil følge de opp i etatsstyringen av Jernbaneverket.

Rassikring

Som det går fram av pkt. 2.2.2 i Riksrevisjonens rapport er Samferdselsdepartementet enig i at den lave framdriften og forbruket på rassikringstiltak ikke er i tråd med overordnede prioriteringer og at faktisk forbruk kan indikere at rassikringsarbeidet har vært lavere prioritert enn det Jernbaneverket selv har budsjettet med. Vi vil imidlertid vise til at manglende bruk av bevilgninger for de konkrete tiltakene som Riksrevisjonen tar opp, forklares av Jernbaneverket i hovedsak med manglende avklaring av løsningsalternativ. Departementet vil videre vise til at det i St.prp. nr. 1 (2008-2009) ikke ble angitt konkrete beløp til rassikring. Det ligger med andre ord innenfor Jernbaneverkets fullmaktsgrenser å prioritere og gjennomføre mindre investerings tiltak.

Tiltak for arbeid

I arbeidet med St.prp. nr. 37 (2008-2009) var det viktig raskt å komme opp med prosjekter som kunne oppnå ønskede sysselsettingseffekter og stimulere økonomien i 2009. Kvalitetssikringen av om prosjektene faktisk kunne gjennomføres i 2009, ble derfor ikke god nok. I ettertid har det vist seg at tiltakene var noe i overkant av hva Jernbaneverket var i stand til å gjennomføre på en rasjonell måte. Det meste av midlene til drift og vedlikehold ble benyttet i 2009. De estimerte sysselsettingsmessige effektene på drift og vedlikehold (om lag 555 årsverk) og dokumenterbare positive effekter for jernbaneinfrastrukturen, bl.a. bedre driftsstabilitet, oppetid og framføringshastighet på Bergensbanen og Dovrebanen tyder likevel på at bruken av midlene har vært rimelig hensiktsmessig og hatt tilsiktede effekter."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknad og to revisjonsbrev med merknad til Statens vegvesen og Jernbaneverket.

6.1 Samferdselsdepartementet

Rapportering av mellomværende med fylkeskommuner

Riksrevisjonen konstaterer at mellomværende med fylkeskommuner når det gjelder investering, drift og vedlikehold av fylkesveier ikke blir rapportert som en del av statens kapitalregnskap. Samferdselsdepartementet vil følge dette opp.

Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har avdekket mangler i Samferdselsdepartementets etatsstyring av informasjonssikkerheten i underliggende virksomheter. Departementet har i liten grad stilt krav til eller gitt føringer i tilstrekkelig grad til underliggende virksomheter om en felles tilnærming til hvordan de skal klassifisere informasjon. Departementet har heller ikke gitt føringer for hvordan samfunns- og virksomhetskritisk infrastruktur skal beskyttes. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke stiller konkrete krav til sektorene vei og jernbane når det gjelder informasjonssikkerhet.

6.2 Statens vegvesen

Grunnerverv

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Statens vegvesen ikke har rutiner som sikrer dokumentasjon og likebehandling ved fastsettelse og utbetaling av grunnerstatning ved veiprosjekter. Riksrevisjonen registrerer at nye supplerende rutiner for grunnerverv som skal ivareta internkontroll og dokumentasjonskrav, først vil være på plass per 1. november 2010. Riksrevisjonen forutsetter at Samferdselsdepartementet følger opp at innføring av nye rutiner iverksettes som forutsatt og at departementet vurderer om rutineene gir den forventede forbedringen.

Lønnsområdet

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Statens vegvesen fortsatt har mangelfulle rutiner for kvalitetssikring og etterkontroll av faste og variable lønnsdata. Tilsvarende forhold på lønnsområdet ble tatt opp av Riksrevisjonen allerede i 2006-regnskapet, jf. Dok. nr. 1 (2007–2008). Riksrevisjonen registrerer at Statens vegvesen nå har prioritert arbeid med nye rutiner for lønnsdata i 2010, og at Vegdirektoratet vil gjennomføre revisjoner på lønnsområdet for å sikre at de nye rutineene blir fulgt. Riksrevisjonen forutsetter at Samferdselsdepartementet følger opp Statens vegvesens arbeid på dette området.

Kostnadsoverslag og rekvirering av midler til anlegg

Rekvirering av eksterne midler

Riksrevisjonen er kritisk til at Statens vegvesen har nedprioritert arbeidet med å sikre gode rutiner for innkreving av midler fra bompengeselskap og andre eksterne aktører. Riksrevisjonen vil peke på at mangelfulle rutiner kan føre til at staten taper renteinntekter. Riksrevisjonen forutsetter at Samferdselsdepartementet følger opp forholdene og at Statens vegvesen utvikler rutiner som sikrer statens interesser ved riktig rekvirering av eksterne midler.

Kostnadsoverslag og konkurransegrunnlag

Riksrevisjonen hadde også i 2007 og 2008 merknader til anleggsdriften og stilte da spørsmål blant annet om planleggingen og prosjekt- og kontraktsstyringen var god nok. Riksrevisjonen ser alvorlig på at kvalitetssikring av kostnadsoverslag og konkurransegrunnlag ved vegprosjekter ikke gjennomføres og dokumenteres i samsvar med kravene i Statens vegvesens håndbok 151. Riksrevisjonen har merket seg at det er vedtatt nye rutiner og prosedyrer for kvalitetssikring av kostnadsoverslag og konkurransegrunnlag på regionsnivå, og at disse er eller vil bli iverksatt i tre regioner fra 1. juli 2010, og i to regioner fra 1. desember 2010. Riksrevisjonen registrerer også at Statens vegvesen nå er i gang med å ta i bruk systemet Porteføljesys som grunnlag for kontroll av kvalitetssikring av konkurransegrunnlag, og at dette forventes fullt operativt fra 2011. Riksrevisjonen forutsetter at Samferdselsdepartementet følger opp de tiltak som er iverksatt.

OPS-kontrakter

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Statens vegvesen ikke har tilfredsstillende rutiner for å følge opp og dokumentere at statlige interesser ivaretas ved inngåtte kontrakter i tilknytning til offentlig og privat samarbeid (OPS). Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet har varslet at det i 2010 vil bli iverksatt rutiner for å dokumentere hvilke kontroller som gjennomføres, samt beskrivelse av omfang og resultat av disse.

Bompengeselskap

Avtalemalen

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det ennå ikke foreligger en ny avtalemale for bompengeselskapene tre år etter at Riksrevisjonen første gang tok opp saken med departementet, jf. Dok. nr. 1 (2007–2008). Riksrevisjonen vil peke på at Vegdirektoratet arbeidet med en ny avtalemale i

2007 og at et forslag skulle behandles våren 2008. Riksrevisjonen har merket seg at Vegdirektoratet vil oversende departementet en utredning om regionale/fylkeskommunale selskaper, og at arbeidet med en ny avtalemale skal sluttføres først når det foreligger en avklaring om denne utredningen.

Rentebetingelser

Riksrevisjonen er kritisk til Vegdirektoratets oppfølging av bompengeselskapenes forvaltning av låneavtalene. Riksrevisjonen registrerer at innrapportert rente fra bompengeselskapene for 2009 er lavere enn for 2008, men legger til grunn at dette skyldes et generelt lavere rentenivå.

Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Statens vegvesen har mangler og avvik innenfor ikt-området når det gjelder risikoanalyser, ikt-infrastruktur og informasjonssikkerhetsbrudd. Vesentlige mangler og hendelser blir i dag ikke loggført og rapportert til departementet. Samferdselsdepartementet opplyser at Statens vegvesen vil innføre et system for loggføring som vil sikre rapportering til departementet. Riksrevisjonen forutsetter at de foreslåtte tiltak følges opp.

Tiltak for arbeid

Riksrevisjonen mener det er uheldig at Statens vegvesen ved årsskiftet hadde et samlet mindreforbruk på 941 mill. kroner, hvor omtrent 500 mill. kroner av mindreforbruket var knyttet til endringer i statsbudsjettet med tiltak for arbeid. Samtidig merker Riksrevisjonen seg at Samferdselsdepartementet mener at tiltakspakken har gitt den tilsiktede sysselsettingseffekten, men at den ble forskjøvet mer over i 2010 enn forventet ved oppstart.

6.3 Jernbaneverket

Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen er kritisk til at Jernbaneverket ikke har en samlet kontinuitetsplan for ikt-området. Jernbaneverket har en katastrofeplan og en beredskapshåndbok for flere ikt-områder, men disse planene inneholder ikke nødprosedyrer for manuell/reduert drift og gjenoppbyggingsprosedyrer. Riksrevisjonen vil understreke faren for at en slik oppdeling vil føre til en undervurdering av truslene på ikt-området i forhold til Jernbaneverkets avhengighet av ikt. Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet vil følge dette opp.

Rassikring

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Jernbaneverket gjennom flere år ikke har hatt tilstrekkelig framdrift i rassikringsprosjekter. Av et budsjett på 84 mill. kroner er det kun brukt 27 mill. kroner i 2009. Riksrevisjonen vil peke på at rassikrings tiltak ifølge St.prp nr. 1 (2008–2009) skal prioriteres høyt innenfor sikkerhetsområdet.

Tiltak for arbeid

Riksrevisjonen mener det er uheldig at Jernbaneverket ved årsskiftet hadde et samlet mindreforbruk på 929 mill. kroner, hvor ca. 260 mill. kroner av mindreforbruket var knyttet til endringer i statsbudsjettet med tiltak for arbeid. Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet mener at estimerte sysselsettingseffekter og dokumenterbare positive effekter på jernbaneinfrastrukturen likevel tyder på at bruken av midlene har vært rimelig hensiktsmessig og hatt tilsiktede effekter.

6.4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Styring, måloppnåelse og resultatrapportering
- Sporbarhet ved anskaffelser i Statens vegvesen
- Konsulentutgifter ved Jernbaneverket

Av tidligere rapporterte forhold vil følgende saker bli fulgt opp i den løpende revisjon:

- Kostnadsøkninger og tilleggsarbeid ved Statens vegvesen
- Overtakelsesforretning – dagmulkt ved Statens vegvesen
- Mellomværende med fylkene – rekvirering av fylkesmidler
- Mindreforbruk – fylkenes investeringsmidler
- Utvikling og drift av ikt-systemer ved Statens vegvesen
- Kontrollvirksomheten ved Statens vegvesen
- Inntekter ved Jernbaneverket
- Merkur
- Punktlighet i togtrafikken

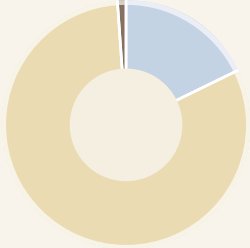

Utenriksdepartementet

1 Utenriksdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	806	31 856	32 662	31 507	1 293
Inntekter		85		229	

Utgiftsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)		Inntektsbevilgning 2009 (nysaldert budsjett)	
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. 		 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv. 	

Utenriksdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt to avsluttende revisjonsbrev uten merknad.
2	virksomheter	
1	særlovsselskap**	

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2010–2011).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men enten er disse av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har undersøkt Utenriksdepartementets håndtering av informasjonssikkerhet. Departementet er revidert både som overordnet departement og som operasjonell virksomhet. Revisjonen av departementets operasjonelle virksomhet er gjort for å vurdere om departementet har tilstrekkelig intern kontroll for å sikre integritet, tilgjengelighet og konfidensialitet av vesentlig informasjon.

Revisjonen viser at det kan reises tvil om hvordan departementet utøver sin styringsdialog overfor underliggende virksomheter på ikt-området. Ved gjennomgang av tildelingsbrev til Norad og Fredskorpset viser revisjonen at det ikke er gitt spesielle føringer vedrørende informasjonssikkerhet.

Videre viser revisjonen at departementet ikke utfører tilstrekkelig kontroll av loggførte aktiviteter som utføres av systemadministrator, systemoperatør, av brukere samt ved unntakssituasjoner. Revisjonen stilte spørsmål om hvilke vurderinger som ligger til grunn for ikke å foreta regelmessig kontroll av logger.

Ved revisjonens gjennomgang av tilgangsrettigheter og dokumentasjon av disse kunne ikke departementet framlegge dokumentasjon på at det utføres kontroll med at faktiske tilganger er i samsvar med autoriserte tilganger.

Departementet svarer at det gjennom Informasjonssikkerhetsprosjektet kartlegger nå-situasjonen og deretter foreslår tiltak for blant annet å sikre at underliggende virksomheter følger de krav som stilles fra departementet. Prosjektet vil bli gjennomført i løpet av 2010.

Videre opplyser departementet at vurderingen som ligger til grunn for ikke å foreta regelmessig kontroll av logger er at disse er svært ressurskrevende. Utenriksdepartementet baserer seg derfor på kontrollsystemene utenfor departementet samt varsler fra Departementenes service-senter (DSS) og Nasjonal Sikkerhetsmyndighet

(NSM). Driftslogger sjekkes ved driftsstopp for å avdekke årsak. Departementet har ansatt en person med ansvar for ikt-systemsikkerhet og som også skal se på det sikkerhetsarbeidet som dekker logger.

Departementet opplyser at etterkontroll av autorisasjonsskjemaer vil være målsetting i et nyoppstartet prosjekt, samt at det vil inngå som programvare i ny it-plattform (UNO2010). Departementet svarer videre at brukertilganger gis etter liste mottatt fra Personalseksjonen, og etterkontrollen foregår på Service Desk ved til-delning av brukerrettigheter.

1.3.2 Utenriksstasjoner og departementets oppfølging av innsendte regnskap

Riksrevisjonen har gjennomført en vurdering av intern kontroll og praksis ved utenriksstasjonene i forhold til Bestemmelser om økonomistyring i staten (økonombestemmelsene) og departementets egen økonomi- og regnskapsinstruks (ØRI).

Revisjonen avdekket mangler og svakheter i internkontrollen på flere områder, blant annet på inntektsområdet, ved budsjett disponering og uanmeldte kontroller. Disse svakheterne er ved flere tidligere anledninger påpekt av Riksrevisjonen og rapportert til Stortinget tidligere, senest i 2006.

Ved flere av de besøkte stasjonene ble det avdekket mangelfulle avstemminger mellom gebyrprotokoll og regnskap. Dette gjør det vanskelig å si med sikkerhet at alle inntekter er registrert i regnskapet. Det øker risikoen for misligheter.

Departementet arbeider for å sikre at det elektroniske saksbehandlingssystemet for visumhåndtering, NORVIS, skal kunne produsere en rapport som vil gjøre det enklere å avstemme visuminntekter. I tillegg har departementet utviklet et nytt helhetlig verktøy i form av en gebyrkontroll for å ivareta alle øvrige inntekter som ikke behandles i NORVIS.

I henhold til ØRI skal det foretas uanmeldt beholdningskontroll ved hver utenriksstasjon minimum to ganger i året. Ved over halvparten av de kontrollerte stasjonsregnskapene var det ikke tilfredsstillende frekvens på uanmeldt beholdningskontroll.

Departementet svarer at rutineene for mottak og kontroll av innsendte månedsregnskap er

forsterket. Stasjoner som ikke har foretatt minimum én uanmeldt kontroll per halvår, vil bli fulgt opp særskilt.

I henhold til bestemmelsene punkt 2.5.2.1, samt ØRI, har ikke den som har budsjett-disponeringsmyndighet anledning til å godkjenne godtgjørelser eller andre utbetalinger til seg selv. Riksrevisjonen avdekket tilfeller av budsjett-disponering av egne utgifter ved fire av de besøkte utenriksstasjonene. Ved seks av de besøkte stasjonene var budsjett-disponering foretatt etter utbetaling.

1.3.3 Bilateralt samarbeidsprogram med Romania

Ifølge EØS-utvidelsesavtale av 25. juli 2007 skal Norge i perioden 1. januar 2007–30. april 2009 bidra med totalt 68 mill. euro til Bulgaria og Romania, hvorav 48 mill. euro til Romania. Ved tilsagnsperiodens slutt var alle midler disponert i Romania, og det var inngått avtaler for 29 prosjekter.

Utenriksdepartementet har gitt Innovasjon Norge i oppdrag å forvalte samarbeidsprogrammene. Programmene har som formål å fremme sosial og økonomisk utvikling i landene gjennom bilateralt partnerskap og samarbeid med Norge. Likestilling, bærekraftig utvikling og godt styresett er tværgående hensyn som skal ivaretas i alle prosjekter som støttes.

Formålet med revisjonen var å kontrollere departementets styringsfunksjon, Innovasjon Norges tilskuddsforvaltning samt prosjektgjennomføring i fire prosjekter i Romania. Tilskudd til de utvalgte prosjektene utgjør om lag 20 prosent av den totale prosjektporteføljen til Romania.

Partnerskapsforholdene i prosjektene

Partnerskap defineres som samarbeid mellom minst én juridisk enhet i mottakerland og minst én juridisk enhet i Norge, og hvor alle enhetene utfører substansielle oppgaver i gjennomføringen av prosjektet. Det er en forutsetning at alle prosjektpartnere skal ha en klart definert rolle og delta aktivt i prosjektet.

FSC Bacau (Integrated and innovative health care services for rural Romania) prosjektet skal sette fokus på å bedre helsetjenesten i de fattigste landkommunene i Bacau-regionen. I prosjektet FSC Bacau er det økonomiske bidraget fra den norske partneren knyttet til to besøk i Romania samt utveksling av kunnskap. Dette utgjør sju prosent av finansieringen prosjektpartnerne skal gjøre tilgjengelig. Riksrevisjonen har reist tvil ved om

begge partnerne utfører substansielle oppgaver i prosjektgjennomføringen som forutsatt.

RoNoMar (Romanian Norwegian Maritim Project) skal heve konkurransedyktighet innen skipsbygging og maritime sektor gjennom samarbeidsprosjekter innen utdanning, forskning og nyskaping. I prosjektet er risikoene knyttet til at det er et komplekst prosjekt med mange aktører og aktiviteter. Ved prosjektbesøk framkom det at prosjektsøker hadde hatt utfordringer knyttet til målet om utveksling av studenter mellom den rumenske og norske parten, fordi norsk partner ikke har bachelorstudier på engelsk.

Departementet svarer at verdien på partnerskapsbidrag ses i forhold til verdi for prosjektene og bidrag til å oppfylle den overordnede målsettingen med programmet. Det vil gjennomføres oppfølgingsbesøk til prosjektet.

Bærekraftselementet

I regelverket for ordningen stilles det krav til at mål og forhold knyttet til bærekraftig utvikling skal tas med i vurderingen av prosjektene. Bærekraft er et sentralt element primært for de prosjektene hvor det gis støtte til å etablere aktiviteter som skal drives videre etter prosjektperioden, og hvor prosjektdeltakeren får nye driftsutgifter på grunn av denne aktiviteten.

I vurderingen av FSC Bacau-prosjektet framkommer det tydelig at bærekraft er en sentral utfordring som skal følges opp videre. Som en følge av prosjektstøtten er omsetningen i organisasjonen godt over doblet. I prosjektsøknaden ble finansiering fra lokale myndigheter nevnt som en mulighet for å sikre bærekraften i de tjenestene prosjektet etablerer. Under prosjektbesøk framkom det at det er vanskelig for de lokale myndighetene å bidra finansielt til videre drift.

For RoNoMar-prosjektet er bærekraftsproblematikken knyttet til en inkubator (senter for nyskaping og innovasjon) som skal opprettes. I prosjektsøknaden framkommer at det kan være vanskelig å tiltrekke seg personer og bedrifter som er interesserte i inkubasjonsaktivitetene. Samtidig framkommer det i vurdering av prosjektet at inkubatoren etter prosjektets slutt vil måtte basere seg på leieinntekter og inntekter fra andre aktiviteter.

Alternative finansieringsmuligheter som har blitt diskutert under besøk hos både FSC Bacau- og RoNoMar-prosjektet inkluderer støtte fra lokale

myndigheter, private aktører, videreføring av den norske finansieringsordningen og eventuelt å søke støtte fra andre fond og finansieringsordninger. Samtidig understreker begge prosjektene at dette er en tidkrevende prosess. Finanskrisen, som har rammet Romania relativt hardt, gjør det ytterligere krevende å skaffe støtte fra private og offentlige aktører.

Departementet svarer at for prosjektet FSC Bacau ble bærekraft vurdert som et kritisk element som må diskuteres med prosjektsøker. Ved vurdering av bærekraft i prosjektet RoNoMar ble det konkludert med at det ikke var klart hva som vil skje med prosjektet etter avsluttet støtteperiode.

1.3.4 Bistand til Etiopia og Malawi

Riksrevisjonen har kontrollert om departementet har tilstrekkelig styring, oppfølging og kontroll av midlene og resultatene i prosjekter i Etiopia og Malawi. For 2009 var total bevilgning til Etiopia på 122 mill. kroner, og 338 mill. kroner til Malawi.

Ambassaden i Addis Abeba fikk redusert saksbehandlingskapasitet i 2007 da seks av ni diplomater ble utvist av etiopiske myndigheter. Dette er hensyntatt i gjennomføringen av revisjonen.

Risiko- og målstyring

Riksrevisjonen fant ved prosjektgjennomgang i Etiopia mangler ved utarbeidelse, dokumentasjon og oppfølging av enkelte prosjekter. Det var i enkelte prosjekter manglende dokumentasjon for gjennomført risikovurdering. Det var også tilfeller av ustrukturert målhierarki, som vanskeliggjør muligheten for vurdering av måloppnåelse i prosjektene.

Departementet oppgir at ambassaden for fremtiden vil legge vekt på en systematisk dokumentasjon av egne vurderinger og legge stor vekt på utvikling av et godt målhierarki og gode indikatorer helt fra oppstarten av prosjektene.

Korrupsjon og misligheter

Revisjonen av prosjekter hvor frivillige organisasjoner er avtalepartner viser at det er til dels lite fokus på spørsmål rundt korrupsjon og misbruk av midler i den løpende dialogen, i møter og oppfølgingen av det enkelte prosjekt. Det er også manglende risikovurdering med hensyn til interne kontrollsystemer og muligheten for misbruk av midler eller misligheter og korrupsjon. Riksrevisjonen kan ikke se at det er nevnt egne

tiltak i de kontrollerte prosjektene for å forebygge og hindre korrupsjon eller misbruk.

Departementet opplyser at det innførte reviderte retningslinjer / veileder for arbeid for å forebygge korrupsjon 2. desember 2009, og både i tildelelsesbrev til ambassadene, i tilbakemeldingene på ambassadenes 3-årige planer for bistands-samarbeidet og i forskjellige opplæringsssammenhenger vektlegges det forebyggende arbeid i prosjektforvaltningen. Departementet opprettet i 2007 "Sentral kontrollenhet", som har omfattende kontakt med ambassadene om antikorrupsjon. Videre er tiltak mot økonomiske misligheter i prosjektene et tema som departementet vil legge mer vekt på enn tidligere under de interne forvaltningsgjennomgangene ved ambassadene.

Revisjonsrapporter

Revisjonen viser at for flere prosjekter, både i Etiopia og Malawi, har ambassadene ikke fulgt opp kravene eller bedt om ytterligere uttalelse fra revisor der revisjonsrapportene ikke oppfylte de gitte kravene. Manglene med hensyn til uttalelse varierer i de ulike kontrollerte prosjektene, men gjennomgående for alle gjelder mangelen på uttalelser for områdene misligheter og korrupsjon.

Revisjonen viser videre at for prosjekter med frivillige organisasjoner både i Etiopia og Malawi, mottar ambassadene regnskaper og revisjonsrapporter for hele organisasjonen og ikke bare for det aktuelle prosjektet som ambassaden har inngått avtale på. Dette vanskeliggjør kontrollen og oppfølgingen når det gjelder korrupsjon og misligheter i det enkelte prosjekt.

Departementet svarer at det ved begge ambassadene nylig er inngått avtaler med revisjonsfirmaer som bistår i arbeidet med å følge opp oversendte revisjonsrapporter fra partnerne.

Forsinkelser i utbetalinger fra FN-organisjoner

UNICEF/UNFPA fellesprogram i Etiopia er styrt felles, men betalingen fra Norge, som er eneste giver, skjer separat til hver av organisasjonene. Under Riksrevisjonens prosjektbesøk framkom det at forsinkelser i betaling fra UNICEF var en hovedutfordring for regionen, men dette framkom ikke av rapportering fra prosjektet til ambassaden. Sen betaling til prosjektpartnerne har ført til forsinket implementering av prosjektet, lav framdrift i forhold til planer, og det kan føre til avtagende motivasjon og ressurser til implementering av prosjektet hos prosjektpartnerne. Når midlene står lenge på UNICEFs konto, kan

det gi UNICEF fordeler som ikke er i tråd med målene for prosjektet, for eksempel opptjening av renter.

Ambassaden i Malawi forvalter flere avtaler i samarbeid med UNDP. Utbetaling av prosjektmidler skjer etter at rapporteringen er godkjent. UNDP synes å bruke uforholdsmessig lang tid på å godkjenne rapportering fra prosjektene, noe som medfører sene utbetalinger til prosjektpartnerne og dermed hindrer planlagt framdrift i prosjektene.

Utenriksdepartementet svarer at UNICEF/UNFPAs rapporter ikke har tatt opp det spesielle forholdet som er knyttet til forsinkelser ved UNICEFs utbetalinger, men forholdet ble tatt opp av ambassaden i siste halvårslige møte i februar 2010.

For Malawi oppgir departementet at forholdet med sen utbetaling fra UNDP til prosjektpartner er tatt opp i årlig møte i mars 2010. Departementet er kjent med at det på landnivå reises kritikk mot UNDP for tidkrevende prosedyrer og sen rekruttering til ledige stillinger.

Sentral medisinformvaltning i Malawi

Norge er ett av landene som støtter helsesektorprogrammet i Malawi. Medisinbudsjettet utgjør ca. 40 prosent av totalbudsjettet og innkjøp av medisiner skal gjøres gjennom hoveddistributøren Central Medical Stores (CMS) som er underlagt Helseministeriet.

Utfordringer relatert til medisinforsyninger i helsesektorprogrammet i Malawi er store. Mange viktige medisiner er ikke tilgjengelig på sentralt, regionalt eller lokalt nivå. Tilgjengeligheten av viktige medisiner ved tre sentralsykehus var mellom 45 og 60 prosent, mens tilgjengeligheten for andre kontrollerte enheter som distriktsykehus var lavere.

Under Riksrevisjonens prosjektbesøk anslo Distriktsykehuset i Salima at det kun mottok ca. 60 prosent av medisinene som sto på bestillingslisten når de bestilte nye medisiner fra CMS. Dette fører til kjøp av medisiner på det private markedet, som regel til en langt høyere pris enn forventet fra CMS. En annen utfordring var knyttet til leveranse av medisiner som har gått ut på dato. Manglende statistikk over pasienter som mottar inadekvat eller ingen medisiner som følge av manglende forsyninger, kompliserer bildet ytterligere.

Departementet peker på at det har vært gjennomført store reformer i Central Medical Stores. Myndighetene har nå fått nye systemer for kvantifisering av behov, og har også satt i verk tiltak for å redusere svinn. Det viktigste tiltaket som er iverksatt innen sektoren for å bedre både kvalitet på tjenestene og styre prioriteringene, er satsingen på helsepersonell og annet støttepersonell.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke avgitt revisjonsbrev med merknad.

3 Utenriksdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Tilskudd til Serbia

I Dokument 1 (2009–2010) uttaler Riksrevisjonen at det anses kritikkverdige at Utenriksdepartementet ikke har etablert rutiner og former for styring og oppfølging av tilskudd til Serbia, og at mål og resultatoppnåelse i prosjektene har fått liten oppmerksomhet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets praksis ved tildeling av nye midler til prosjektene før rapportering fra forrige års tildeling foreligger, og om dette gir tilstrekkelig grunnlag for langsiktighet og vurdering av oppnådde resultater.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i sin innstilling¹ at den forutsetter at departementet retter fokus mot dette og utarbeider fungerende ordninger for oppfølging av prosjektene.

Departementet uttaler at for å bedre oppfølgingen av tilskuddsforvaltningen er det utarbeidet en tiltaksplan som er iverksatt i departementet og ved ambassadene. Planen omfatter vurdering av søkerens gjennomføringskapasitet og oppfølging av prosjektgjennomføringen. Kompetansen i departementet og ved ambassadene er styrket for bedre å ivareta oppfølging av bistanden. Arbeidet med å øke konsentrasjon av prosjektporteføljen videreføres og antall flerårige prosjekter i bistanden til Serbia økes. Det er i tillegg besluttet å styrke saksbehandlingsskapasiteten ved ambassaden i Serbia.

Riksrevisjonen påpekte at risikovurderinger og eventuelle risikodempende tiltak i forhold til

1) Innstilling 104 S (2009–2010).

korrupsjonsaspektet, i liten grad er synliggjort i prosjektdokumentasjonen.

Komiteen var tilfreds med departementets målsetting om umiddelbart å følge opp alle begrunnede mistanker om misligheter og å stanse alle overføringer inntil saken er utredet. Komiteen forutsatte at dette følges opp i praksis.

Departementet uttaler at det arbeides aktivt for å styrke antikorrupsjonsarbeidet, blant annet gjennom inkludering av korrupsjonsproblematikk i den politiske dialogen med mottakerlandene og bruk av Internett til å gi informasjon om pågående norske tiltak og etablerte varslingskanaler. I de konkrete tilfellene av begrunnet mistanke om misligheter som er avdekket så langt, har departementet vist at nulltoleransen for korrupsjon også gjennomføres i praksis. Tiltaksplanen vil ytterligere skjerpe oppmerksomheten om denne problemstillingen i bistandsforvaltningen.

Saken avsluttes.

3.2 Tilskudd til Angola

I Dokument 1 (2009–2010) uttaler Riksrevisjonen at det anses kritikkverdig at vage mål, indikatorer og definisjoner av ønskede resultater, og manglende grunnlagsdata i prosjektene, har ført til mangelfull rapportering, manglende mekanismer for oppfølging og manglende mulighet for resultatmåling. Videre har manglende rapportering på risikoområder og tiltak iverksatt for å dempe risiko, ikke vært tilstrekkelige. Riksrevisjonen var videre kritisk til at bærekraften i prosjektene ikke er tilstrekkelig sikret gjennom hele prosjektperioden.

Utenriksdepartementet svarer at det har intensivert arbeidet med å styrke avtalegrunnlaget i forhold til tydeligere definering av mål og målhierarkier for bedre å kunne måle resultater. Det er iverksatt flere tiltak blant annet opplæring med særlig vekt på utvikling av gode indikatorer i nye tiltak, målformuleringer og resultater. Videre er det i avtaleverket for et nytt samarbeid om yrkesopplæring innenfor petroleumssektoren, inkludert et eget kapittel knyttet til resultatrapportering. Innen fiskeri og i samarbeidet med sivilsamfunnsaktører vektlegges også de forhold Riksrevisjonen påpekte.

Når det gjelder rapportering har departementet også iverksatt en rekke tiltak. I rapporteringen fra programmene ble det innskjerpet at informasjon om vurdering og håndtering av risiko skal

inkluderes i rapporteringen. Ambassaden bruker de årlige formelle konsultasjonene og midtveisgjennomgangene i prosjektene til å diskutere forebyggende tiltak og gir faglig bistand til å etablere gode rutiner rundt finansforvaltning. Norad benyttes som løpende dialogpartner rundt forvaltningsmessige spørsmål og gjennom forvaltningsgjennomgangen. I 2009 ble imidlertid ambassadens kapasitet for oppfølging i felt redusert som følge av arbeidsbelastningen den såkalte "Kongo-saken" innebar. Det har også vært en betydelig utskiftning av stab.

Det er etablert rutiner for at alle anbud skal godkjennes av ambassaden, inkludert utarbeidelse av anbudsdokumenter, vurdering av mulige leverandører og godkjenning av endelige kontrakter. I samarbeidet med organisasjonene innen sivilsamfunnet arbeides det systematisk med å skape bevissthet om korrupsjonsrisiko.

Utenriksdepartementet uttaler at ambassaden følger opp Riksrevisjonens kritiske merknader om bærekraften til norskfinansierte tiltak spesielt i planleggingen av nye prosjekter og dialog om videreføring og avslutning av eksisterende tiltak.

Saken avsluttes.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen bemerker at det er svakheter i styringsdialogen mellom departementet og underliggende virksomheter når det gjelder ikt-sikkerhet. Videre påpeker Riksrevisjonen at departementets egne rutiner for regelmessig kontroll av logger som viser eventuell urettmessig tilgang til systemer og data er mangelfulle. Riksrevisjonen finner også svakheter i om etterkontroll av registrering av gitte brukertilganger er tilfredsstillende. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvilke tiltak departementet vil iverksette.

4.2 Utenriksstasjoner og departementets oppfølging av innsendte regnskap

Det er fortsatt mangelfulle rutiner på inntektsområdet og svikt i internkontrollen ved utenriksstasjonene på flere områder. Riksrevisjonen registrerer at departementet i løpet av 2010 vil iverksette flere tiltak som skal sørge for en tilfredsstillende avstemming av inntekter og forbedret internkontroll.

Riksrevisjonen vil peke på at departementet over flere år ikke har hatt tilfredsstillende kontroll og rutiner på oppfølgingen av utenriksstasjonene og forutsetter at dette arbeidet gis prioritet.

4.3 Bilateralt samarbeidsprogram med Romania

Det er svakheter knyttet til departementets oppfølging av partnerskapsforhold og bærekraft i prosjektene i samarbeidsprogrammet med Romania. Riksrevisjonen merker seg at departementet svarer at det i søknads- og oppfølgingsarbeidet er gjennomført tiltak i forhold til de påpekte svakheter.

Riksrevisjonen vil likevel stille spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad har iverksatt risikodempende tiltak for å sikre tilfredsstillende bidrag fra partene i det bilaterale samarbeidet og trygge bærekraftig utvikling etter prosjektenes levetid.

4.4 Bistand til Etiopia og Malawi

Risiko- og målstyring som gjennomføres i enkelte tiltak dokumenteres ikke. Riksrevisjonen stiller spørsmål om det har vært tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot forhold som kan true måloppnåelse gjennom tiltakenes varighet. Videre stilles det spørsmål om det foreligger tilstrekkelig grunnlag for å følge opp at tiltakene følger forventet framdrift og måloppnåelse.

Riksrevisjonen merker seg at departementet har iverksatt flere tiltak med hensyn til antikorrupsjonsarbeid. Revisjonen viser imidlertid at temaet i liten grad er en del av dialogen med tilskuddsmottaker. De fleste antikorrupsjonstiltak er rettet mot tiltak hvor mistanke foreligger eller hvor korrupsjon er oppdaget. Riksrevisjonen stiller spørsmål om det gjøres tilstrekkelig forebyggende arbeid mot tilskuddsmottaker for å hindre muligheter for misbruk, misligheter eller korrupsjon.

Riksrevisjonen vil peke på at det mangler uttalelse fra revisor med hensyn til misligheter og korrupsjon og at mottatte regnskap og revisjonsrapporter avviker fra avtalen. Riksrevisjonen stiller spørsmål om det foreligger tilstrekkelige vurderinger om den dokumentasjon som mottas er i henhold til avtale.

Forsinkede utbetalinger fra flere FN-organisasjoner er til tider en utfordring for prosjektenes framdrift. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets kontroll med FN-organisasjonenes avtaleetterlevelse.

Det er svakheter og vedvarende problemer ved innkjøp og distribusjon av medisiner fra Central Medical Stores. Riksrevisjonen bemerker at Central Medical Stores i liten grad klarer å dekke etterspørselen som kommer fra sykehus og øvrig helsetjeneste. Videre bemerker Riksrevisjonen at innkjøp av vesentlig dyrere medisiner fra private leverandører fortsatt er omfattende. Riksrevisjonen stiller spørsmål om det gjøres tilstrekkelig arbeid for å sikre at viktige medisiner gjøres tilgjengelige gjennom den offisielle kanalen som Central Medical Stores skal utgjøre.

5 Svar fra Utenriksdepartementet

Saken har vært forelagt Utenriksdepartementet, og statsrådene har i brev av 18. august 2010 svart:

"Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen mener det kan reises tvil om hvordan departementet utøver sin styringsdialog overfor underliggende etater (Norad og Fredskorpset) på IKT-området.

Departementet arbeider med å utvikle et nytt styringssystem for informasjonssikkerhet. Ved implementering av det nye styringssystemet vil departementet påse at retningslinjer og rutiner, herunder intern kontroll, som utarbeides for utenriktjenesten også omfatter underliggende etater.

Riksrevisjonen påpeker at det i tildelingsbrev til underliggende etater ikke er gitt spesielle føringer vedrørende informasjonssikkerhet.

Selv om spesielle føringer ikke er gitt i tildelingsbrev viser referater fra etatsstyringsmøter i 2009 at informasjonssikkerhet og personvern er tatt opp i styringsdialogen både med Norad og Fredskorpset, med henvisning til de nasjonale retningslinjer for å styrke informasjonssikkerheten. Departementet vil følge opp dette videre overfor Norad og Fredskorpset.

Riksrevisjonen påpeker at departementets rutiner for regelmessig kontroll av logger som viser eventuell urettmessig tilgang til systemer og data er mangelfulle, og påpeker svakheter i etterkontroll av registrering av gitte brukertilganger.

Alle driftsendringer av betydning registreres i et eget loggsystem – en webside med navn "Endringslogg". Større driftsendringer blir behandlet av et eget forum. I denne prosessen vektlegges det å beskrive alle berørte systemer som kan påvirkes

av endringen. Ved driftsforstyrrelser vil logger bli gjennomgått for å finne årsak til hendelsen.

Overgangen til ny plattform fra 2. kvartal 2011 vil bidra til å bedre kontrollen. Det vil da bli innført automatisk deaktivisering av vanlige brukere etter tre måneder med inaktivitet og en måned ved inaktivitet på systembrukere. Norad vil bli innfasert i ny plattform og vil bli underlagt samme håndtering.

Det er også fra juni 2010 innført forbedret kontroll av rutinene rundt tiltredelse og fratredelse, med tanke på opprettelse og sletting av brukere. Vikarer/eksterne konsulenter vil i tillegg bli tilgangskontrollert av ekstern kontaktansvarlig samt interne ansvarlige.

Utenriksstasjoner og departementets oppfølging av innsendte regnskap

Departementet merker seg at Riksrevisjonen har avdekket mangler i den interne kontrollen på flere områder. Inntektsområdet er særlig nevnt, samt regelverket for budsjett disponering og uanmeldte kontroller.

Departementet tar påpekningene fra Riksrevisjonen alvorlig. Departementet har derfor gitt arbeidet med å sikre god intern kontroll, høy prioritet. Så langt i år er det iverksatt flere tiltak for å sikre at regelverket blir fulgt, og at rutinene rundt økonomihåndteringen ved stasjonene blir forbedret. Departementet viser til brev av 19. mai 2010 til Riksrevisjonen, hvor det ble gitt en detaljert redegjørelse for tiltak overfor stasjonene. Tiltakene har vært definert langs følgende hovedlinjer:

- Videreutvikle regelverk, rutiner og arbeidsbeskrivelser
- Innføre nye verktøy for å sikre inntekts-håndteringen
- Opplæring - videreutvikle kurs og gjennomføre samlinger for regnskapspersonell ved stasjonene
- Forsterket oppfølging og kontroll av stasjonenes regnskap – nye rutiner for kontroll av stasjonsregnskapene

Inntekter

Departementet har utarbeidet en elektronisk gebyrprotokoll, som skal bidra til at gebyrinntektene ved stasjonene behandles i tråd med regelverket. Gebyrprotokollen ble innført ved samtlige stasjoner i juli/august 2010. Retningslinjene for avstemming av inntekter er ytterligere tydeliggjort og kontrollrutinene ved gjennomgang av stasjonenes regnskap er innskjerpet.

Betaling av visumgebyrer via nettbetaling i stedet for kontantbetaling vil bli innført på stasjoner der nettbasert betalingsløsning lar seg gjennomføre.

Beholdningskontroll

Riksrevisjonen har påpekt brudd på departementets regelverk som fastsetter at det skal avholdes to uanmeldte beholdningskontroller årlig. Departementet har innskjerpet oppfølgingen mot stasjonene for å sikre at det blir utført to uanmeldte kontroller årlig. Manglende kontroller vil bli tatt opp særskilt med stasjonssjefene.

Budsjett disponering

Riksrevisjonen avdekket i sin kontroll at enkelte hadde foretatt budsjett disponering av egne utgifter.

Departementet har pr. 1.1.2010 revidert økonomiinstruksen for utenriksstasjonene (ØRI) og i disse innarbeidet unntaksbestemmelser der utsendte tjenestemenn kan budsjett disponere egne utgifter. Dette unntaket vil kunne gjelde på stasjoner der bare en utsendt tjenestemann har budsjett disponeringsmyndighet og vil kunne omfatte utgifter som f.eks. reiseregninger, representasjon etc. forutsatt at attestasjonskontrollen er betryggende, dvs. at den som attesterer ikke er i nær familiær relasjon e.l. til den som budsjett disponerer.

Andre tiltak

Departementet har foretatt endringer i utformingen av utreiseforbereidende kurs for regnskapførere. Endringen gjelder både innhold og varighet, og består av flere moduler. Håndtering av departementets regelverk for økonomiforvaltning er viet større oppmerksomhet enn tidligere.

Departementet vil fra høsten 2010 legge om rutinene for kontroll av hjemsendte regnskap fra stasjonene for bedre å sikre at regelverket følges og for tidligst mulig å iverksette tiltak når dette er hensiktsmessig.

Bilateralt samarbeidsprogram med Romania

Riksrevisjonen mener det er svakheter knyttet til departementets oppfølging av partnerskapsforhold og bærekraft i prosjektene i samarbeidsprogrammet overfor Romania.

Partnerskapsforholdene i prosjektene

Formålet med samarbeidsprogrammet er å bidra til sosial og økonomisk utvikling i Romania. Som en konsekvens av dette hovedformålet, er det effekten og virkningen av partnerskapet som er tillagt vekt ved prosjektvurdering. Størrelsen på det finansielle bidraget fra partene eller andre

former for kvantitative målparametre som antall aktiviteter, antall prosjektmedarbeidere og eierandel i fellesprosjekter er ikke nødvendigvis mål på tilfredsstillende bidrag for å nå målet om sosial og økonomisk utvikling. I mange prosjekter står den norske part for teknologioverføring, introduksjon av nye modeller og prinsipper i offentlig forvaltning, markedsadgang for produkter og tjenester, samfunnsansvar, helse, miljø og sikkerhet, likestilling og godt styresett. Dette måles ikke kvantitativt i prosjektenes levetid men må evalueres over tid.

Vi vil legge til at samarbeidsprogrammene med Romania og Bulgaria i EØS-sammenheng er en pilot. Det er første gang programmene forutsetter pliktig partnerskap med norsk partner i alle prosjekter. Partnerskap er vagt definert i målsettingen for programmene. Man har derfor vurdert det slik at for enkelte prosjekter er selv mindre bidrag fra den norske parten langt bedre for måloppnåelsen enn ingen bidrag.

I prosjektenes sluttrapport vil et avsnitt på erfaringer og nytten av partnerskap bli inkludert. Substansen, resultatet, fordelene og utfordringen ved partnerskap skal kommenteres.

Bærekraftselementet

I kriteriene som ble lagt til grunn for vurdering av søknader, inngikk vurdering av bærekraft. I prosjekter er bærekraft etter avslutning av prosjektenene således tillagt betydelig vekt. Der prosjekter involverte lokale, regionale eller sentrale myndigheter, var en forsikring vedrørende den videre finansiering av drift av investeringene et vesentlig moment. I andre prosjekter hvor bærekraft ble vurdert som særlig utfordrende, ble relevante særvilkår spesifisert i kontrakten med Innovasjon Norge (Grant Offer Letter). Utarbeidelse av planer for videreføring av investeringen er et slikt vilkår i flere prosjekter.

Sikring av en sunn viderefinsiering av prosjekter, altså økonomisk bærekraft, er en utfordring i et land der behovene langt overgår ressursene. Vi har derfor lagt vekt på at prosjektdeltakerne kontinuerlig arbeider med muligheter for viderefinsiering. Aktuelle finansieringskilder kan være andre EU-program. En annen mulighet er at gode prosjekter kan presenteres for neste periode for det norske samarbeidsprogrammet, "norwaygrants". Eventuelt kan man i forbindelse med de landvise MoU-forhandlingene bli enige om at en andel av midlene reserveres et fond for viderføring av spesielle prosjekter.

Bistand til Etiopia og Malawi

Risiko- og målstyring

Departementet følger aktivt opp Riksrevisjonens anmerkninger om risiko- og målstyring knyttet til enkelte prosjekter. På et mer generelt grunnlag er dette utfordringer som departementet de senere årene i økende grad har arbeidet målrettet med. I samarbeid med Norad arbeides det systematisk for å styrke risiko- og målstyringen, bl.a. gjennom kompetansebygging og kvalitetskontroll av prosjektdokumenter.

Korrupsjon og misligheter

Utenriksstasjonene med ansvar for bistandsforvaltning, samt hjemmeapparatet, har styrket oppmerksomheten omkring risiko for misbruk av bistandsmidler.

Departementet viser til at retningslinjer for håndtering av konkrete mislighetssaker fra januar 2008 samt tilhørende veileder fra september 2008, i desember 2009 ble slått sammen til ett dokument ("Retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter" av 2.12.09.) Dette har styrket arbeidet å avdekke og reagere på misbruk.

Departementet erkjenner at vurderingene av risiko som utenriksstasjonene foretar, ikke alltid blir tilstrekkelig dokumentert. Dette kan være relatert til kapasitetsbegrensninger, men departementet arbeider nå aktivt for at risikostyringen som gjennomføres tydeligere skal være dokumentert skriftlig. Gjennom et arbeid i regi av departementets tilskuddsforvaltningsnettverk skal krav til risikostyring tydeliggjøres.

Dialog om korrupsjonsrisiko og tiltak for å forbygge misbruk av midler foregår ofte utenfor forvaltningen av enkeltprosjekter, og prosjektdokumenter alene formidler ikke den faktiske bredden i stasjonenes arbeid med disse utfordringene. I Malawi er ambassaden for eksempel engasjert i styrking av offentlig finansforvaltning generelt både gjennom policydialog og konkrete bistandstiltak. I samarbeid med andre givere er det blant annet tatt initiativ til en mer restriktiv tilnærming til bruk av kost-/kursgodtgjørelser og reisevirksomhet finansiert gjennom bistand.

Revisjonsrapporter

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det er tilstrekkelig oppfølging av avtalefestede rapporteringsforpliktelser knyttet til revisjon og regnskap. Departementet har grepet fatt i avvikene som påpekes i Riksrevisjonens gjennomgang av enkelte

prosjekter. Samtidig arbeides det systematisk med forbedringer av rutiner på dette området i regi av departementets tilskuddsforvaltningsnettverk. I samarbeid med Norad gjennomføres det hvert år omkring 10 forvaltningsgjennomganger ved ambassadene, hvor rutiner knyttet til avtaleinngåelser, rapporteringsforpliktelser og formelle møter med mottaker gis stor oppmerksomhet.

Gjennomgangene bidrar til kompetanseutvikling og til systematisk styrking av ambassadenes oppfølging av avtalefestede forpliktelser. Erfaringene fra gjennomgangene benyttes også til forbedring og utvikling av rutiner generelt.

Forsinkelser i utbetalinger fra FN-organisasjoner
Utenriksstasjonene gir FN-organisasjonenes kapasitet for iverksetting og etterlevelse av avtaleforpliktelser stor oppmerksomhet. Under de formelle konsultasjonene blir det rutinemessig etterlyst forklaringer på forsinkelser i iverksettingen av tiltak som Norge støtter. I tillegg søker man fra norsk side muligheter for løpende og uformell dialog, bl.a. gjennom deltagelse på feltbesøk. Departementet legger generelt stor vekt på hvordan FN-organisasjonene fungerer på landnivå, noe som også reflekteres i deltakelsen i styrende organer.

Sentral medisinformvaltning i Malawi
Riksrevisjonen retter oppmerksomhet mot kapasiteten til det offentlige innkjøpssystemet for medisiner i Malawi. Dette er en sentral utfordring og fremdriften på dette området har så langt ikke svart til forventningene. Behovet for å styrke innkjøpssystemet har i lengre tid stått sentralt i dialogen mellom giverne og malawiske myndigheter. Det vises til informasjon fremlagt av departementet om gjennomførte reformer og pågående arbeid for å styrke effektivitet og kapasitet. Norsk bistand innen helsesektoren gis i form av sektorstøtte og er ikke øremerket enkeltkomponenter.

Effektivisering av innkjøpssystemet er i første rekke malawiske myndigheters ansvar, men temaet vil fortsatt være prioritert i dialogen mellom giverne og myndighetene."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt to avsluttende revisjonsbrev uten merknad.

6.1 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen konstaterer at det er svakheter i styringsdialogen mellom Utenriksdepartementet og underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har merket seg at departementet nå arbeider med å utvikle et nytt styringssystem for informasjonssikkerhet, og forutsetter at departementet følger opp at underliggende virksomheter implementerer og oppfyller de krav departementet stiller.

Riksrevisjonen finner det uheldig at departementet ikke har tilfredsstillende rutiner for regelmessig kontroll av logger og at det er svakheter i etterkontroll av registrering av gitte brukertilganger. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ved overgang til ny plattform får bedre og automatiserte rutiner på brukertilganger, samt bedret manuell kontroll ved opprettelse og sletting av brukertilganger. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av god styring og kontroll på informasjonssikkerhetsområdet.

6.2 Utenriksstasjoner og departementets oppfølging av innsendte regnskap

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet over flere år ikke har hatt tilfredsstillende kontroll og rutiner på oppfølgingen av utenriksstasjonene. Riksrevisjonen har påvist mangelfull oppfølging av rutiner på inntektsområdet og svikt i internkontrollen på utenriksstasjonene. Revisjonen har videre avdekket at departementet har mangelfull kontroll når det gjelder oppfølging av utenriksstasjonene. Riksrevisjonen konstaterer at departementet tar kritikken fra Riksrevisjonen alvorlig og har forpliktet seg til å gi arbeidet med å sikre god internkontroll høy prioritet. Riksrevisjonen merker seg at departementet har tatt selvkritikk og iverksatt tiltak for å sikre at kontroll knyttet til økonomihåndtering ved stasjonene blir fulgt.

6.3 Bilateralt samarbeid med Romania

Revisjonen viser at det er etablert et tilfredsstillende styrings- og forvaltningssystem for ordningen. Styringsdialogen mellom departementet og Innovasjon Norge og Innovasjon Norges prosjektforvaltning er i hovedsak godt dokumentert og i henhold til bestemmelsene om økonomistyring i staten og regelverk for ordningen. Når det gjelder prosjektene har Riksrevisjonen stilt spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad har iverksatt risikodempende tiltak for å sikre tilfredsstillende bidrag fra partene i det bilaterale samarbeidet med Romania og trygge bærekraftig utvikling etter prosjektenes levetid.

Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse om at partnerskap er vagt definert i målsettingen for samarbeidsprogrammet, og at effekten og virkningen av partnerskap ikke kan måles i prosjektenes levetid men må evalueres over tid. Videre har departementet iverksatt tiltak i forhold til påpekte svakheter, og at rapportering om erfaringer og nytten av partnerskap vil bli inkludert i sluttrapport fra prosjektene.

Riksrevisjonen registrerer at departementet oppgir at bærekraftselementet ble tillagt betydelig vekt ved vurdering av prosjektsøknadene og at arbeidet med å søke muligheter for viderefinansiering kontinuerlig vektlegges overfor prosjektdeltakerne.

Riksrevisjonen vil påpeke viktigheten av at bærekraft og partnerskapsforhold i prosjektene har oppmerksomhet gjennom hele prosjektperioden og forutsetter at dette arbeidet følges opp for å sikre at prosjektene bidrar til forventet måloppnåelse for samarbeidsprogrammet.

6.4 Bistand til Etiopia og Malawi

Riksrevisjonen er kritisk til at den risiko- og målstyring som gjennomføres i enkelte bistandsprosjekter ikke dokumenteres, og bemerker at dette kan føre til manglende oppmerksomhet rettet mot forhold som kan true måloppnåelsen underveis i prosjektenes varighet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet uttaler at det aktivt følger opp Riksrevisjonens anmerkninger knyttet til det enkelte prosjekt og på generelt grunnlag har arbeidet målrettet med risiko- og målstyring de senere år. Riksrevisjonen forutsetter at dette arbeidet fortsatt blir gitt prioritet.

Riksrevisjonen konstaterer at antikorrupsjonsarbeidet i liten grad er en del av den løpende dialogen med tilskuddsmottakere. Riksrevisjonen ser det som uheldig at de vurderingene av risiko som utenriksstasjonene foretar, ikke alltid er tilstrekkelig dokumentert. Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse om at dialog om korrupsjonsrisiko og tiltak for å forebygge misbruk av midler også foregår utenfor forvaltningen av enkeltprosjekter. Videre har departementet uttalt at prosjektdokumenter alene ikke formidler den faktiske bredden i utenriksstasjonenes arbeid med utfordringene på antikorrupsjonsområdet. Riksrevisjonen vil peke på viktigheten av at antikorrupsjonsarbeidet på utenriksstasjonen fortsatt følges aktivt opp fra departementets side.

Riksrevisjonen ser det som uheldig at departementet ikke følger opp manglende uttalelse fra bistandsprosjektenes revisor med hensyn til misligheter og korrupsjon, og at prosjektenes revisjonsrapporter avviker fra inngåtte avtaler. Riksrevisjonen har merket seg at departementet uttaler at det har grepet fatt i avvikene og at det arbeides systematisk med forbedringer av rutiner på dette området.

Riksrevisjonen konstaterer at forsinkede utbetalinger fra UNICEF og UNDP medfører store utfordringer for bistandsprosjektenes framdrift. Riksrevisjonen har merket seg at departementet uttaler at det gir FN-organisasjonenes kapasitet for iverksetting og etterlevelse av avtaleforpliktelser stor oppmerksomhet i både formelle og uformelle fora. Riksrevisjonen forutsetter at de sene utbetalingene, med de konsekvenser det har for prosjektene, umiddelbart tas opp med UNICEF og UNDP på både lokalt og sentral nivå.

Riksrevisjonen har påpekt svakheter og vedvarende problemer ved innkjøp og distribusjon av medisiner i Malawi. Svakheterne gjelder manglende dekning av etterspørsel etter medisiner og innkjøp av vesentlig dyrere medisiner fra private leverandører. Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse om at dette er en sentral utfordring og at framdriften på dette området så langt ikke har svart til forventningene. Riksrevisjonen vil påpeke viktigheten av at departementet fortsatt gir dette temaet høy prioritet.

6.5 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere års rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Tilskudd til Serbia
- Tilskudd til Angola

6.6 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om resultatorientering i norsk bistand.

IV Vedlegg

Vedlegg I

1.1 Lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen

Kapittel 1. Riksrevisjonens formål og organisasjon mv.

§ 1. Riksrevisjonens formål

Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan.

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

§ 2. Riksrevisjonens uavhengighet

Riksrevisjonen skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres.

§ 3. Instruks om Riksrevisjonens virksomhet

Stortinget fastsetter instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

§ 4. Riksrevisjonens ledelse

Riksrevisjonen ledes av et kollegium av fem riksrevisorer valgt av Stortinget i medhold av Grunnloven § 75 k. Riksrevisorene og personlige varamedlemmer for disse velges av Stortinget for fire år om gangen med virkning fra 1. januar året etter stortingsvalget. Stortinget velger også leder og nestleder i Kollegiet.

Lederen i Kollegiet er Riksrevisjonens daglige leder.

Lederen må ikke uten samtykke fra Stortinget ha eller påta seg stilling eller verv i offentlig eller privat virksomhet, unntatt når det følger av vervet som riksrevisor.

De øvrige medlemmer av Riksrevisorkollegiet må ikke påta seg oppgaver, oppdrag og verv som kan komme i konflikt med rollen som riksrevisor. Kollegiet avgjør om oppgaven, oppdraget eller vervet er av en slik art.

§ 5. Tilsetting av Riksrevisjonens tjenestemenn

Riksrevisjonens kollegium tilsetter ledere i Riksrevisjonen. Riksrevisjonens øvrige tjenestemenn tilsettes av Riksrevisjonens tilsettingsråd.

Bestemmelsene i lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. §§ 2 til 5 om

kunngjøring av stillinger, innstillinger og fast og midlertidig tilsetting av tjenestemenn gjelder så langt de passer.

§ 6. Lønn og pensjon

Riksrevisorenes lønn og pensjon fastsettes av Stortinget.

Tjenestemennenes lønn, pensjon og arbeidsvilkår fastsettes av Riksrevisjonen i henhold til de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i statsstilling.

Lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestevister gjelder for Riksrevisjonen.

§ 7. Saksbehandlingen i tjenestemannssaker

Forvaltningslovens regler gjelder for avgjørelser om tilsetting, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av tjenestemenn i Riksrevisjonen. Det samme gjelder vedtak om å ilegge en tjenestemann ordensstraff eller tilstå vedkommende pensjon.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra forvaltningslovens anvendelse etter første ledd, og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av forvaltningsloven ikke skal gjelde i slike saker.

§ 8. Riksrevisjonens budsjett og regnskap

Riksrevisjonens budsjettforslag fremmes av Kollegiet direkte overfor Stortinget.

Riksrevisjonens regnskap fastsettes av Kollegiet og revideres av revisor oppnevnt av Stortinget. Revidert regnskap og revisjonsberetning sendes Stortinget.

Kapittel 2. Riksrevisjonens oppgaver mv.

§ 9. Riksrevisjonens oppgaver

Riksrevisjonen skal foreta revisjon av statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, herunder forvaltningsbedrifter, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, statlige fond og andre organer eller virksomheter der dette er fastsatt i særlig lov (regnskapsrevisjon).

Riksrevisjonen skal kontrollere forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. (selskapskontroll).

Riksrevisjonen skal gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Riksrevisjonen skal gjennom revisjonen bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

Riksrevisjonen kan veilede forvaltningen for å forebygge framtidige feil og mangler.

Riksrevisjonen kan påta seg revisjons-, kontroll- eller bistandsoppdrag internasjonalt.

Stortinget i plenum kan pålegge Riksrevisjonen å sette i gang særlige undersøkelser. Stortinget kan ikke instruere Riksrevisjonen om hvordan eller etter hvilke kriterier revisjons- og kontrollarbeidet skal utføres, jf. § 2.

§ 10. Krav til revisjonsutførelsen

Riksrevisjonen skal være objektiv og nøytral ved utførelsen av sine oppgaver. Revisjonen skal planlegges, gjennomføres og rapporteres slik lov, instruks og god revisjonsskikk i Riksrevisjonen krever.

Riksrevisjonen kan bruke ekstern bistand til særlige kontroller eller revisjonsoppgaver.

§ 11. Riksrevisjonens rapportering til Stortinget

Riksrevisjonen skal rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til Stortinget.

Før en sak rapporteres til Stortinget skal Riksrevisjonens bemerkninger forelegges ansvarlig statsråd til uttalelse.

Kapittel 3. Riksrevisjonens rett til informasjon mv.

§ 12. Riksrevisjonens rett til å kreve informasjon og innsyn. Rett til å foreta undersøkelser

Riksrevisjonen kan, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som den finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene.

Riksrevisjonens rett til informasjon etter første ledd gjelder overfor den politiske ledelse, embets- og tjenestemenn i forvaltningen og andre som virker i forvaltningens tjeneste, og overfor ledelse, tilsatte og revisor i selskaper mv. som er heleid av staten og heleide datterselskaper til slike selskaper. Overlater forvaltningen økonomi- oppgaver til andre utenfor staten, gjelder Riksrevisjonens rett til aktuell informasjon også direkte overfor disse. Riksrevisjonens rett gjelder også overfor personer som har utført oppgaver som nevnt i første og annet punktum.

I saker som gjelder kontroll med om tilskudd eller bidrag av statsmidler til offentlige eller

private virksomheter nyttes etter forutsetningene, gjelder retten til informasjon etter første ledd også overfor tilskuddsmottaker.

Riksrevisjonen har samme rett til innsyn og informasjon som forvaltningen kan kreve overfor

- a) andre som er tillagt statlig forvaltningsmyndighet eller oppgaver finansiert med statlige midler, og
- b) private som leverer varer eller tjenester til staten.

§ 13. Deltakelse i generalforsamling mv.

Riksrevisjonen skal varsles og har rett til å være til stede i generalforsamling, foretaksmøte, møte i bedriftsforsamling, representantskap og organ med tilsvarende funksjon i selskaper som i sin helhet eies av staten og i heleide datterselskaper til slike selskaper. Riksrevisjonen har talerett i møtene. Den skal sammen med varsling få oversendt alle relevante saksdokumenter. Riksrevisjonen avgjør i hvilken grad den skal få oversendt saksdokumenter til møter i heleide datterselskaper.

Riksrevisjonen har rett til å delta i møter som nevnt i første ledd i deleide selskaper sammen med den som representerer de statlige eierinteressene. Varsling om møte og oversending av relevante saksdokumenter avtales med departementet eller med statlig heleid virksomhet som ivaretar statlige interesser.

§ 14. Tilrettelegging av forholdene for revisjon

Virksomheter som er omfattet av Riksrevisjonens revisjon og kontroll, skal legge forholdene til rette slik Riksrevisjonen finner det hensiktsmessig for å foreta de revisjons- og kontrolloppgaver som følger av lov og instruks.

Riksrevisjonen kan foreta revisjon og kontroll på det stedet hvor regnskap og nødvendig materiale finnes, og Riksrevisjonen skal ha tilgang til de IT-systemer som virksomhetene benytter.

Informasjon til Riksrevisjonen skal avgis i den form, på det medium og til det tidspunkt Riksrevisjonen bestemmer, og vederlagsfritt tilrettelegges og sendes til Riksrevisjonen.

Kapittel 4. Riksrevisjonens saksbehandling mv. Allmennhetens innsynsrett

§ 15. Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Riksrevisjonen, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han eller hun i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om forhold av personlig karakter eller opplysninger om drifts- eller forretningshemmeligheter.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Han eller hun kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i første ledd i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.

For øvrig gjelder bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 13 a til 13 f så langt de passer.

Uten hinder av bestemmelsen i første ledd kan Riksrevisjonens tjenestemenn, etter beslutning av Riksrevisjonens leder, avgi forklaring og legge fram dokumentasjon vedrørende revisjonsoppdrag til politiet når det er åpnet etterforskning i straffesak. Riksrevisjonen kan videre underrette politiet dersom det i forbindelse med revisjonen kommer fram forhold som gir grunn til mistanke om at det er foretatt en straffbar handling. Riksrevisjonen kan også samarbeide med andre offentlige kontrollmyndigheter dersom det er aktuelt. Underretning kan gis selv om revisjonen ikke er avsluttet og uten at forholdet er meddelt revidert virksomhet eller overordnet departement.

Ved anvendelse av bestemmelsene i tvistemålsloven § 204 nr. 2 og straffeprosessloven § 118 gis samtykke av Riksrevisjonens leder.

§ 16. Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert informasjon

Bestemmelsene i sikkerhetsloven gjelder så langt de passer for Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert informasjon.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra sikkerhetslovens anvendelse på Riksrevisjonen og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av sikkerhetsloven skal gjelde for Riksrevisjonen.

§ 17. Riksrevisjonens behandling av personopplysninger

Riksrevisjonen kan innhente og behandle alle typer personopplysninger. Opplysningene skal slettes så snart de ikke lenger har kontrollmessig interesse.

Riksrevisjonens behandling av personopplysninger i revisjons- og kontrollarbeidet er unntatt fra §§ 18, 27, 31 og 33 i personopplysningsloven.

§ 18. Allmennhetens krav på innsyn i Riksrevisjonens dokumenter

Enhver kan hos Riksrevisjonen gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak når dokumentet er kommet inn til eller er sendt fra Riksrevisjonen. Bestemmelsene i offentleglova gjelder tilsvarende, så langt de passer.

For saksdokumenter som er utarbeidet av eller til Riksrevisjonen i saker som den vurderer å

legge fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontroll, skal offentlighet først inntre når saken er mottatt i Stortinget. Riksrevisjonen varsler vedkommende forvaltningsorgan om at saken er av en slik art. Er en slik sak ferdigbehandlet uten at den vil bli oversendt Stortinget, inntre offentlighet når Riksrevisjonen har varslet vedkommende forvaltningsorgan om at saken er ferdigbehandlet.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra offentleglovas anvendelse på Riksrevisjonen og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av offentleglova skal gjelde for Riksrevisjonen.

§ 19. Habilitet

Ingen som utfører tjeneste eller arbeid for Riksrevisjonen kan utføre revisjons- eller kontrolloppdrag dersom vedkommende eller dennes nærstående har en slik tilknytning til revidert eller kontrollert virksomhet, dets ansatte eller tillitsvalgte, eller det for øvrig foreligger slike særegne forhold at dette kan svekke tilliten til vedkommendes uavhengighet eller objektivitet.

Som nærstående regnes:

- a) ektefelle og person som vedkommende bor sammen med i ekteskapslignende forhold,
- b) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken, og deres ektefeller eller personer som de bor sammen med i ekteskapslignende forhold, og
- c) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken til en person som nevnt under bokstav a.

Bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 6 til 9 første ledd gjelder for enhver som behandler administrative saker for Riksrevisjonen.

1.2 Instruks om Riksrevisjonens virksomhet

Fastsatt av Stortinget 11. mars 2004 med hjemmel i lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen § 3.

Kapittel 1. Ledelse og organisering av arbeidet i Riksrevisjonen

§ 1. Riksrevisorkollegiet (Kollegiet)

Kollegiet er Riksrevisjonens øverste organ og skal behandle saker av viktighet og prinsipiell betydning.

Alle saker som Riksrevisjonen sender til Stortinget, skal være behandlet av Kollegiet. Den enkelte riksrevisor har rett til å la egne

bemerkninger følge de saker som rapporteres til Stortinget.

Kollegiet eller den det bemyndiger fastsetter nødvendige bestemmelser for Riksrevisjonens tjenestemenn og arbeidsordningen i virksomheten.

Beslutninger fattet av Kollegiet krever at minst tre riksrevisorer er enige.

Kollegiets leder skal innkalle de øvrige riksrevisorene til møter så ofte dette finnes nødvendig, eller dersom en riksrevisor ber om det. Kollegiets leder, eller nestleder ved dennes fravær, leder møtet.

Arbeidsdelingen mellom Kollegiet og daglig leder kan suppleres med interne retningslinjer fastsatt av Kollegiet.

Revisjonsråden er fast sekretær for Kollegiet.

§ 2. Ledelsen av Riksrevisjonen

Lederen i Kollegiet har det daglige administrative, økonomiske, personalmessige og faglige ansvaret for Riksrevisjonen.

Revisjonsråden er etatens øverste tjenestemann. Revisjonsråden ivaretar de oppgaver i den daglige ledelse som følger av stillingsinstruks fastsatt av Kollegiet, og er fast stedfortreder for lederen ved behandling av og avgjørelser i faglige og administrative spørsmål som ellers behandles eller avgjøres av lederen.

Revisjonsråden leder Riksrevisjonen i daglig leders fravær. Nestleder i Kollegiet trer inn som daglig leder inntil ny leder eventuelt er valgt dersom lederen ikke lenger kan ivareta den daglige ledelse på grunn av langvarig sykdom eller død i valgperioden.

Kapittel 2. Regnskapsrevisjon

§ 3. Revisjonens innhold

Riksrevisjonen skal ved revisjon av regnskapene kontrollere om regnskapet gir et riktig bilde av den økonomiske virksomhet, herunder:

- a) bekrefte at regnskapene ikke inneholder vesentlige feil og mangler, og
- b) kontrollere om de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regelverk, og om disposisjonene er akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning.

§ 4. Innsending av regnskap, nødvendig materiale m.m. til Riksrevisjonen

Departementene og de statlige virksomhetene som Riksrevisjonen har revisjonsansvar for, skal sende Riksrevisjonen det materiale som antas å

være nødvendig for Riksrevisjonens revisjon og kontroll.

Følgende materiale skal sendes til Riksrevisjonen så snart som mulig og senest innen de frister som er fastsatt av Finansdepartementet:

- a) statsregnskapet og øvrige regnskaper avlagt av virksomhetene,
- b) andre oppgaver som skal avgis i samsvar med bevilgningsreglementet § 13,
- c) forklaringer knyttet til bevilgnings- og kapitalregnskapet, og
- d) gjenpart av alle tildelingsbrev og årsrapporter.

Riksrevisjonen kan selv bestemme hvilket annet materiale som skal sendes Riksrevisjonen og fastsette frister for dette.

Kapittel 3. Selskapskontroll

§ 5. Kontrollens innhold og omfang

Riksrevisjonen skal gjennom sin kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. vurdere om statsråden har utøvet sin oppgave som forvalter av statens interesser i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

I kontrollen inngår de undersøkelser m.m. som anses nødvendige for at Riksrevisjonen skal kunne gi en kvalifisert vurdering av den enkelte statsråds forvaltning av statens interesser. I heleide selskaper mv. og heleide datterselskaper til disse kan kontrollen også omfatte systematiske undersøkelser av selskapets økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger.

Kontrollen etter første ledd omfatter selskaper hvor staten eier så mange aksjer at de representerer 50 prosent eller mer av stemmene, eller hvor staten på grunn av aksjeeie eller ved statlig kontroll av selskapsinteresser mv. har dominerende innflytelse. Riksrevisjonen avgjør i det enkelte tilfellet om staten anses å ha en dominerende innflytelse.

Bestemmelsene i denne instruksjonen gjelder også for kontroll med statlig eierskap i selskaper i utlandet så langt dette ikke strider mot landets lov.

§ 6. Informasjon fra hel- og deleide statlige selskaper

I selskaper som i sin helhet eies av staten skal det, med unntak av faktiske opplysninger knyttet til regnskapet, ordinært avtales med daglig leder eller tilsatt som utpekes av denne hvordan Riksrevisjonen kan innhente informasjon, dokumenter o.a. fra øvrige tilsatte. Når Riksrevisjonen finner det påkrevd, kan den likevel kreve opplysninger

og oversendelse av dokumenter direkte av enhver tilsatt.

Når Riksrevisjonen finner det nødvendig for sin kontroll, kan den gjennom departementet eller gjennom statlig heleid virksomhet kreve at den som representerer statlige interesser i generalforsamling i deleid selskap, skal framsette krav om at generalforsamlingen pålegger valgt revisor å gi opplysninger innen rammen av dennes oppgaver.

For selskaper i utlandet med statlig eierskap vil, om ikke annet er avtalt, kommunikasjon skje gjennom vedkommende departement eller statlig heleid norsk virksomhet som forvalter statens interesser.

§ 7. Statsrådets rapportering til Riksrevisjonen

Vedkommende statsråd skal senest en måned etter at generalforsamling, foretaksmøte eller lignende er avholdt oversende til Riksrevisjonen:

- a) virksomhetens årsregnskap og eventuelle konsernregnskap med revisors beretning,
- b) styrets årsberetning,
- c) protokoller/referater fra møter i virksomhetens styrende og kontrollerende organer vedrørende behandlingen og fastsettelsen av virksomhetens årsoppgjør, og
- d) statsrådets beretning om forvaltningen av statens interesser i den enkelte virksomhet eller det enkelte konsern. Det gis særskilt beretning for hver virksomhet eller hvert konsern. Riksrevisjonen kan gi nærmere retningslinjer for hvilke forhold m.m. beretningen fra statsråden skal omhandle.

Riksrevisjonen bestemmer i hvilken grad dokumenter som nevnt i første ledd bokstav a til c innhentes for datterselskaper og datterselskapers interesser i andre selskaper når statens interesser i morselskapet forvaltes av vedkommende departement.

I virksomheter som ikke har organer som generalforsamling, foretaksmøte eller lignende, skal vedkommende statsråd sende Riksrevisjonen dokumenter og beretning som nevnt i første ledd senest en måned etter at regnskapet for vedkommende virksomhet er godkjent.

§ 8. Innsending av møteprotokoller m.m.

Riksrevisjonen kan kreve å få tilsendt gjenpart av møteprotokoller og korrespondanse, herunder rapporter, notater o.a., mellom selskapene og vedkommende departement.

De selskaper som er heleide av staten, skal rutinemessig sende Riksrevisjonen fullstendige

utskrifter av møteprotokoller fra møter i samtlige styrende og kontrollerende organer i virksomheten.

Riksrevisjonen bestemmer i hvilken grad dokumenter som nevnt i første og annet ledd skal innhentes vedrørende enkelte datterselskaper og selskaper disse eier når morselskapets interesser forvaltes av departementet.

Statsråden skal rutinemessig sende Riksrevisjonen den informasjon vedkommende mottar eller innhenter som gjelder deleide selskaper statsråden forvalter statlige interesser i eller hvor statsråden forvalter statlige interesser i morselskapet. Det kan avtales med statsråden om denne informasjonen skal sendes til Riksrevisjonen fra statsråden eller direkte fra virksomhetene.

Når den finner det nødvendig for sin kontroll, kan Riksrevisjonen kreve at statsråden innhenter enhver informasjon statsråden eller en statlig virksomhet som eier kan kreve tilgang til. Riksrevisjonen kan innhente fra departementet korrespondanse og annet mellom departementet og selskapet som staten har eierandeler i.

Kapittel 4. Forvaltningsrevisjon

§ 9. Revisjonens innhold

Riksrevisjonen skal gjennom systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger, framskaffe relevant informasjon til Stortinget om iverksettelse og virkninger av offentlige tiltak e.l., herunder om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med Stortingets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de målene som Stortinget har satt på området,
- c) regelverk fastsatt av Stortinget etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy, virkemidler og regelverk er effektive og hensiktsmessige for å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger,
- e) beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget er tilstrekkelig, og
- f) forvaltningen gjennomfører vedtatt miljøpolitikk slik at prinsippet om bærekraftig utvikling og god forvaltning av naturressursene etterleves.

Forvaltningsrevisjon bør begrenses til saker av prinsipiell, økonomisk eller stor samfunnsmessig betydning.

§ 10. Innsending av nødvendig materiale til Riksrevisjonen

Ved Riksrevisjonens utførelse av forvaltningsrevisjon gjelder § 4 første og tredje ledd tilsvarende.

Kapittel 5. Riksrevisjonens kontroll med Norges Bank

§ 11. Kontrollens innhold og omfang

Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse overfor Norges Bank, jf. sentralbankloven § 2 fjerde ledd. Riksrevisjonen fører ikke kontroll med om banken har utøvd sin virksomhet i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene, jf. sentralbankloven § 2 første ledd.

§ 12. Innsending av materiale og innsynsrett

Statsråden skal snarest mulig etter at Norges Banks årsregnskap og årsberetning er mottatt i departementet oversende til Riksrevisjonen:

- bankens årsregnskap, fastsatt av representantskapet, med revisjonens beretning,
- hovedstyrets årsberetning,
- representantskapets uttalelse om hovedstyrets protokoller og eventuelt om andre forhold vedrørende banken, og
- statsrådets beretning vedrørende departementets og regjeringens myndighetsutøvelse i saker som gjelder Norges Bank.

Riksrevisjonen skal fortløpende sendes kopier av hovedstyrets og representantskapets møteprotokoller.

Riksrevisjonen har rett til å kreve de opplysninger den finner nødvendig for sin kontroll fra vedkommende departement, banken og dens revisjon.

Kapittel 6. Riksrevisjonens forhold til offentlighetsloven og sikkerhetsloven

§ 13. Allmennhetens innsynsrett – offentlighetslovens anvendelse på Riksrevisjonen

Med dokumenter i en bestemt sak som nevnt i lov om Riksrevisjonen § 18, menes korrespondanse til og fra Riksrevisjonen om samme saksforhold. Dokumenter som foreligger hos kontrollert virksomhet og som følger som vedlegg i en sak, eller som innhentes som ledd i Riksrevisjonens kontroll, er ikke offentlige hos Riksrevisjonen. Det samme gjelder dokumenter som rutinemessig sendes i kopi til Riksrevisjonen.

Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Riksrevisjonen og som gjelder Riksrevisjonens budsjett og interne administrasjon, kan unntas fra offentlighet.

Dokumenter som utveksles mellom Riksrevisjonens ledelse, administrasjon og tilsatte, kan unntas fra offentlighet.

Den som nektes innsyn i en sak i Riksrevisjonen, kan påklage vedtaket til Riksrevisjonens kollegium. Riksrevisjonens kollegium avgjør med endelig virkning om det skal gis innsyn.

Forskrifter gitt med hjemmel i offentlighetsloven § 11 gjelder tilsvarende for Riksrevisjonen så langt de passer. Riksrevisjonen kan gi bestemmelser tilsvarende forskrifter som Kongen kan gi etter offentlighetsloven § 8.

§ 14. Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert informasjon

Sikkerhetsloven § 9 første ledd bokstav c og § 10 gjelder ikke for Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen er klareringsmyndighet for personell i Riksrevisjonen og for personell ansatt hos eller engasjert av leverandør i forbindelse med sikkerhetsgraderte anskaffelser foretatt av Riksrevisjonen.

Ved utøvelse av forebyggende sikkerhetstjeneste kan Riksrevisjonen søke bistand fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Kapittel 7. Rapportering til Stortinget og forvaltningen

§ 15. Rapportering om Riksrevisjonens årlige revisjon og kontroll

Riksrevisjonen skal årlig oversende til Stortinget en rapport som skal inneholde:

- resultatet av revisjonen av foregående års statsregnskap, underliggende virksomheters regnskaper og regnskap for administrasjonen av Svalbard,
- resultatet av kontrollen med forvaltningen foregående år av statens interesser i selskaper m.m. Riksrevisjonen skal også rapportere til Stortinget mulige bemerkninger til statsrådets myndighetsutøvelse overfor Norges Bank,
- departementenes oppfølging av tidligere saker som ikke er løst på en tilfredsstillende måte, og
- andre forhold av betydning for en vurdering av departementets totale forvaltning.

Riksrevisjonen skal meddele resultatet fra regnskapsrevisjonen til revidert virksomhet. Det tas i det enkelte tilfellet stilling til om resultatet også skal meddeles overordnet departement.

Ved avslutningen av årets revisjon skal Riksrevisjonen sende revidert virksomhet et avsluttende revisjonsbrev som oppsummerer revisjonen for det aktuelle regnskapsåret.

§ 16. Rapportering om gjennomførte forvaltningsrevisjoner

Riksrevisjonen skal rapportere fortløpende til Stortinget om gjennomførte forvaltningsrevisjoner.

§ 17. Rapport om Riksrevisjonens virksomhet

Riksrevisjonen skal hvert år sende en melding til Stortinget om Riksrevisjonens virksomhet. Meldingen skal inneholde en generell oversikt over foregående års aktiviteter og regnskap.

Vedlegg 2

Departementenes virksomheter mv.

Oversikten viser virksomheter mv. som Riksrevisjonen reviderer.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Arbeids- og velferdsetaten
Arbeidsretten
Arbeidstilsynet
Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet¹
Internasjonalt fag- og formidlingscenter for reindrift
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene
Riksmeklingsmannen
Pensjonstrygden for sjømenn
Petroleumstilsynet
Sametinget²
Statens arbeidsmiljøinstitutt
Trygderetten
Utlendingsdirektoratet³
Utlendingsnemnda

Barne- og likestillingsdepartementet

Barne-, ungdoms- og familieetaten
Barneombudet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Likestillings- og diskrimineringsnemnda
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Statens institutt for forbruksforskning

Finansdepartementet

Finansmarkedsfondet
Finanstilsynet
Senter for statlig økonomistyring
Skatteetaten
Statens finansfond
Statens innkrevingsentral
Statens obligasjonsfond
Statens pensjonsfond Norge
Statens pensjonsfond utland
Statistisk sentralbyrå
Toll- og avgiftsetaten

- 1) Overført Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet fra 01.01.2010, og omtales under dette departementet.
- 2) Overført Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet fra 01.01.2010, og omtales under dette departementet.
- 3) Overført Justis- og politidepartementet fra 01.01.2010, og omtales under dette departementet.

Fiskeri- og kystdepartementet

Fiskeridirektoratet
Havforskningsinstituttet
Kystverket
Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES)

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Datatilsynet
Departementenes servicesenter (DSS)
Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI)
Fylkesmannen i Aust-Agder
Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Finnmark
Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Hordaland
Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Fylkesmannen i Oppland
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Fylkesmannen i Telemark
Fylkesmannen i Troms
Fylkesmannen i Vest-Agder
Fylkesmannen i Vestfold
Fylkesmannen i Østfold
Konkurransetilsynet
Statens pensjonskasse⁴
Statsbygg

Forsvarsdepartementet

Forsvaret
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)
Forsvarsbygg (FB)
Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM)

Helse- og omsorgsdepartementet

Bioteknologinemnda
Klagenemnda for behandling i utlandet og Preimplantasjonsdiagnostikknemnda
Helsedirektoratet
Nasjonalt folkehelseinstitutt
Norsk pasientskadeerstatning
Pasientskadenemnda
Statens helsepersonellnemnd

- 4) Overført Arbeidsdepartementet fra 01.01.2010, og omtales under dette departementet.

Statens helsetilsyn
Statens institutt for rusmiddelforskning
Statens legemiddelverk
Statens strålevern

Justis- og politidepartementet

Direktoratet for nødkommunikasjon
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Domstoladministrasjonen
Generaladvokatembetet
Hovedredningssentralen i Nord-Norge
Hovedredningssentralen i Sør-Norge
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker
Kontoret for voldsoffererstatning
Kriminalomsorgens sentrale forvaltning
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
Riksadvokaten
Sekretariatet for konfliktrådene
Siviltjenesten
Spesialenheten for politisaker
Statens sivilrettsforvaltning
Sysselmannen på Svalbard

Kommunal- og regionaldepartementet

Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktutvikling
Den norske stats husbank
Husleietvistutvalget
Statens bygningstekniske etat

Kultur- og kirkedepartementet⁵

ABM-utvikling (Statens senter for arkiv, bibliotek og museum)
Agder og Telemark bispedømmeråd
Arkivverket
Bjergvin bispedømmeråd
Borg bispedømmeråd
Den norske kirkes landsfond
Det praktisk-teologiske seminar
Fond for lyd og bilde
Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond
Hamar bispedømmeråd
Kirkerådet
Kunst i offentlige rom (KORO)
Lotteri- og stiftelsestilsynet
Medietilsynet
Møre bispedømmeråd
Nasjonalbiblioteket
Nidaros bispedømmeråd
Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider
Nord-Hålogaland bispedømmeråd

Norsk filminstitutt
Norsk-Finsk kulturfond
Norsk kulturråd
Norsk lokalhistorisk institutt
Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek
Norsk Tipping AS (særlovsselskap)
Opplysningsvesenets fond (særlovsselskap)
Oslo bispedømmeråd
Rikskonsertene
Riksteatret
Språkrådet
Stavanger bispedømmeråd
Svalbard kirke
Sør-Hålogaland bispedømmeråd
Tunsberg bispedømmeråd

Kunnskapsdepartementet

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo
Foreldreutvalget for grunnopplæringen
Høgskolen i Akershus
Høgskolen i Bergen
Høgskolen i Bodø
Høgskolen i Buskerud
Høgskolen i Finnmark
Høgskolen i Gjøvik
Høgskolen i Harstad
Høgskolen i Hedmark
Høgskolen i Lillehammer
Høgskolen i Molde
Høgskolen i Narvik
Høgskolen i Nesna
Høgskolen i Nord-Trøndelag
Høgskolen i Oslo
Høgskolen i Sogn og Fjordane
Høgskolen i Stord/Haugesund
Høgskolen i Sør-Trøndelag
Høgskolen i Telemark
Høgskolen i Vestfold
Høgskolen i Volda
Høgskolen i Østfold
Høgskolen i Ålesund
Kunsthøgskolen i Bergen
Kunsthøgskolen i Oslo
Meteorologisk institutt
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)
Norges forskningsråd
Norges Handelshøyskole
Norges idrettshøgskole
Norges musikkhøgskole
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
Norges veterinærhøgskole
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

5) Bispedømmerådene, Kirkerådet og Opplysningsvesenets fond ble overført Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet fra 01.01.2010, og omtales under dette departementet.

Samisk høyskole
Senter for internasjonalisering av høgre utdanning (SIU)
Statens lånekasse for utdanning
Universitetet for miljø- og biovitenskap
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø
Utdanningsdirektoratet
Veia – Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører
VOX, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk

Landbruks- og matdepartementet

Bioforsk
Mattilsynet
Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning
Norsk institutt for skog og landskap
Reindriftsforvaltningen
Statens landbruksforvaltning
Veterinærinstituttet

Miljøverndepartementet

Direktoratet for naturforvaltning
Norsk Kulturminnefond
Norsk Polarinstitutt
Riksantikvaren
Statens fiskefond
Statens forurensingstilsyn
Statens kartverk
Svalbard miljøvernfond
Viltfondet

Nærings- og handelsdepartementet

Bergvesenet
Brønnøysundregistrene
Garanti-instituttet for eksportkreditt
Justervesenet
Norges geologiske undersøkelse
Norsk Akkreditering
Norsk Romsenter
Sjøfartsdirektoratet
Skipsregistrene
Styret for det industrielle rettsvern – Patentstyret

Olje- og energidepartementet

Energifondet
Fond for CLIMIT
Konsesjonsavgiftsfondet
Norges vassdrags- og energidirektorat
Oljedirektoratet
Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE)
Statens petroleumsforsikringsfond

Samferdselsdepartementet

Jernbaneverket
Luftfartstilsynet
Post- og teletilsynet
Statens havarikommisjon for transport
Statens jernbanetilsyn
Statens vegvesen

Utenriksdepartementet

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Fredskorpset

Statsministerens kontor

Regjeringsadvokaten

Stortinget

Forsvarets ombudsmannsnemnd
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste
Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Nordiske virksomheter

NordForsk
Nordisk Energiforskning
Nordisk Film & TV Fond (NFTF)
Nordisk InnovationsCenter
Nordisk Institutt for kunnskap om kjønn (NIKK)
Nordisk Institutt for Odontologiske Materialer (NIOM)
Nordisk Metodikkomité for næringsmidler

Annet

FN-sambandet
Garantikassen for fiskere
Likviditetsfondet i Pensjonstrygden for fiskere




30 647 215 420 -71 254 5 884 713 726 336



241 344

Trykk: 07 Oslo / 07Lobo Media AS 2010



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

118 192 -1 057 54 384 183 301 26 120 372 -330 692 42 197 5 107

