



Gjennomgang av Brønnøysundregistrenes økonomiske situasjon og rutiner for økonomistyring

Utført på oppdrag for Nærings-
og fiskeridepartementet

4. mai 2020

www.kpmg.no



Innledning

KPMG har på oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) gjort en gjennomgang av Brønnøysundregistrenes økonomiske situasjon og rutiner for økonomistyring. Oppdraget er gjennomført gjennom dokumentstudier, datanalyse og intervjuer i første kvartal 2020. KPMGs analyser, vurderinger og anbefalinger er strukturert etter de tre hovedproblemstillingene i mandatet. Martin Hartmann Aasness og Sverre Vatnøy har vært KPMGs hovedressurser på oppdraget.

Formålet med oppdraget er å gi departementet et bedret informasjonsgrunnlag for departementets budsjettstyring av Brønnøysundregistrene. Herunder ønsker departementet svar på:

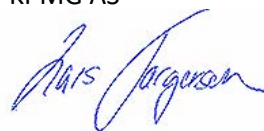
1. Om Brønnøysundregistrenes økonomiske rammer er tilpasset virksomhetens situasjon
2. Hvorvidt Brønnøysundregistrene har etablert gode nok rutiner og metoder for å kunne gjennomføre regnskapskontroll, intern økonomistyring og budsjettplanlegging
3. Hva slags informasjon Brønnøysundregistrene får ut av sine økonomisystemer, og hvorvidt informasjonen og/eller bruken av informasjonen er hensiktsmessig tilpasset Brønnøysundregistrenes økonomistyring og departementets behov i etatsstyringen.

En vesentlig endring i Brønnøysundregistrenes rammevilkår er at NFD for 2020 har fastsatt to nye hovedmål. Kjernevirksomhetens registerforvaltning og tilhørende samhandling med næringsliv og innbyggere har blitt mer framtrædende. Forenkling for å skape gevinster og gode bruker- og samfunnseffekter framstår som en viktig del av etatens identitet, og er fortsatt en viktig del av samfunnsoppdraget. Altinn er skilt ut av organisasjonen, men er fortsatt en viktig del av verdikjeden ut mot sluttbrukere. Staten har fastsatt ny strategi og er iferd med å endre organisering som tiltak for å følge opp nytt målbilde.

Etaten har en anstengt økonomisk situasjon, og NFD har gjort det klart i styringsdialogen at Brønnøysundregistrene må gjøre grep for å tilpasse nivået på driftsutgifter til budsjettrammen på post 01. Ny registerplattform skal erstatte nåværende plattform for saksbehandling. Det er stor usikkerhet forbundet med prosjektets BRsys sin tidsplan, kostnader og leveranser. Departementet har derfor engasjert A-2 for å gjøre en gjennomgang av prosjektet, som nå er inne i sitt 4. år. Valg knyttet til dette prosjektet vil framover påvirke både planlagte gevinster og varige driftskostnader.

KPMG vil takke NFD og Brønnøysundregistrene for et godt samarbeid. Vi opplever å ha en felles målsetning om å etablere et best mulig beslutningsgrunnlag for NFDs videre oppfølgingen av Brønnøysundregistrene. Vi håper våre vurderinger i tillegg kan være en kilde til læring og forbedring, og at rapporten bidrar til at styringsdialogen tar utgangspunkt i en omforent virkelighetsoppfatning.

Vennlig hilsen
KPMG AS



Lars Torgersen
Executive Director

Sammendrag

KPMG har undersøkt Brønnøysundregistrenes økonomiske situasjon på oppdrag for NFD gjennom å besvare tre hovedproblemstillinger:

1. Om Brønnøysundregistrenes økonomiske rammer er tilpasset virksomhetens situasjon
2. Hvorvidt Brønnøysundregistrene har etablert gode nok rutiner og metoder for å kunne gjennomføre regnskapskontroll, intern økonomistyring og budsjettplanlegging
3. Hva slags informasjon Brønnøysundregistrene får ut av sine økonomisystemer, og hvorvidt informasjonen og/eller bruken av informasjonen er hensiktsmessig tilpasset Brønnøysundregistrenes økonomistyring og departementets behov i etatsstyringen.

Vi redegjør for et utdrag av de viktigste analysene, vurderingene og anbefalingene fra KPMG i sammendraget under. KPMG har valgt å trekke sammen momenter relatert til hovedproblemstilling 2 og 3 om økonomistyring og informasjonsgrunnlag, og benytte disse som en inngang til hovedproblemstilling 1 om budsjettamme.

I hvilken grad har Brønnøysundregistrene etablert gode nok interne rutiner og metoder for økonomi- og virksomhetsstyring, herunder budsjettplanlegging? Hva slags informasjon får etaten ut av sine økonomisystemer, og er disse hensiktsmessig tilpasset etatens behov for intern økonomistyring og departementets behov i etatsstyringen?

Observasjoner og analyse

- Økonomi- og lønssystemet UBW Agresso er blant de mest brukte i statlige virksomheter, og møter funksjonalitetskravene i Økonomiregelverket. Etaten har flere hjelpesystemer til støtte for oppfølging av budsjett og planer. Det foreligger «rene» revisjonsberetninger for 2016 - 2018. Revisjonsberetningen for 2019 er ennå ikke avgitt, men vi finner ingen indikasjoner på at det er vesentlige svakheter ved regnskapet, utover mindre forbedringspotensial knyttet til rutiner og ved rapporteringen. Vi vurderer regnskapskompetansen til å være høy i Avdeling for virksomhetsstøtte (VST). Etaten gjennomførte en god prosess for overgang til SRS per 2017, men verken virksomheten eller NFD har i særlig grad gjort bruk av periodisert regnskapsinformasjon i styringen.
- Budsjettet planlegges og brytes ned i Agresso Planner, som er et mye brukt budsjettverktøy. VST sammenstiller budsjettforslagene, som i stor grad tar utgangspunkt i prognoser, bemanningsplaner og lønnsutgifter, samt innmeldte budsjettbehov fra avdelingene. Prosessen har støtte i et årshjul, en ansvarsmatrise for rapportering på krav i tildelingsbrevet og en plankalender. Det foreligger ikke en samlet virksomhetsplan, som operasjonaliserer mål, krav og oppdrag mv. som gis i tildelingsbrev og gjennom styringssignaler i etatsstyringsmøter. Brønnøysundregistrene utfører oppgaver for flere ulike departementer, og derfor er det desto viktigere med en strukturert prioritering i en samlet virksomhetsplan.
- VST foretar aggregerte kontroller av regnskap mot budsjett. Oppfølging av budsjett og planer skjer i hovedsak ved at VST gjennomfører tre årlige budsjettrevisjoner. Oppfølging av driftsparametere skjer i systemet Corporater. Utviklingsprosjekter overvåkes med parametere i systemet Clarity. De fleste avdelingene har handlingsplaner (virksomhetsplaner), men disse er tiltaksorienterte og i liten grad standardiserte. Budsjettrevisjonene er kanskje det viktigste styringsverktøyet, og prosessen koordineres fra sentralt hold.
- Verktøyene Corporator og Clarity benyttes til oppfølging av drift og prosjekter. KPMG observerer at målekortene for drift per medio mars bare delvis var oppdaterte med nye data. Tildelingsbrev for 2020 var heller ikke lastet opp i løsningen. Integrasjonen mot regnskapssystemet Agresso fungerte bare

delvis, og flere parametere hadde ingen data fra 2020 per medio mars. Clarity viser avvik på prosjekter (gult og rødt) og blir ved større avvik løftet fram i toppledergruppa.

Vurderinger

- Brønnøysundregistrene har etter vår vurdering et forbedringspotensial i rutinene for plan- og budsjettprosessen. KPMGs vurdering er at fraværet av en virksomhetsplan øker risikoen for at styringssignaler fra departementet ikke blir operasjonalisert på en forsvarlig måte, og at fraværet av en virksomhetsplan vil skape flere krevende drøftinger i toppledergruppa.
- Vår vurdering er at grunnlaget for oppfølging gjennom året er mangelfullt, og det framstår som at det er et forbedringspotensial i oppmerksomhet om budsjettoppfølging og gjennomføring av planer i avdelinger og prosjekter. Det er etter vår vurdering VST sin naturlige rolle er å sørge for at det er gode rutiner og praksis i avdelingene for å sammenligne regnskap mot budsjett gjennom året.
- Overvåkingen av driftsparametere i Corporater er bare delvis i bruk, og indikerer at det er et lavt trykk på oppfølging av planer og budsjetter. Oppfølgingen av prosjekter i Clarity fra prosjekteiere og i ledergruppa framstår for oss som for lite fokusert på tiltak for å rette opp avvik fra planlagt tid, kvalitet eller kostnader. VST har et system for risikovurderinger og internkontroll, men vurderingene er i liten grad implementert på avdelingsnivå og vurderingene blir derfor temmelig overordnede. Staten har i liten grad dokumentert egne arbeidsprosesser, og har derfor heller ikke systematiske risikovurderinger på prosessnivå. Innenfor økonomistyring og regnskap er det i langt større grad dokumentert slike vurderinger.
- Presentasjonen av regnskapsoppstillinger og nøkkeltall i årsrapporten gir ikke fullt ut et dekkende bilde. Etter vår vurdering er det grunn til å tro at grunndataene er gode, men det kan med fordel gis mer informasjon i noter og ledelseskomentarer. Departementets behov for styringsinformasjon bør være det sentrale kriteriet for valg virksomheten gjør i rapporteringen, slik DFØ anbefaler. KPMG vurderer at Brønnøysundregistrene må styrke evnen til å vurdere hvilken informasjon som er vesentlig og har betydning for departementets styring.
- Nedenfor omtaler vi noen eksempler på hvorfor vi vurderer styringsinformasjonen er mangelfull, har et forbedringspotensial og/eller er misvisende presentert i ekstern og intern rapportering:
 - Årsrapporten 2019 del II presenterer en lønnsandel på 39 prosent og 551' NOK i gjennomsnittlig lønnskostnad per årsverk. Gjennomsnittlig lønnskostnad per årsverk kan beregnes til ca. kr 700' NOK, tilsvarende 765' NOK med ordinær arbeidsgiveravgift. Reell lønnsandel er 80 prosent av tildelingene på kap./post 0904.01 og 0904.21 når en regner med 41 millioner kroner lønnsutgifter som ble ompostert til post 45 som følge av intern fakturering. Fotnoter gir en forklaring om høyere andel, men vi mener departementet risikerer å få et galt inntrykk av de faktiske forholdene. På tross av at DFØs forslag til nøkkeltallsberegning er fulgt, mener vi at 80 prosent lønnsandel av ordinær ramme burde ha blitt oppgitt i tabellen, for å gi informasjon som er vesentlig og har betydning for departementets styring.
 - Årsrapporten kunne i større grad ha analysert og vurdert ressursbruk sortert per de viktigste gruppene av tjenester, knyttet mot hvert enkelt register eller hver enkelt arbeidsprosess som leder fram mot tjenestene. Å trekke ut kostnader forbundet med kjernevirksomhet og støtte- og styringsprosesser vil også kunne gi departementet relevant og nyttig styringsinformasjon. KPMG foreslår at kontostrengen innrettes med tanke på dette.
 - Rapporteringen internt fra avdelinger og prosjekter gir etter KPMGs vurdering ikke tilstrekkelig god styringsinformasjon.
 - Informasjon og rapportering fra flere systemer og kanaler må trolig vurderes samlet for å få et godt bilde av status per avdeling eller prosjekt. Beslutningsgrunnlaget som

toppledergruppa og de ulike avdelingene har tilgjengelig for oppfølging av budsjett og planer framstår for oss som fragmentert.

- Etter vår vurdering framstår det som at flere av avdelingene kunne hatt større oppmerksomhet på budsjettoppfølging. Avdeling for virksomhetsstøtte tilrettelegger, koordinerer og rapporterer – men fungerer i mindre grad som beslutningsstøtte eller pådriver for å iverksette nødvendige tiltak.
- I prosjektstyringsverktøyet Clarity savner vi strukturelt et større fokus på tiltak som kan rette opp avvik fra prosjektplaner på tid, kost eller kvalitet. Ved prioritering av prosjekter i porteføljerådet er ressurstilgang ikke en del av beslutningsgrunnlaget.
- Det framstår for oss som at ledergruppa involveres i mange saker på relativt detaljert nivå. Eksempler på saker som vi tror kunne ha vært løst på et lavere nivå er drøfting av stillinger og vurdering av tiltak knyttet til rapportering fra prosjekter.

o Regnskapsoppstillingene gir ikke et fullt ut dekkende bilde av virksomhetens driftsutgifter:

- Ledelseskommentarer til årsregnskapet og/eller noter til regnskapet burde ha opplyst at 70 ansatte leverer timer til BRsys-prosjektet, og at 41 MNOK i lønnsutgifter for 2019 derfor ble ompostert fra post 01 til post 45.
- Note 5 spesifiserer ikke «øvrige driftskostnader» på 154 MNOK per art. Det utgjør 20 prosent av totale driftskostnader og er et vesentlig beløp som burde ha vært redegjort for. Rundt 96 MNOK er utgifter rapportert på kap/post 0410.21 og 0440.23 på vegne av Tingrettene og Namsmyndigheten og blir finansiert over belastningsfullmakter.
- Midlertidig finansiering på post 45 betaler lønnen til rundt 10 prosent av de 450 årsverkene i etaten. I 2019 leverte ansatte ca. 48 årsverk til prosjektet BRsys, og timene ble finansiert med en ompostering av 41 MNOK fra post 01 til post 45. Dette forholdet er underkommunisert i årsrapporten.

▪ *Anbefalinger*

- o I dialog mellom NFD og virksomheten om planlagt omorganisering bør det vurderes hvordan avdeling for virksomhetsstyring kan styrke seg i rollen som beslutningsstøtte for direktør og avdelingene for øvrig. Vi mener at avdelingen bør hete avdeling for virksomhetsstyring, for å markere at avdelingen skal bidra til å styre virksomheten, og levere tjenester utover å tilrettelegge og støtte administrativt.
- o En overordnet virksomhetsplan som bryter ned tildelingsbrevet bør etableres for 2021. Virksomheten bør basert på denne utarbeide mål- og disponeringsbrev fra direktør til avdelingene, som de måles opp mot i gjennomføringen av tildelte midler. Budsjettprosessen bør i større grad utfordre avdelinger på hvordan budsjettkutt og innsparinger kan gjennomføres dersom det blir nødvendig. Porteføljerådet bør inkludere vurderinger av realistisk ressurstilgang ved prioriteringer av prosjekter.
- o Det bør arbeides for å tilrettelegge relevant styringsinformasjon for avdelingene, slik at de enklere kan følge opp mot vedtatt planer og budsjetter. Det bør etableres rutiner som sikrer at oppfølging gjøres regelmessig på alle nivåer. Prosjekter bør i større grad rapportere og bli fulgt opp på hvilke tiltak som planlegges iverksatt for å rette opp avvik fra planer.
- o Det framstår som en utfordring at rapporteringen ikke gir den styringsinformasjonen som departementet har behov for, og at viktige oppfølgings- eller avklarings spørsmål ikke har blitt stilt. Vi anbefaler at departementet legger om fra halvårsrapportering per august til hyppigere rapportering. For eksempel kan oppfølging av årsrapporten skje i møte i april,

rapportering om 1. tertial skje innen utløpet av mai og rapportering om 2. tertial innen utløpet av september.

I hvilken grad er den økonomiske rammen for Brønnøysundregistrene tilpasset virksomhetens oppgaver som følger av lov, budsjettproposisjon, tildelingsbrev, instruksjer etc.?

Observasjoner og analyse

- Innsatsfaktorene har over tid dreid seg fra meget arbeidsintensive oppgaver i registerforvaltningen - til driftskostnader knyttet til forvaltning av IKT-systemene etter hvert også er en vesentlig del av innsatsfaktorene.
- Brønnøysundregistrene benytter etter vårt syn en uforholdsmessig høy andel av de ansatte innenfor oppgaver knyttet til støtte- og styringsprosesser. Ved siden av en stor avdeling for virksomhetsstøtte er det støttefunksjoner i flere av de andre avdelingene. Det er videre en stor IT-avdeling, som Brønnøysundregistrene regner som en del av forretningsvirksomheten.
- Brønnøysundregistrene lønnet ansatte tilsvarende 48 årsverk i BRsys-prosjektet i 2019. Finansieringen for disse årsverkene bortfaller når finansieringen post 45 opphører. Virksomheten har ansatt flere ansatte enn de har budsjettmessig dekning for på post 01, og det medfører et behov for oppsigelser dersom bevilgningene ikke økes.

Vurderinger

- Etter vår vurdering har svakheter ved beslutningsgrunnlag skapt problemer over tid. Vi tenker da særlig på feilslåtte forutsetninger om driftsutgifter. Eksempler på ikke tilstrekkelig klargjorte forutsetninger er husleiesaken og at det nå er flere ansatte i etaten enn bevilgningen på post 01 kan bære de nærmeste årene.
- Budsjett- og planprosessen bidrar ikke tilstrekkelig til reelle prioriteringer og vi vurderer at etaten ikke har en kultur med tilstrekkelig fokus på effektivisering internt. Fram til 2016 var det en praksis for at stillinger normalt ble videreført når ansatte gikk av med pensjon eller sluttet. Vi vurderer at det har vært ganske gode rammer på tross av ABE-kutt, og at det først de siste årene har vært et økende behov for å gjøre tøffe prioriteringer.
- Gevinstrealisering fra effektivisering gjennom investeringer i ny teknologi og automatisering bør tas ut i reduserte årsverk, slik intensjonen er i regjeringens Digitaliseringsstrategi og i styringssignalene fra NFD. For å høste gevinster av investeringer i nye IKT-systemer er det behov for å prioritere en større andel av driftsutgiftene til drift og forvaltning av nye IKT-systemer. Brønnøysundregistrene bør framover planlegge med at gevinster som realiseres gjennom økt produktivitet bare delvis kan beholdes av virksomheten selv.
- Vår vurdering er at Brønnøysundregistrene har potensial for å redusere antall årsverk med rundt en fjerdedel fra 2020 til 2024, og fortsatt likevel vil kunne levere på samfunnsoppdraget. Omfanget har sammenheng med bortfall av midlertidig finansiering. Etaten har gradvis økt produktivitet gjennom bruk av ny teknologi, men bør etter vår vurdering intensivere arbeidet for å oppfylle egen målsetning om å være en foretrukket registerforvalter.

Anbefalinger

- Vi anbefaler departementet å vurdere å benytte stikkordsfullmakten «kan også nyttes under» mellom post 45 og 01, med nærmere angitte forutsetninger i budsjettforslaget. Det vil skape en større fleksibilitet for bruk av egne ansatte i prosjektet, samtidig som det kan tydeliggjøres forutsetninger om at dette ikke skal skape varige økonomiske bindinger på post 01.

- Vi anbefaler at departementet går raskt i gang med å gjøre nødvendige grep for redusere driftskostnader. En reduksjon på mellom 130 og 150 av dagens 450 årsverk er mulig ved disse hovedgrepene:
 - Redusere omfanget av funksjoner som framstår om doble støttefunksjoner. Vår vurdering er at det er et stort antall ansatte i VST. I tillegg finnes det støttefunksjoner i avdelingene registerforvaltning, brukerdiallog og forenkling, samt at direktør har en egen stabsavdeling.
 - Mellom 60 og 70 årsverk kan trolig reduseres gjennom å avslutte midlertidige arbeidsforhold, overgang til pensjon og turn over. Ytterligere reduksjon kan gjøres ved å ta ned omfanget på støttefunksjoner, høste gevinster av effektivisering og dels ved å slutte med noen oppgaver.
 - BR har over tid ansatt rundt 48 årsverk som er finansiert midlertidig over post 45. Når finansieringen bortfaller må etaten redusere antall ansatte for å bringe budsjettet i balanse. Enkelte av årsverkene i prosjektet har kompetanse som det vil være bruk for også i en driftsfase for ny registerplattform. Anbefalingene fra A-2 kan endre forutsetningene for hvordan departementet velger å følge opp prosjektet for ny registerplattform.
 - Slutte med enkelte oppgaver eller redusere omfanget: fakturabehandling og regnskapsføring for Tingrettene og Namsmyndigheten, DFØ bør overta en del oppgaver innen lønn og regnskap, og Narvik-kontoret bør vurderes overført til en annen organisasjon med ny finansiering. Det er rom for å redusere omfanget av reising og internasjonalt arbeid.

KPMG vil presisere enkelte forutsetninger og begrensninger ved vurderingene vi gjør i rapporten:

1. Gjennomgangen er gjort innenfor et tidsrom på 3 måneder. Det kan tenkes at det finnes informasjon som vi ikke har hatt tilgang til eller etterspurt, men som har betydning for vurderingene. Vi er videre kjent med at Brønnøysundregistrene har andre vurderinger enn KPMG innen flere temaer.
2. Vi har ikke vurdert framgangsmåte og prosess for hvordan en reduksjon i årsverk bør gjennomføres, utover å identifisere hvilke funksjoner i virksomheten vi vurderer at har et effektiviseringspotensial.
3. Vi har ikke vurdert hva det vil koste å outsource bestemte tjenester, men legger til grunn at de tjenestene vi omtaler normalt vil kunne kjøpes rimeligere fordi leverandøren vil ha stordriftsfordeler.
4. Vi har tatt utgangspunkt i kjente forutsetninger for ny registerplattform. Dersom forutsetningene endrer seg, f.eks. som følge av A-2s gjennomgang, vil det kunne påvirke våre analyser og vurderinger.

Innhold

Innledning	3
Sammendrag	4
Oversikt figurer	10
Oversikt tabeller	11
1. Bakgrunn for oppdraget	12
2. Formål og problemstillinger	13
2.1 Formål	13
2.2 Problemstillinger	13
2.3 Prosjektgjennomføring	14
3. KPMGs gjennomgang av problemstillingene	16
3.1 Problemstilling - økonomistyring	16
3.2 Problemstilling - informasjonsgrunnlag	33
3.3 Problemstilling – vurdering av budsjettramme	47
4. KPMGs innspill til videre oppfølging	78
5. Vedlegg 1 – Dokumentanalyse	79
5.1 Dokumenter mottatt fra NFD	79
5.2 Dokumenter mottatt fra Brønnøysundregistrene	80
5.3 Dokumenter fra andre kilder	81
6. Vedlegg 2 – Intervjuer og gruppesamtaler	83
6.1 Nærings- og fiskeridepartementet	83
6.2 Brønnøysundregistrene	83
6.3 Andre miljøer	83
7. Vedlegg 3 – Samfunnsoppdraget	84

Oversikt figurer

Figur 1: Internkontrolltrekanten

Figur 2: Relevante regler og rammer for økonomi- og virksomhetsstyring

Figur 3: årshjulet i Brønnøysundregistrene

Figur 4: Modenhetsvurdering av Brønnøysundregistrenes økonomi- og virksomhetsstyring

Figur 5: Funksjonene for virksomhetsstyring er i liten grad en prestasjonsdriver

Figur 6: KPMGs EPM-rammeverk for styring i offentlig sektor

Figur 7: Brønnøysundregistrenes kontostreng

Figur 8: Verktøyet Confluence benyttes til bestillinger til avdelinger/staber fra VST

Figur 9: Illustrasjon av rapportering fra et prosjekt i Clarity

Figur 10: Kommentarfelt i Clarity til bruk i prosjektrapportering

Figur 11: Ny virksomhetsstrategi 2020-2023 vedtatt av toppledergruppa per mars 2020

Figur 11: Hovedleveransene i BRsys-prosjektet.

Figur 12: Modell for balansering av oppgaveportefølje mot samfunnsoppdraget ved begrensede midler

Figur 13 fordeling årsverk etter "realistisk nedbemanning"

Figur 14: Fordeling årsverk budsjett 2020

Figur 15: IKT-utgifter/kostnader

Figur 16: Større utstyrsanskaffelser

Figur 17: Lønn per årsverk (kr)

Figur 18: Reise og diett per årsverk

Figur 19: Lokaler per årsverk

Oversikt tabeller

Tabell 1 Nøkkeltall fra årsrapport 2019 del 2

Tabell 2: Dimensjonene i TOM-modellen for modenhet økonomifunksjonen

Tabell 3: Samfunnsoppdrag i tildelingsbrev 2019

Tabell 4: Hovedmål i tildelingsbrev 2019

Tabell 5: Samfunnsoppdrag i tildelingsbrev 2020

Tabell 6: Hovedmål i tildelingsbrev 2020

Tabell 7: Tildeling kapittel 904, tall i 1 000 kroner

Tabell 8 faktiske og budsjetterte årsverk 2019 og 2020, før og etter utskillelsen av Altinn, fordelt pr. avdeling

Tabell 9: Brønnøysundregistrenes presentasjon av de økonomiske utfordringene, presentert som avvik fra budsjett post 01, tall i mill. kroner

Tabell 10: Reduksjon i antall årsverk 2020-2023

Tabell 11: Investeringskostnader (P50 og P85) for alternativ 1-3, 2019-kroner, oppgitt i mill. kroner

Tabell 12: Drift- og vedlikeholdskostnader alternativ 1-3, netto nåverdi, oppgitt mill. kroner

Tabell 13: Forslag til ny organisering

Tabell 14: Brønnøysundregistrenes anslag til realistisk nedbemanning 2020-2023

Tabell 15: Framstilling av de økonomiske utfordringene i perioden 2021-2024, tall i mill. kroner

Tabell 16: Estimerte behov for reduksjon i årsverk 2020-2024

Tabell 17: KPMGs vurderinger av områder med potensial for nedbemanning

1. Bakgrunn for oppdraget

Brønnøysundregistrene er en etat under Nærings- og fiskeridepartementet lokalisert i Nordland fylke. Etatens hovedoppgave er å forvalte 17 forskjellige registre. De største og viktigste er Løsøreregisteret, Foretaksregisteret, Enhetsregisteret, Regnskapsregisteret, Oppgaveregisteret, Konkursregisteret og Ektepaktregisteret. Ettersom disse registrene er en forutsetning for kontroll og oversikt over blant annet alle registrerte selskaper i Norge, har etaten en unik oppgave i nasjonal sammenheng. Enhetsregisteret er, i likhet med Folkeregisteret forvaltet av Skatteetaten og Eiendomsmatrikkelen forvaltet av Statens Kartverk, definert som en av de nasjonale felleskomponentene¹. De nasjonale felleskomponentene er viktige elementer i den nasjonale infrastrukturen. Åpne, gjenbrukbare løsninger som dekker typiske behov som innlogging, autentisering og forvaltning av kritiske registre. Brønnøysundregistrenes visjon er å skape tillit og fornyelse av samfunnet.

Nærings- og Fiskeridepartementet har gjennom Næringspolitisk avdeling ansvaret for budsjett- og etatsstyringen av Brønnøysundregistrene, hvor de viktigste oppgavene blant annet består av å angi mål og resultatkrav, stille midler til disposisjon og følge opp etaten gjennom styringsdialog. Som ledd i departementets oppfølging av underliggende virksomhet skal det ved hjelp av en ekstern leverandør gjøres en gjennomgang av Brønnøysundregistrenes økonomiske situasjon og rutiner for økonomistyring. Departementet ønsket oppstart av prosjektet i løpet av januar 2020, og slutføring innen torsdag 30. april 2020. Etter dialog med departementet ble fristen utsatt til mandag 4. mai, som følge av at Brønnøysundregistrene per mandag 27. april ga omfattende kommentarer og vurderinger som det var hensiktsmessig å bruke noen dager ekstra på å behandle.

Departementet ønsker svar på om Brønnøysundregistrenes økonomiske rammer er tilpasset virksomhetens situasjon og hvorvidt Brønnøysundregistrene har etablert gode nok rutiner og metoder for å kunne gjennomføre regnskapskontroll, intern økonomistyring og budsjettplanlegging. Det ønskes også svar på hva slags informasjon Brønnøysundregistrene får ut av sine økonomisystemer, og hvorvidt informasjonen og/eller bruken av informasjonen er hensiktsmessig tilpasset Brønnøysundregistrenes økonomistyring og departementets behov i etatsstyringen.

Den viktigste satsingen til Brønnøysund framover er etablering av ny systemplattform, som det har vært gitt særskilte bevilgninger til på post 45 de siste årene. Prosjektet er forsinket, og prosjektperioden er forlenget fra 2017-2022 til ut 2023, jamfør også ny strategi. Ny systemplattform muliggjør nye og mer effektive arbeidsmåter, og det vil bli sentralt å på sikt hente ut gevinster som følge av bruk av ny teknologi. KPMG leser videre inn i situasjonen at utskillelsen av Altinn til Digitaliseringsdirektoratet og flyttingen til nye lokaler er to faktorer som også påvirker og framskynder behovet departementet har for å gjøre en gjennomgang av Brønnøysundregistrenes økonomiske situasjon.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/felleskomponenter/id2342598/>

2. Formål og problemstillinger

2.1 Formål

Formålet med oppdraget er å etablere et bedre informasjonsgrunnlag for departementets budsjettstyring av Brønnøysundregistrene. Herunder ønsker departementet svar på om Brønnøysundregistrenes økonomiske rammer er tilpasset virksomhetens situasjon og hvorvidt Brønnøysundregistrene har etablert gode nok rutiner og metoder for å kunne gjennomføre regnskapskontroll, intern økonomistyring og budsjettplanlegging. Det ønskes også svar på hva slags informasjon Brønnøysundregistrene får ut av sine økonomisystemer, og hvorvidt informasjonen og/eller bruken av informasjonen er hensiktsmessig tilpasset Brønnøysundregistrenes egen økonomistyring og departementets behov for oppfølging i etatsstyringen.

2.2 Problemstillinger

KPMG skal vurdere Brønnøysundregistrenes økonomiske situasjon ut ifra tre problemstillinger.

2.2.1 Problemstilling 1

I hvilken grad er den økonomiske rammen for Brønnøysundregistrene tilpasset virksomhetens oppgaver som følger av lov, budsjettproposisjon, tildelingsbrev, instruksjer etc.?

Departementet ønsker informasjon om Brønnøysundregistrene har en effektiv ressursbruk, om det finnes effektiviseringspotensial innenfor drift, og om etatens budsjetttramme er tilpasset virksomhetens mulighet til å gjennomføre oppgaver som følger av lov, budsjettproposisjon, tildelingsbrev, instruksjer etc. på en tilfredsstillende måte. Herunder bør oppdragstaker vurdere hvorvidt virksomhetens økonomiske rammer kan tilpasses til å dekke en forventet økning i husleien fra 2021, uten at det forventes å gå vesentlig ut over måloppnåelse eller føre til vesentlige behov for nedbemanning. Oppdragstaker bør videre undersøke om virksomhetens øvrige strukturelle endringer bør kunne danne grunnlag for å utløse effektiviseringspotensial eller å vurdere endringer i bevilgningsbehovet.

2.2.2 Problemstilling 2

I hvilken grad har Brønnøysundregistrene etablert gode nok interne rutiner og metoder for å gjennomføre regnskapskontroll, økonomistyring og budsjettplanlegging?

Med utgangspunkt § 14 i reglementet for økonomistyring i staten, bør oppdragstaker vurdere om Brønnøysundregistrene har etablert gode nok rutiner og metoder for å fastsette, revidere og kontrollere virksomhetens budsjett. Oppdragstaker bør særlig se på hvorvidt de enkelte prosjekter og avdelingers innspill til de faste budsjettrevisjonene i tilfredsstillende grad kan danne grunnlag for et realistisk virksomhetsbudsjett.

2.2.3 Problemstilling 3

I hvilken grad er informasjonsgrunnlaget fra Brønnøysundregistrenes økonomisystemer og tilhørende rutiner tilpasset virksomhetens og departementets behov for å kunne gjennomføre økonomi- og budsjettstyring?

Oppdragstaker skal vurdere om den informasjonen Brønnøysundregistrene får ut av sine økonomisystemer og prognoseverktøy, samt virksomhetens bruksmetoder av denne informasjonen er av tilstrekkelig kvalitet. Videre bør oppdragstaker vurdere hvorvidt det finnes forbedringspotensial

i hvilken informasjon som formidles fra de enkelte prosjekt og/eller den enkelte avdeling til ledelsen i Brønnøysundregistrene, og videre til departementet. Oppdragstaker bør også gjøre en helhetlig vurdering av hvorvidt Brønnøysundregistrenes systemer, metoder og rutiner er tilpasset virksomheten og departementets behov for å kunne gjennomføre økonomi- og budsjettstyring i henhold til de krav som stilles i økonomireglementet.

2.3 Prosjektgjennomføring

Prosjektet har vært gjennomført i tre faser – mobilisering og forankring, dokument- og regnskapsanalyse og intervjufasen. Rapporten har vært utarbeidet parallelt i de to sistnevnte faser, der observasjoner og funn har blitt løpende vurdert, dokumentert og verifisert. En faktasjekk av rapportutkastet hos både departementet og Brønnøysundregistrene ble gjennomført som ledd i verifisering av våre observasjoner og funn.

2.3.1 Mobilisering og forankring

I oppstarten av prosjektet vektla KPMG å fastsette omforent mandat og prosjektplan i dialog med oppdragsgiver. Vi identifiserte relevante dokumenter og intervjukandidater, og kartla de mest sentrale interessentene sammen med NFD. Å skape en omforent forståelse hos både oppdragsgiver og prosjektteam for riktig tilnærming til oppdraget var viktig i denne fasen. Derneft var fokuset å mobilisere nøkkelpersoner som prosjektet var avhengig av for å holde tilstrekkelig framdrift og oppnå ønsket kvalitet.

2.3.2 Dokument- og regnskapsanalyse

Innledningsvis gikk vi i dialog med NFD for å vurdere hvilke dokumenter som var mest relevante å innhente og analysere som del av gjennomgangen. Vi tok utgangspunkt i styringsdokumenter, revisjonskorrespondanse, regnskapsdata og interne dokumenter fra Brønnøysundregistrene, eksempelvis dokumentasjon fra flytteprosjektet og prosjektet for ny systemplattform. Videre har vi innhentet intern dokumentasjon som gir innsikt i virksomhetens budsjettplaner, økonomimodell og regnskap, internkontrollsystemer og rutiner for bemanningsplanlegging. I tillegg har vi benyttet flere eksterne dokumenter, som har bidratt til å gi oss et bedre vurderingsgrunnlag og inspirasjon innen utvalgte tema. Vi viser til vedlegg 1 (dokumentliste) og til henvisninger til relevante dokumenter underveis i rapporten. Dokument- og regnskapsanalysen har dannet grunnlag for intervju spørsmål og intervjuguider, men har også bidratt til selvstendige analyser og vurderinger.

2.3.3 Intervjufase

Vi har innhentet perspektiver på Brønnøysundregistrenes virksomhet og dimensjonering av budsjett og ressurser gjennom samtaler med Brønnøysundregistrenes egne ansatte, samt med et utvalg eksterne miljøer. KPMGs team har gjennomført intervjuer i Brønnøysund i februar og mars, samt hatt en rekke videomøter underveis med våre kontaktpersoner i avdeling for virksomhetsstøtte. Det har vært naturlig å undersøke flere kilder enn Brønnøysundregistrene selv, for å få et bredere perspektiv og skape en kontekst for egne observasjoner.

KPMG har benyttet teknikker som åpne spørsmål og aktiv lytting i gjennomføring av intervjuene. Vi har tilstrebet at intervjuobjektet selv ønsker å fortelle om flere detaljer og trekke fram relevante momenter som belyser temaene vi er interessert i. Dette innebærer at vi har forberedt et sett med viktige tema som skal gjennomgås, og et sett med tilhørende spørsmål.

Foruten kontakt med Brønnøysundregistrene, har vi også gjennomført intervjuer med:

- Digitaliseringsdirektoratet, ved avdelingsdirektør og flere medarbeidere fra Altinn-miljøet

- Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (UNIT) ved ass. direktør
- Nærings- og fiskeridepartementet ved Administrasjonsavdelingen og Næringspolitisk avdeling
- Skatteetaten ved divisjon for virksomhetsstyring, strategi, porteføljestyling og tilrettelegging, IT-divisjonen (SITS) og linje- og prosjektleder for arbeidet med nytt folkeregister (NF)

I vedlegg 2 finnes en oversikt over intervjuer og gruppesamtaler KPMG har gjennomført.

3. KPMGs gjennomgang av problemstillingene

Vi har valgt å presentere funn for hovedproblemstilling 1 (om vurdering av budsjetttramme) til sist, fordi vi mener våre analyser og vurderinger om hovedproblemstillingen 2 (om økonomistyring) og 3 (om informasjonsgrunnlag fra økonomisystemer) gir leseren et bedre grunnlag for å lese våre analyser og vurderinger under hovedproblemstilling 1.

3.1 Problemstilling - økonomistyring

I hvilken grad har Brønnøysundregistrene etablert gode nok interne rutiner og metoder for å gjennomføre regnskapskontroll, økonomistyring og budsjettplanlegging?

Med utgangspunkt § 14 i reglementet for økonomistyring i staten, bør oppdragstaker vurdere om Brønnøysundregistrene har etablert gode nok rutiner og metoder for å fastsette, revidere og kontrollere virksomhetens budsjett. Oppdragstaker bør særlig se på hvorvidt de enkelte prosjekter og avdelingers innspill til de faste budsjettrevisjonene i tilfredsstillende grad kan danne grunnlag for et realistisk virksomhetsbudsjett.

3.1.1 Tilnærming og metode

I oppdraget fra Nærings- og fiskeridepartementet avgrenses vurderingen til regnskapskontroll, økonomistyring og budsjettplanlegging. KPMG har lagt til grunn at økonomi- og virksomhetsstyring bør vurderes samlet. Budsjettplanlegging og bevilgningskontroll er videre tett knyttet mot krav til internkontroll og transaksjonskontroller. Vi har derfor tatt utgangspunkt i det statlige økonomireglementets krav til internkontroll og tilhørende bestemmelser for å vurdere problemstillingene departementet ønsker vurdert.

Reglementet er øverste nivå i regelverket, som er vedtatt i kongelig resolusjon og er å betrakte som regjeringens retningslinjer ut mot forvaltningen.

Tekstboks: Reglement om økonomistyring i staten paragraf 14

§ 14 Intern kontroll

Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at:

- a) beløpssmessige rammer ikke overskrides og at forutsatte inntekter kommer inn
- b) måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning
- c) ressursbruken er effektiv
- d) regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig
- e) virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte
- f) økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler
- g) misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes

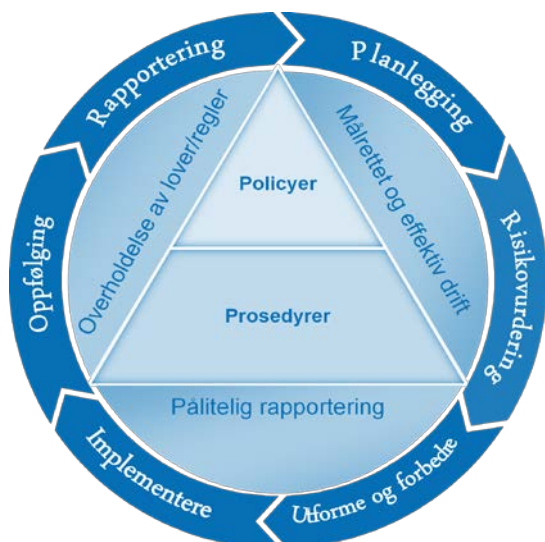
KPMG var DFØs leverandør da veileder for til internkontroll ble utviklet, og kjenner derfor svært godt til økonomiregelverkets krav og beste praksis. Veilederen bygger i stor grad på COSO-rammeverket

for internkontroll, og er kompatibel med KPMGs internasjonale rammeverk og metoder. For å vurdere i hvilken grad Brønnøysundregistrene har etablert gode nok interne rutiner og metoder for å gjennomføre regnskapskontroll, økonomistyring og budsjettplanlegging vil KPMG ta utgangspunkt i de tre målsetningskategoriene for internkontroll ved å belyse følgende spørsmål:

1. Har virksomheten etablert gode nok rutiner for å sikre at de overholder lover og regler
2. Har virksomheten etablert gode nok rutiner for å sikre at driften er målrettet og effektiv
3. Har virksomheten etablert rutiner som sikrer pålitelig rapportering

Trekanten i midten av figuren under illustrerer virksomhetens styrings- og kontrollmiljø. Rutiner for informasjon- og kommunikasjonsflyt har betydning for hvor godt internkontrollen fungerer. Hva slags holdninger og tilnærming ledelsen i en virksomhet har til styring og kontroll vil videre påvirke i hvilken grad prosesser og rutiner oppfattes som viktige for arbeidstakernes daglige gjøremål. De tre målsetningskategoriene er illustrert rundt trekanten i midten. Internkontrollprosessen følger seks steg og er illustrert som et styringshjul rundt sirkelen.

Figur 1: Internkontrolltrekanten



Internkontrollprosessen i seks steg:

1. Planlegging
2. Risikovurdering
3. Utforming av risikoreduserende tiltak
4. Implementering av risikoreduserende tiltak
5. Oppfølging
6. Rapportering

Departementet har etter § 15 ansvar for å ivareta kontroll med at Brønnøysundregistrene utfører sine oppgaver på forsvarlig måte og i henhold til § 14. Finansdepartementet stiller i bestemmelsene kapittel 1, om departementets styring av underliggende virksomheter, krav til hvordan departementets oppfølging og etatsstyring av Brønnøysundregistrene skal skje.

Tekstboks: Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 1.3

1.3 Myndighet og ansvar

Departementet har overordnet ansvar for at

- a) virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer
- b) virksomheten bruker ressurser effektivt
- c) styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte
- d) virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon
- e) det gjennomføres kontroll med virksomheten og at virksomheten har forsvarlig internkontroll
- f) evalueringer gjennomføres

Finansdepartementet har fastsatt bestemmelser om internkontroll, transaksjonskontroller og felles statlige rutiner for lønn, inntekter og anskaffelser for statlige forvaltningsorganer. Disse er å betrakte som en mer detaljert regulering av kravene i § 14. Sammen med instruks og tildelingsbrev fra eget departement utgjør disse kravene rammene for hvordan Brønnøysundregistrene forventes å innrette egen økonomistyring og budsjettoppfølging.

DFØ legger vekt på at NFD og andre departementer i oppfølgingen av sitt ansvar skal²:

- Konsentrere seg om bruker- og samfunnseffekter og sammenhengen mellom oppnådde effekter og tilbudte produkter/tjenester.
- Ha et overordnet og strategisk perspektiv.
- Sikre seg at Brønnøysundregistrene selv tar ansvar og følger opp fastsatte mål- og resultatkrav, har effektiv ressursbruk, pålitelig rapportering og overholder lover og regler.

Brønnøysundregistrenes myndighet og ansvar etter økonomiregelverkets bestemmelser framgår i tekstboksen nedenfor.

Tekstboks: Bestemmelsene om økonomistyring i staten punkt 2.2

2.2 Myndighet og ansvar

Virksomhetens ledelse har ansvaret for å

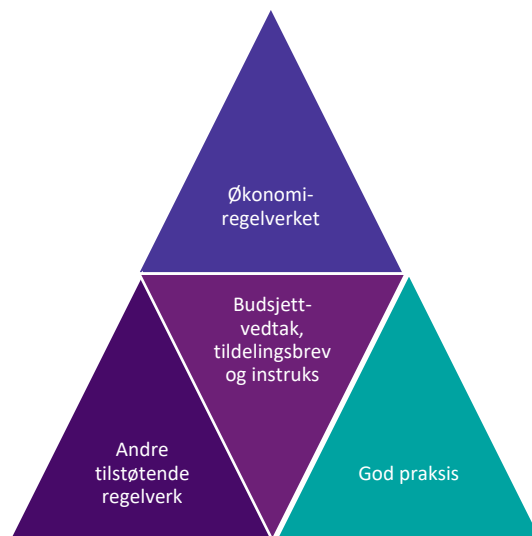
- a) gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra departementet
- b) fastsette mål og resultatkrav og foreta prioriteringer med ettårig og flerårig perspektiv innenfor eget ansvarsområde
- c) sørge for planlegging, gjennomføring og oppfølging, herunder resultat- og regnskapsrapportering
- d) definere myndighet og ansvar og fastsette instruks innenfor eget ansvarsområde for å sikre oppfyllelse av reglementet og bestemmelsene, herunder ansvarsforhold mellom virksomhetslederen og øvrig ledelse, eventuelt styre
- e) etablere internkontroll

Bestemmelsene fastsetter relevante krav for virksomhetens økonomistyring og budsjettoppfølging i både kapittel 2 (styringsprosessen, internkontroll, transaksjonskontroller og organisering av økonomioppgaver), kapittel 3 (felles standarder og systemer for budsjettering, regnskapsføring og betalingsformidling), kapittel 4 (felles standarder for bokføring og økonomisystem) og kapittel 5 (rutiner for behandling av lønn, anskaffelser og inntekter) med tilhørende rundskriv fra Finansdepartementet. Eksempelvis er det fastsatt egne rundskriv om standard kontoplan,

² <https://dfo.no/fagomrader/internkontroll/internkontroll-i-etatsstyringen#a99221fb23f524310f812c01a8d1e411d>

retningslinjer for materiale som skal forberedes til statsbudsjettet og årsregnskapsoppstillinger. Vi redegjør ikke nærmere for disse kravene her, men henviser til veiledning på DFØs nettsider³.

Figur 2: Relevante regler og rammer for økonomi- og virksomhetsstyring



Vurderingsgrunnlaget for de tre målkategoriene i internkontroll er ikke bare i krav i Økonomiregelverket og andre relevante lover og regler. Også forutsetninger i budsjettvedtak, departementets krav i instruks og tildelingsbrev og i hvilken grad systemer og rutiner er tett opp mot det KPMG vurderer som god praksis vil være relevant å vurdere. Andre regelverk som er aktuelle på økonomiområdet er for eksempel Stortingets Bevilgningsreglement, lov om offentlige anskaffelser og Statens personalhåndbok.

3.1.2 Observasjoner og analyser økonomistyring

- I budsjettdokumentet 2021 er tidligere innsendte satsingsforslagene omtalt nokså kort i tilknytning til nye tiltak som har behov for finansiering. Innspill til budsjett er utformet som et samlet dokument med beskrivelser av mål, strategi, behov for budsjetttrammer drift og utvikling mv. Formatet er godt tilpasset videre bruk i fagproposisjonen fra departementet til Stortinget. Vi observerer som positivt at ulike satsingsforslag er utformet etter de seks spørsmålene i utredningsinstruksen⁴ og at vurderingene er godt dokumentert.
- Intern økonomiinstruks stiller i punkt 3.2. krav om at det årlig skal lages en samlet virksomhetsplan. Vi observerer at det verken utarbeides en samlet virksomhetsplan eller interne mål- og disponeringsbrev med omtale av hvilke mål og oppgaver som følger med ved delegering av budsjettfullmakter ut i organisasjonen. Delegerte budsjettfullmakter gis i egne skriv, men fullmakten inneholder ikke beløpsrammer. Det er imidlertid angitt beløpsrammer i systemene. Det framstår for oss som at det er risiko for et gap i koblingen mellom tildelingsbrev, virksomhetens strategi og avdelingenes handlingsplaner. Avdelingenes handlingsplaner (virksomhetsplaner) er lite standardiserte, og vi har ikke kunnet verifisere at alle avdelinger utarbeider handlingsplaner.
- Budsjett og planer etableres ved at staben sender ut en bestilling til avdelingene, som inneholder et utgangspunkt basert på fjoråret og reviderte budsjetter. Avdelingene melder inn ressursbehov i form av årsverk med utgangspunkt i bl.a. strategi, prognoser for

³ Se <https://dfo.no/fagomrader/økonomiregelverket/transaksjonskontroller#af72dff9f4269161319093f7559e18338>

⁴ Se f.eks. rundskriv R-9, vedlegg 2 om satsingforslag <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/fin/rundskriv/id446186/> og de 6 spørsmålene som må besvares på DFØs nettsider <https://dfo.no/fagomrader/utredning/seks-sp%C3%B8rsm%C3%A5l>

saksvolum, konkrete oppdrag osv. Avdelingene er spesielt aktive i å spille inn ønsker og behov for bemanningsplaner, men også for annen drift og eventuelle prosjekter. Basert på beskrivelser i intervjuer tolker KPMG praksisen slik at VST i liten grad stiller krav om at avdelingene skal synliggjøre kuttforslag som kan iverksettes ved behov. Et unntak er at virksomheten fra rundt 2016 har endret praksis, slik at avdelinger ikke lenger uten videre får erstattet stillinger når ansatte går av med pensjon.

- Budsjettoppfølging fra VST og økonomistaben skjer normalt på månedlig basis i tilknytning til rapportering til statsregnskapet, men tertialvise budsjettrevisjoner er etter KPMGs vurdering det viktigste verktøyet for budsjettoppfølging. Vårt inntrykk er at avdelingene i liten eller varierende grad har oppfølging av budsjett på aggregert nivå, utover budsjettrevisjonene på initiativ fra staben. Brønnøysundregistrene opplyser at avdelingene jevnlig følger opp budsjettene, at de er oversiktlige, og at budsjettoppfølging rapporteres i topplergrupper og i avdelingsledermøter.
- Plan- og budsjettprosess for prosjekter håndteres i porteføljeprosessen. I et eksempel på saksframlegg for porteføljerådet⁵ framgår det at det ikke er avklart hvilke prosjekter det er mulig å gjennomføre, fordi porteføljerådet ikke har oversikt over det totale ressursbehovet opp mot tilgangen. Prioriteringen av prosjekter i rådet gjøres derfor uten hensyn til i hvilken grad ressurser er tilgjengelig, og det legges opp til at faktisk ressurstilgang vurderes ved neste budsjettrevisjon. KPMG forstår dette slik at ressurser kan bety både innleide ressurser og interne ressurser.
- For å kunne følge opp budsjett og planer må avdelingene hente ut informasjon fra både UBW/Agresso (regnskapstall), Corporater (målekort drift – trafikklys) og Clarity (prosjektoppfølging – indikatorer). Vi får opplyst at VST ikke vet om avdelingene henter ut regnskapstall fra Agresso og sammenholder mot fastsatt budsjett. Vi registrerer at flere av målekortene (trafikklys) for drift i Corporater ved observasjonstidspunktet 12. mars heller ikke var oppdatert siden oktober 2019. Brønnøysundregistrene hevder at målekort drift i hovedsak har vært oppdatert alle måneder, men at enkelte parametre ikke har vært oppdatert på grunn av at en superbruker er overført til Digitaliseringsdirektoratet. KPMG utelukker ikke at vi kan ta feil, men observerte 12. mars blant annet at tildelingsbrev for 2020 ikke var lastet opp i Corporater, at målekortene for de fleste dimensjonene viste data til og med oktober 2019 og at budsjett for 2020 for avdelingen VST ikke var lest inn for bruk i kolonne for kostnadskontroll. Basert på disse observasjonene er vår tolkning at det i liten grad har vært prioritert å vedlikeholde systemet for å fremskaffe data for styringsformål.
- Vi registrerer at oppfølgingen av budsjett og planer i stor grad innebærer rapportering til og involvering av topplergrupper. En observasjon er at informasjonsgrunnlaget for oppfølging av budsjett og planer må fremskaffes gjennom flere ulike systemer og at topplergruppen er involvert i avveininger ned på relativt detaljert nivå. I intervjuer får vi f.eks. opplyst at topplergruppen deltar i diskusjoner om ansettelse og stillinger på avdelingsnivå. Ved avvik fra prosjekter blir gule og røde statuser lagt fram for topplergruppen. Vi ser disse relativt detaljerte oppfølgningene i ledergruppen i sammenheng med at det ikke utarbeides en samlet virksomhetsplan og at det ikke er utarbeidet mål- og disponeringsbrev.
- Etaten benytter metodeverk og verktøy for interkontroll og risikovurderinger etter inspirasjon fra DFØ, samt standarden ISO 27001 for IT-sikkerhet. Det blir gjennomført risikovurderinger i tilknytning til tertialvise budsjettrevisjoner, og rapportert til NFD i halvårsrapporteringen per 31. august. Tidligere ble risikovurderingene oversendt til NFD per 30. april, men dette falt ut som et rapporteringskrav i tildelingsbrevet og etaten har derfor

⁵ Saksframlegg prosjektportefølje fra VST 24.01.2020

sluttet å oversende disse vurderingene per april. Systemer og rutiner for internkontroll er i stor grad rettet mot transaksjoner og etterlevelser av lover og regler. Vi observerer at fokuset på målkategorien effektiv drift kan synes lavere enn kategoriene pålitelig rapportering og etterlevelse av lover og regler. Kritikalitet vurderes opp mot krav fra NFD, compliance lover og regler, strategisk prioritering mv.

- Risiko blir vurdert opp mot mål på virksomhetsnivået og opp mot målkategoriene for internkontroll. Vi får opplyst at risikovurderinger ikke blir gjort på prosessnivå eller avdelingsnivå, men viser til at det er etablert et internkontrollregime for å sikre korrekte transaksjoner i form av en risiko- og kontrollmatrise som er omtalt i punkt 3.1.2.1. NFD mottar risikovurderinger i tilknytning til halvårsrapportering. Det er utarbeidet et prosesskart i sammenheng med BRsys-prosjektet, men prosesskartet er i liten grad kjent i organisasjonen. Vi har etterspurt om det eksisterer en tjenestekatalog knyttet til prosesskartet, men har ikke fått tilsendt noen slik oversikt. I faktasjekk av utkast til rapport ultimo april opplyser etaten at det eksisterer en tjenestekatalog som ble benyttet til oppsett av timeregistreringssystemet i 2017. Vi bemerker at VST ikke hadde kjennskap til at det eksisterte verken et prosesskart eller en tjenestekatalog under intervjuer i mars. Vi utleder at det i liten grad har vært arbeidet med prosessforbedringer i tilknytning til internkontroll. Prosesskartet utviklet av BR-sys-prosjektet og arbeidet knyttet til brukeropplevelser i avdelingen Brukerdialog og forenkling er likevel en god start.
- Riksrevisjonen har avgitt «rene» revisjonsberetningene for regnskapsårene 2016, 2017 og 2018. Revisjonsberetningen for 2019 er per nå ikke avgitt. I 2013-14 og 15 ble det gitt vesentlige merknader til svakheter ved IKT-sikkerheten ved Brønnøysundregistrene. Kontrollrutinene som finnes, framstår tilfredsstillende. Det er ingen indikasjoner på at det er vesentlige svakheter ved regnskapskvaliteten, men revisjonen påpekte i 2017 svakheter ved rutiner for blant annet oppfølging av refusjonskrav sykepenges og mva.-refusjon over nettoføringsordningen for statlige virksomheter på kapittel 1633.
- Koblingen mellom regnskap og timeføring er i kontostrengen strukturert per definerte prosjekter. Brønnøysundregistrene benytter Tidbank som tidregistreringssystem, men systemet Clarity brukes i tillegg til aktivitetsregistrering for interne og eksterne prosjektdeltagere. Alle ansatte skal ifølge tilsendt dokumentasjon føre timer i prosjekt og/eller på administrative- og faglige linjeoppgaver som er spesifikt tilpasset hver seksjon/avdeling i Clarity. Timeføringen gir i prinsippet grunnlag for uttrekk av ressursrapporter på både prosjekter og linjeaktiviteter, men vi får i intervjuer et klart inntrykk av at timeføringen i liten grad følges opp når den ikke er grunnlag for intern eller ekstern fakturering. Timeføring gir grunnlag for å estimere kostnader basert på arbeidstimer, men forutsetter en manuell og arbeidskrevende jobb med å beregne og estimere kostnader slik det ble gjort i forbindelse med gebyrutredningen. Uten kobling i kontostrengen vil det ikke være mulig å trekke ut alle relevante kostnader knyttet til f.eks. hvert register, herunder allokering av periodiserte kostnader relatert til drift, bygg og IT-systemer.

3.1.2.1 Analyse regnskaps- og transaksjonskontroll

Brønnøysundregistrene har etablert et internkontrollregime for å sikre korrekte transaksjoner i form av en *risiko- og kontrollmatrise*. Denne inkluderer følgende delprosesser:

- Gebyrinntekter, herunder utfakturering, innfordring, forsinkelse og inkasso
- Innkjøp, overholdelse av lov om offentlige anskaffelser, bestilling/fakturakontroll
- Lønnsutbetalinger, herunder overtid, reise og fravær/refusjoner
- Fakturamottak og betalingsformidling
- Årsavslutning og periodeavslutning

- Anleggsregistrering
- Overholdelse av arbeidsmiljøloven

Matrisen er bygd opp med prosess/delprosess, beskrivelse av risiko, relevant regnskapslinje, henvisning til økonomireglementet, beskrivelse av hvordan kontrollen skal gjennomføres og dokumenteres og av hvem. Videre gjøres det periodevis kontroll av etterlevelse av rutinene ved medarbeidere i avdeling for virksomhetsstøtte.

Revisjonsrapporter avdekker at det finnes forbedringspotensial for etterlevelse av rutiner. Det gjelder innenfor blant annet refusjonskrav sykepenger og foreldrepenger, periodiseringer ved årsskiftet, samt kontering av mva. knyttet til nettoføringsordningen på Finansdepartementets kapittel 1633. For øvrig viser revisjonsberetningene at Riksrevisjonen ikke har påvist vesentlige feil og mangler knyttet til regnskapsavleggelsen.

3.1.2.2 Analyse økonomi- og virksomhetsstyring, herunder budsjettplanlegging

Budsjettet planlegges og brytes ned i Agresso Planner, som er et mye brukt budsjettverktøy. Avdeling for virksomhetsstøtte (VST) sammenstiller budsjettforslagene, som i stor grad tar utgangspunkt i prognoser bemanningsplanlegging og lønnsutgifter, samt meldte budsjettbehov fra avdelingene. Prosessen har støtte i et årshjul, en ansvarsmatrise for rapportering etter krav i tildelingsbrevet og en plankalender. Verktøyet Confluence (tilsvarer Share point) har fra 2019 har blitt benyttet til å samle dokumentasjon og hyperlenker med informasjon som samlet sett blir ansett av virksomheten for å være deres virksomhetsplan. KPMG har fått presentert løsningen, som i hovedsak framstår som et dokumenthierarki. Virksomhetsplan 2020 blir i Confluence definert til å omfatte 1) vurdering av styringsparametere, 2) endringer i varer og tjenester, 3) endringer i lønn og årsverk og 4) vurderinger av prosjektporteføljen, jamfør figur 8. Vår analyse er at løsningen ikke erstatter behovet for en virksomhetsplan som operasjonaliserer styringssignaler fra tildelingsbrevet og dokumenterer Brønnøysundregistrenes prioriteringer for budsjettåret. I strategidokumentet er det redegjort for prioriteringene i et flerårig perspektiv. Formatet på en virksomhetsplan kan gjerne være et elektronisk i et verktøy, men planen bør i større grad dokumentere hvilke prioriteringer etaten velger å gjøre innenfor de rammene som gjelder.

Ressursbehovet er ikke del av prosjektprioriteringen: I sitt saksfremlegg for prioritering av prosjekter for 2020 opplyses det om at prosjekter prioriteres uten at de har informasjon om ressursbehovet eller konkrete gevinster for det enkelte prosjekt. Dette kan føre til at de setter i gang prosjekter som ikke har livsgrunnlag. En annen faktor er at prosjektene kan øke i omfang, kompleksitet og kostnad når det igangsettes uten budsjettammer. Imidlertid opplyses det i saksframlegget at prosjektporteføljen skal vurderes samtidig med budsjettrevisjonene, og vi legger til grunn at ressursbehovet blir vurdert i den sammenheng.

Bemanningsplaner bør ajourføres mot realistiske budsjettammer og en ny kompetansestrategi: Virksomheten har tidligere hatt som hovedregel at ansatte som slutter i en funksjon blir erstattet, men har de siste årene unnlatt å erstatte en del funksjoner når ansatte slutter. Ved gjennomgang av bemanningsplanene mot lønnsoversikter observerer vi at det ligger inne ønsker om flere stillinger flere enheter i organisasjonen, til tross for at budsjettssituasjonen er presset og krever utgiftskutt. Bemanningsplanene og kompetanseplanleggingen framstår i så måte som lite oppdatert mot en framtidig realistisk budsjettamme. I bemanningsplan for VST er det prioritert 3 stillinger til å arbeide med blant annet strategisk kompetansestyring. KPMG har etterspurt gjeldende kompetansestrategi, men har kun fått tilgang til en kompetanseplan for 2019 som lister opp prioriterte kurs med et budsjett på totalt 1,9 MNOK. Vi registrerer at det i utgått strategidokument 2019-2021 er vist til en kompetansestrategi fra 2012 som var gyldig per 2019.

Mangel på en integrert virksomhetsplan gjør det vanskeligere for Brønnøysundregistrene å prioritere: Etaten har ikke en overordnet virksomhetsplan som har brutt ned tildelingsbrevet. De har etter vår

vurdering ikke gjort en fullstendig operasjonalisering av driftsoppgaver og utviklingsoppdrag fra år til år. Konsekvenser av dette kan være mangel på samarbeid og avklaring mellom seksjonene, og kan føre til at enkelte seksjoner ikke tilfører støtten de skal til registerdriften. Det kan også bety at det ikke er en avstemt forståelse av hva føringene NFD pålegger Brønnøysundregistrene faktisk betyr for driften av virksomheten. Eksempel: I tildelingsbrevet skrives det at Brønnøysundregistrene skal «...gjøre det enklere for næringslivet å forholde seg til det offentlige.» og «...Brønnøysundregistrene skal være en foregangsetat når det gjelder utvikling av gode digitale løsninger», men ikke hvordan disse oppgavene skal løses. Det er analyse Brønnøysundregistrene selv må utlede i egne planer og prioriteringer innenfor handlingsrommet de får fra NFD. Mangelen på en virksomhetsplan kan gjøre det utfordrende å se hvilke aktiviteter, milepæler og planer som er viktige i et helhetsperspektiv på tvers av organisasjonen. En risiko er at prioriteringer kan skje i avdelingene uten at virksomhetens leder har nødvendig oversikt over konsekvensene.

Virksomheten har ikke en samlet oversikt over planlagt ressursbruk for ulike utviklingsoppgaver: Bruk av tildelte midler til utviklingsoppgaver blir prioritert gjennom porteføljelisten og avdelingsvise handlingsplaner.

- **Porteføljelisten:**
Dette er et internt styringsdokument for prioritering av igangsettelse av prosjekter enten med ekstern eller intern finansiering. Prosjektene prioriteres, styres og følges opp gjennom porteføljerådet. Alle prosjekter som blir prioritert gjennom porteføljerådet kostnadsføres gjennom timeføring og regnskapsføring med prosjektnummer.
- **Avdelingsvise handlingsplaner:**
Dette er interne styringsdokumenter for prioritering av den enkelte avdelings oppgaver og utviklingstiltak gjennom året, herunder utviklingstiltak som ikke er del av porteføljerådet. Prosjektet har gått gjennom Brønnøysundregistrenes tilsendte eksempler på avdelingsvise virksomhetsplaner. Disse har ulike formater og så langt vi kjenner til er det ikke utarbeidet slike i alle avdelinger. De består typisk av lister over planlagte tiltak.

Brønnøysundregistrene opplyser at de gjennom timeføring i Clarity har full oversikt over all ressursbruk på både drifts- og utviklingsoppgaver. KPMG observerer at etaten ikke har en samlet oversikt over planlagte utviklingsoppgaver, på tvers av porteføljelisten og avdelingsvise planer. Vi ser dette i sammenheng med fraværet av en samlet virksomhetsplan for året.

3.1.2.3 Styrende dokumenter

Under dette punktet har vi vurdert hvilke styringsdokumenter som foreligger og hvordan virksomheten kontrollerer at faktisk ressursbruk og utførte oppgaver er i tråd med de styrende dokumentene.

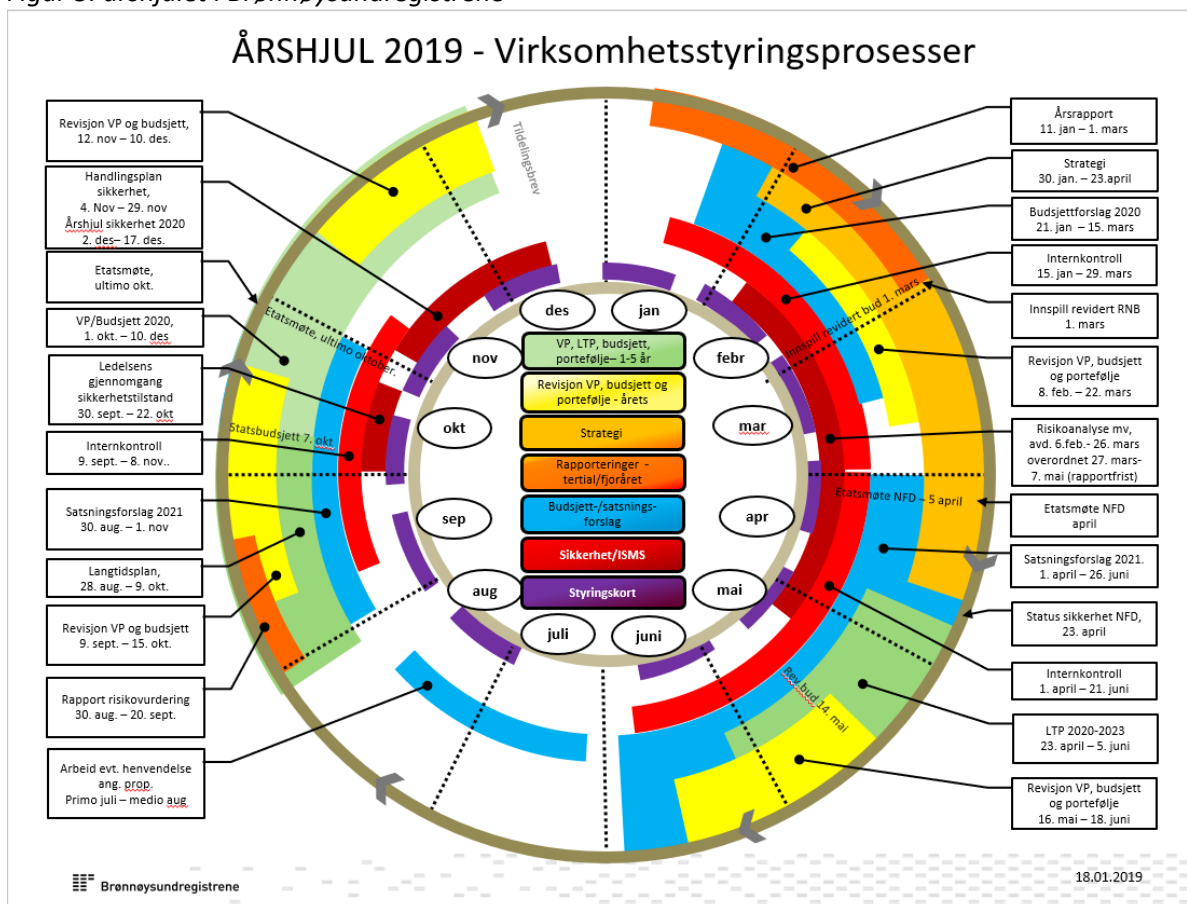
Styrende dokumenter:

- Hovedinstruks for styringen av Brønnøysundregistrene er datert 2014
- Tildelingsbrev 2020
- Intern økonomiinstruks vedtatt i 2014, revidert per 2019
- Årlig budsjettdokument og plankalender
 - Budsjettet med påfølgende 3 revisjoner gjennom året

o Årshjul og plankalender

- Vi får opplyst at plankalenderen tar utgangspunkt i årshjulet, og sammen med handlingsplanene til avdelingene utgjør plandokumentene.
- Systemet Confluence inneholder oversikter relevante styringsdokumenter, og betraktes som en virksomhetsplan. Det utarbeides et excelark med oversikt over hvem som har ansvar for å rapportere på ulike forhold i tildelingsbrevet.
- Systemet Corporator brukes til å overvåke driftsoppgaver løpende gjennom året, og systemet Clarity benyttes til å følge opp status (trafikklys) for ulike prosjekter.

Figur 3: årshjulet i Brønnøysundregistrene



Plankalenderen benyttes som et planleggingsverktøy som følger kalendermånedene, tidslinjer med frister og hvem som er involvert i aksjonene. Nedenfor er et utdrag av plankalenderen dokumentert for å vise formatet.

Utsnitt: plankalender – illustrert med januar måned

PLANKALENDER 2019																													
X = Siste frist/leveranse																													
YST Sikkerhet																													
M = møte/avklare/ende til MFD																													
SPL = Statusrapport Prosjektleder																													
SPE = Statusrapport Prosjektleder																													
Avdelingsdirektørene																													
ØKS/VS-laget																													
Direktør/Toppledermøte																													
Drøfting SU																													
		Mnd	jan	jan	jan	jan	jan	jan	jan	jan	jan	jan	jan	jan	jan	jan	jan	jan	jan	jan	jan	jan	jan	jan	jan	jan	jan	jan	jan
		Dato	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25		
		Ukedag	ons	tor	fre	lør	søn	man	tir	ons	tor	fre	lør	søn	man	tir	ons	tor	fre	lør	søn	man	tir	ons	tor	fre	lør	søn	man
Styringskort Drift																													
Styringskort Utvikling																													
Budsjettforslag 2020																													
Satsingsforslag 2021																													
Medfinansieringsordningen – søknader og rapporter																													
Evt. innspill rev nasjonalbudsjett 2019																													
Revisjon budsjett 2019																													
Revisjon VP 2019																													
Prosjektportefølje 2018 (prioritere og																													
Strategi																													
Langtidsplan/bud. 2020 – 2023																													
VP/Budsjett 2020																													
Prosjektportefølje 2020-2023																													
Årsrapport																													
Risikovurdering																													
Etatsmøte																													
BRsys – styringsgruppemøte																													
Åltnn styringsråd																													
Sikkerhet og risiko:																													
Risikoanalyse og verddivurdering, avdelingsvis																													
Risikoanalyse og verddivurdering,																													
Internkontroll informasjonssikkerhet																													
Ledelsens gjennomgang Sikkerhet 2019																													
Handlingsplan Sikkerhet 2020																													
Rapportering status tiltak i handlingsplan sikkerhet 2019																													
Årshjul Sikkerhet 2020 –																													

3.1.2.4 Rutiner for rapportering

Kvalitet på intern rapportering

Ved gjennomgang av målekort drift (trafikklys) i Corporator er vår observasjon per 12. mars at flere av indikatorene ikke var oppdatert siden oktober 2019. Vi er derfor i tvil om målekortene benyttes månedlig slik det er forutsatt, men ser ikke bort fra at manglende vedlikehold kan være et resultat av at superbruker er overført til Digitaliseringsdirektoratet.

Kvalitet på ekstern rapportering

Framstilling av nøkkeltall i årsrapporten gir et feilaktig bilde fordi det tas feil forutsetninger og gis mangelfulle forklaringer. Brønnøysundregistrene krever inn betaling av fakturaer på vegne av Namsmyndigheten og Tingrettene. Disse transaksjonene bokføres i samme kontospesifikasjon, men er etter vår forståelse ikke direkte relatert til Brønnøysundregistrene sin kjernevirksomhet. I praksis er etaten en type tjenesteyter for Domstoladministrasjonen. Brønnøysundregistrene har rapportert nær 97 millioner kroner i utgifter på fremmedkapitlene 0410 og 0440 («sideutgifter»). I beregning av

driftskostnader i virksomhetsregnskapet er disse transaksjonene inkludert, og dette reduserer beregnet lønnsandel i årsrapporten til departementet.

I oversendelse til KPMG beregner Brønnøysundregistrene at reell lønnsandel for 2019 er 80 %, noe som også framkommer i note til tabellen i årsrapporten. Årsaken til den store forskjellen er både sideutgiftene og at en stor andel av lønnsutgiftene i 2019 ble finansiert gjennom salg av timer for ansatte som jobbet på prosjekter finansiert av post 45 (BRsys) og post 22 (Altinn). KPMG anerkjenner at Brønnøysundregistrene har lagt DFØs anbefalte framgangsmåte for beregning av en lønnsandel på 39,6 %. Vi mener likevel at 80 % burde ha blitt oppgitt i tabellen som det relevante nøkkeltallet for departementet å vurdere. Brønnøysundregistrene kommenterer selv i gjennomgangen av rapportutkastet at 39,6 % gir et helt feil bilde av lønnsandelen. Både sideutgifter, ompostering av midler fra 01-post til 45-post relatert til salg av timer til BRsys og balanseføring av 80 MNOK lønnsutgifter (relatert til utvikling av løsninger for BRsys) bidrar til en lav framstilling av lønnsandel. I tillegg kommer momentet at post 22 hadde en lavere lønnsandel enn post 01.

Tabell 1: Nøkkeltall fra årsrapport 2019 del II

Nøkkeltall (ekskl. sideutgifter)	2017	2018	2019
Antall årsverk	541	540	539
Samlet tildeling post 01, 21, 22 og 45	793 358 000	893 528 000	855 761 000
Utnyttelsesgrad post 01, 21 og 22	98,7 %	91,9 %	96,6 %
Driftskostnader	690 028 574	735 465 005	751 354 000
Lønnsandel av driftskostnader	42,1 %	38,8 %	39,6 %
Lønnskostnader pr. årsverk *	537 386	528 201	551 764

** I lønnskostnader inngår balanseført lønn med ca. 80 MNOK i 2019, jfr. note 2. Sammenlignet med andre virksomheter kan derfor lønnskostnader pr årsverk synes lave. Totale lønnskostnader inkl. egne ressurser benyttet i BRsys, utgjør ca. 80 % av ordinær ramme for registerdriften. I tabellen inngår totalkostnadene for Altinn, BRsys og sideutgiftene.*

En annen observasjon er at artskontooppstillingen og note 5 ikke spesifiserer hvilke utgiftsarter «øvrige driftskostnader» på 154 MNOK består av. Det utgjør 20 prosent av totale driftskostnader og er et vesentlig beløp som burde ha vært redegjort nærmere for. Rundt 96 MNOK er utgifter rapportert på kap/post 0410.21 og 0440.23 på vegne av Tingrettene og Namsmyndigheten, og blir finansiert av belastningsfullmakter. Sideutgiftene framgår naturligvis av bevilgningsrapporteringen, som viser rapporterte kap/post-kombinasjoner, men ikke av artskontooppstillingen eller resultatsoppstillingen i virksomhetsregnskapet.

3.1.3 Vurderinger og funn

Oppsummering av våre sentrale observasjoner under problemstilling 2 om økonomistyring:

- Bestemmelsene om økonomistyring i staten stiller krav om at «mål og eventuelle resultatkrav fastsatt i tildelingsbrev, andre vedtak og interne styringsdokumenter følges opp og gjennomføres innenfor rammen av tildelte ressurser». KPMG anser det som god praksis å utarbeide en virksomhetsplan for etatens samlede prioriteringer for året. Det er en svakhet at etaten verken utarbeider en overordnet virksomhetsplan eller operasjonaliserer denne

gjennom mål- og disponeringsbrev ut til de ulike avdelingene.

- Variasjonen i hvordan statlige virksomheter utarbeider budsjettinnspill er nokså stor, men KPMGs vurdering er at budsjettforslaget med fordel kunne henvist mer utførlig til de tidligere innsendte satsingsforslagene. Vi vurderer at utformingen av satsingsforslagene i seg selv holder høy kvalitet.
- Virksomheten styrer i liten grad etter økonomiske styringsparametere (KPI) og har etter vår vurdering svakheter i rutinene for budsjettoppfølging og økonomistyring både i etaten under ett, på avdelingsnivået og på prosjektnivået. Avdeling for virksomhetsstøtte gjør aggregerte kontroller av regnskap mot budsjett, og har rutiner for tertialvise budsjettrevisjoner. Vi vurderer likevel at systemer og rutiner har svakheter, og begrunner dette med flere momenter: i) det utarbeides ikke mål- og disponeringsbrev til avdelingene ii) det er i liten grad standardiserte formater på avdelingenes handlingsplaner, iii) VST opplyser at det er månedlig oppfølging av budsjett mot regnskap, men opplyser samtidig at de ikke vet om avdelingene tar ut regnskapsrapporter og iv) målekort for oppfølging av drift framstår for KPMG som bare delvis vedlikeholdt. Den høye lønnsandelen bidrar til en mer forutsigbar økonomi med faste kostnader, men vi mener likevel at rutinene ikke er tilstrekkelig gode. v) Riksrevisjonen har også synliggjort et forbedringspotensial i månedlig oppfølging av blant annet refusjonskrav sykepenger og avstemminger.
- Vi vurderer regnskapskompetansen til å være høy i Avdeling for virksomhetsstøtte. Etaten gikk over til SRS per 2017, og etablering av åpningsbalansen og nye rutiner gikk etter hva vi forstår meget bra. KPMGs vurdering er likevel at verken NFD eller Brønnøysundregistrene har prioritert å ta ut potensialet for økt nytte av virksomhetsregnskapet etter SRS. For eksempel bør informasjon om kapitalslit og avskrivninger vurderes i sammenheng med budsjettamme og behov for midler til vedlikehold og fornyelse av IKT-systemportefølje. Periodisert regnskapsinformasjon har videre potensial til å i større grad belyse kostnader til drift av ulike registre, inkludert allokering av kostnader forbundet med avskrivning av systemer. Vi viser i denne sammenheng til DFØs råd om god praksis for bruk av regnskapsdata i styringen og Skatteetatens modell for estimering av varige kostnader for satsinger, jamfør dokumentoversikt i vedlegg 2.
- KPMG vurderer at Brønnøysundregistrene må styrke evnen til å vurdere hvilken informasjon som er vesentlig og har betydning for departementets styring. Etter vår vurdering er det grunn til å tro at grunndataene i regnskapet er gode. Regnskapsoppstillinger og nøkkeltall i årsrapporten har likevel et forbedringspotensial gjennom å gi ytterligere noteinformasjon. Departementets behov for og bruk av styringsinformasjon bør være det sentrale kriteriet for valg virksomheten gjør i rapporteringen, slik DFØ anbefaler.
- KPMG vil trekke fram fire eksempler på at vi vurderer styringsinformasjonen som mangelfull og/eller misvisende presentert i ekstern og intern rapportering:
 - Årsrapporten 2019 del II presenterer som nevnt en lønnsandel på 39 prosent og 551' NOK i gjennomsnittlig lønnskostnad per årsverk. Reell lønnsandel er 80 prosent av ordinær ramme for driftsutgifter (post 01 og 21) og gjennomsnittlig lønn per årsverk kan beregnes til kr 700' NOK. Riktignok gir fotnoter forklaringer, men departementet risikerer likevel å få et galt inntrykk av de faktiske forholdene.
 - Årsrapporten kunne med fordel analysert og vurdert ressursbruk sortert per de viktigste arbeidsprosessene eller tjenestegruppene. Å estimere ressursfordeling mellom kjernevirksomhet og støtte- og styringsprosesser vil kunne gi departementet enda mer relevant og nyttig styringsinformasjon. Vi merker oss at etaten opplyser at

de har utarbeidet et prosesskart og en tjenestekatalog, samt at de har mulighet til å estimere kostnader per tjeneste og register basert på registrerte arbeidstimer.

- o Rapporteringen internt fra avdelinger og prosjekter gir etter KPMGs vurdering ikke tilstrekkelig god styringsinformasjon.
 - Informasjon og rapportering fra flere systemer og kanaler bør vurderes for å få et godt bilde av status per avdeling eller prosjekt. Beslutningsgrunnlaget toppledergruppa har tilgjengelig for oppfølging av budsjett og planer på avdelingsnivå framstår for oss som fragmentert.
 - Etter vår vurdering framstår det som at avdelingene ikke har tilstrekkelig oppmerksomhet om budsjettoppfølging. Avdeling for virksomhetsstøtte tilrettelegger, koordinerer og rapporterer, men framstår ikke som en pådriver for at avdelingene selv skal ha gode rutiner for oppfølging og bevilgningskontroll. Vår vurdering er at en høy andel faste kostnader og en relativt god aggregert budsjettoppfølging kompenserer en mindre tett dialog om budsjettet på månedlig basis.
 - I prosjektstyringsverktøyet Clarity savner vi et strukturelt større fokus på tiltak som kan rette opp avvik fra prosjektplaner på tid, kost eller kvalitet. Brønnøysundregistrene opplyser at verktøyet ikke brukes til å fastsette tiltak for å korrigere avvik på prosjekt. Vi vurderer verktøyet med fordel kunne ha tvunget prosjektleder til å foreslå korrigerende tiltak overfor prosjekteier.
 - Gjennom intervjuer og dokumentasjon har vi en opplevelse av at toppledergruppa er involvert i vurderinger på relativt detaljert nivå, både når det gjelder budsjettrevisjoner, prosjekt- og linjerapportering. En mindre fragmentert rapportering kunne ha redusert behovet for å involvere ledergruppa i like stor grad og bidratt til at drøftinger og beslutninger ble løftet til et mer strategisk nivå.
- o Regnskapsoppstillingene gir ikke et dekkende bilde av virksomhetens driftsutgifter:
 - Post 45 finansierer rundt 10 prosent av lønnskostnadene. Ledelseskommenter og noter til regnskapet burde etter vår vurdering ha opplyst at 70 ansatte(ca 48 årsverk) leverer timer til BRsys-prosjektet, og at 41 MNOK i lønnsutgifter for 2019 derfor ble ompostert fra post 01 til post 45. Dette er styringsinformasjon som etter KPMGs vurdering er underkommunisert.
 - Note 5 spesifiserer i liten grad «øvrige driftskostnader» på 154 MNOK. Det utgjør 20 prosent av totale driftskostnader og er et vesentlig beløp som burde ha vært redegjort nærmere for. Det er bra at noten opplyser at 96 MNOK er relatert til sideutgifter på kap/post 0410.21 og 0440.23 på vegne av Tingrettene og Namsmyndigheten. Det er en forbedring fra årsrapport 2018, men det er ikke spesifisert hvilke arter de øvrige kostnadene på 56 MNOK er relatert til.
 - KPMG vurderer at Brønnøysundregistrene burde ha vurdert å spesifisere sideutgiftene for Tingrettene og Namsmyndigheten på kap./post 0410.21 og 0440.23 i egne regnskapslinjer. Sammen med en opplysninger i noter

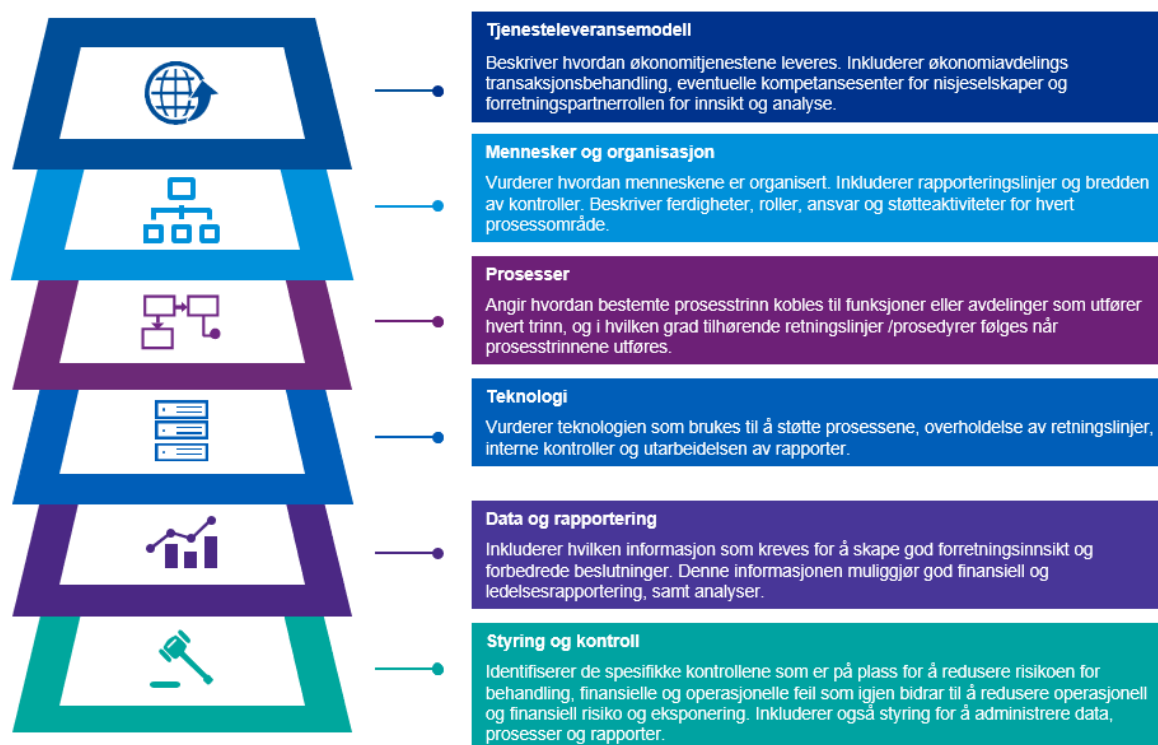
og/eller ledelseskomentarar vil det kunne bidra til at årsregnskapet gir et mer dekkende bilde iht. krav i rundskriv R-115 fra Finansdepartementet.

- o Gebyrinntekter krevet inn på egne og andres vegne:
 - Brønnøysundregistrene krever inn gebyrer på kap./post 3410.01, 3904.01 og 3917.01. Vi legger til grunn at inntektene er klassifisert korrekt iht. hovedregelen i veiledning fra DFØ om at inntektsbevilgninger på post 01–29 skal bokføres i kontoklasse 3. Transaksjonens art er avgjørende for hvilken kontoklasse inntekten skal bokføres på. Dersom gebyrer for salg av tjenester fra NFDs side er ment å finansiere myndighetspålagte oppgaver, bør det vurderes nærmere om, og i hvilken utstrekning, Brønnøysundregistrene bør kunne benytte merinntekter til dekning av merutgifter til drift.
 - Inntektene fra gebyrer framstår for oss mer som en gjennomstrømningspost enn en salgsinntekt, i likhet med innkreving av skatter og avgifter. De kunne eventuelt ha blitt bevilget på post 50-89 og blitt kontert på kontoklasse 8 – dvs. en gjennomstrømningspost på egen regnskapslinje i artskontorrapporteringen.

Modenhetsvurdering av økonomifunksjonen

Target Operating Model (TOM) er et av KPMGs sentrale verktøy for å vurdere modenhet i økonomifunksjonen. Nedenfor beskriver vi hva som ligger i hver av de 6 dimensjoner i verktøyet.

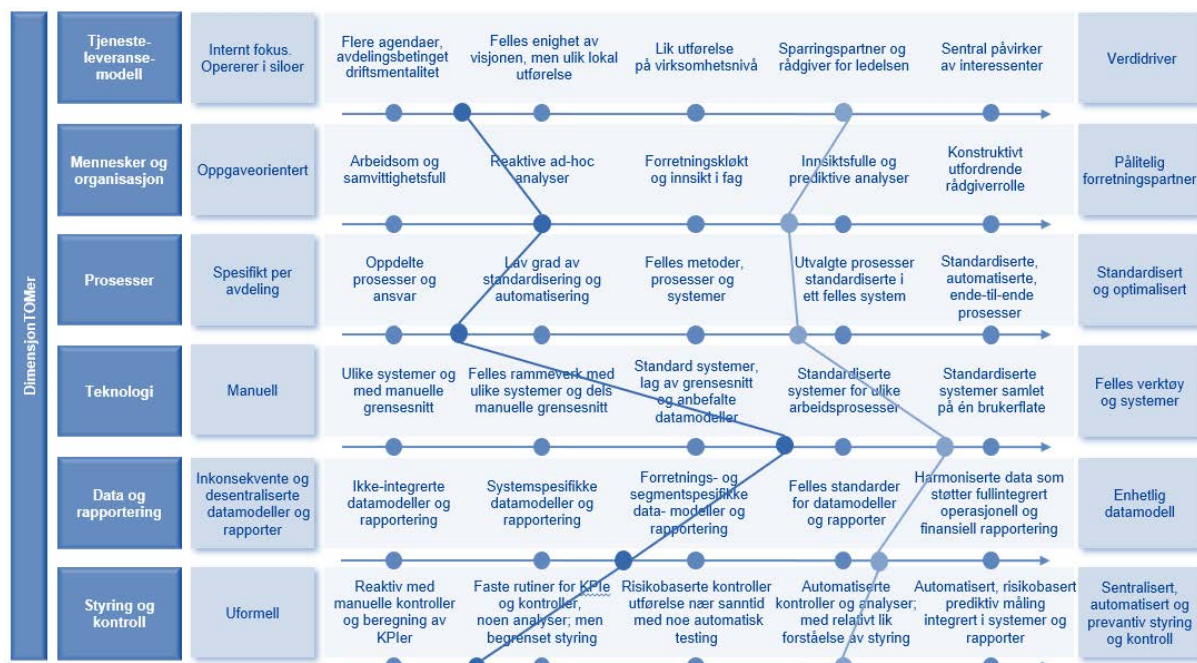
Tabell 2: Dimensjonene i TOM-modellen for modenhet økonomifunksjonen



KPMGs analyse av modenhet er oppsummert langs de 6 dimensjonene i figuren nedenfor. Vi foreslår også et ambisjonsnivå virksomheten bør strekke seg etter per dimensjon. Nåsituasjonen er illustrert

med den venstre linjen nedover og foreslått ambisjonsnivå er illustrert med den høyre linjen. Under figuren er våre observasjoner og analyser kort begrunnet.

Figur 4: Modenhetsvurdering av Brønnøysundregistrenes økonomi- og virksomhetsstyring



Leveransemodell: Etablerte rutiner åpner for stor variasjon og lokal praksis i avdelingene, og det framstår som at det er etablert flere lokale støtte- og styringsfunksjoner ved siden av VST. Flere av tjenestene som leveres kan etter vår vurdering samles i én felles enhet eller outsources og løses mer effektivt gjennom tjenesteytere eksternt. Det framstår som fordyrende at etaten står alene om kjøp av brukerlisenser og drift av flere ulike systemer. Støtte- og styringsprosesser disponerer en temmelig stor andel av virksomhetens disponible årsverk samlet sett, og vi mener total kapasitet er større enn nødvendig.

Mennesker og organisasjon: Ressursene i VST har et relativt høyt kompetansenivå. Arbeidsformer og tilnærming til oppgavene er likevel transaksjonsorienterte, med re-aktive analyser som ofte gjøres etter bestilling fra utenfor avdelingen. VST blir i intervjuer beskrevet mer som en tilrettelegger, enn som en proaktiv diskusjonspartner for forretningsenhetene. Det framstår som at VST kunne hatt fordel av en større gjennomslagskraft i organisasjonen.

Prosesser: Det er nylig etablert et hovedprosesskart i regi av IKT-miljøet, men dette er ikke kjent i organisasjonen eller i VST som avdeling. IKT-arkitekturmiljøet og forenklingstilgjøet har initiativer innen prosessforbedringer, kundereiser og UX, men disse er i liten grad samordnet mot VSTs plan- og budsjettarbeid. Det er lagt mye arbeid ned i informasjonssikkerhet og forenklingsarbeid som bidrar til gevinster hos sluttbrukere er prioritert høyt. Vi vurderer at fokuset på effektivisering av interne prosesser og realisering av gevinster i intern drift er lavere. Plan- og budsjettprosessen er godt dokumentert i Confluence og i årshjulet, men vi opplever at det er en del variasjon i gjennomføringen i avdelingene.

Vi savner en overordnet virksomhetsplan og tydeligere forventninger til avdelingene gjennom bruk av mål- og disponeringsbrev. I VST er det utarbeidet en risiko- og kontrollmatrise som tar utgangspunkt i prosesser og delprosesser for økonomiske transaksjoner. Disse er beskrevet i Bizagi

eller i Visio. Det er videre utarbeidet en risikovurdering som tar utgangspunkt i de to hovedmålene og de tre målkategoriene for internkontroll, og en tilhørende handlingsplan for oppfølging av risiko med relevante tiltak.

Teknologi: Virksomheten benytter flere adekvate systemer og verktøy for økonomi- og virksomhetsstyring. Vi observerer at Brønnøysundregistrene har tatt i bruk flere verktøy enn mange sammenlignbare virksomheter og framstår som modne. Bruken av systemene og effekten ved å bruke dem er utfordringen. Bruken av systemene og realiserte gevinster kunne ha vært større gjennom flere integrasjoner mellom systemene, større fokus på brukeradopsjon og bedre rutiner. Staten skal ha ros for å ha tatt i bruk flere moderne verktøy, og framstår som uredde for å prøve nye løsninger. Vi tror det likevel ville ha vært en fordel å være en del av et større miljø som samarbeider om anskaffelse av slike systemer. Det kan skje enten gjennom samarbeid mellom etater i sektoren eller ved å benytte en tjenesteyter.

Data og rapportering: Det er svakheter ved både intern og ekstern rapportering. Vi observerer at grunndataene holder god kvalitet, men at det likevel er enkelte feil og mangler i kvantitativ og kvalitativ rapportering til departementet. Etter vårt syn er et viktig forbedringspunkt at etaten kan bli bedre til å gjøre vurderinger av hvilken styringsinformasjon departementet har behov for, utover å svare ut tildelingsbrevet punktvis. Intern rapportering svekkes av at det mangler en overordnet virksomhetsplan og at avdelingene ikke har en enhetlig praksis for å utarbeide handlingsplaner og rapportere på disse gjennom året. Det finnes en oversikt over styringsdokumenter i Confluence og det utarbeides målekort for drift i Corporater. Disse dekker en del behov, men har også mangler og er bare delvis oppdatert. En mulig forbedring er å samle mer styringsinformasjon i færre systemer. Det er f.eks. en ulempe at data om prosjektrapportering og drift må hentes ut fra to ulike systemer.

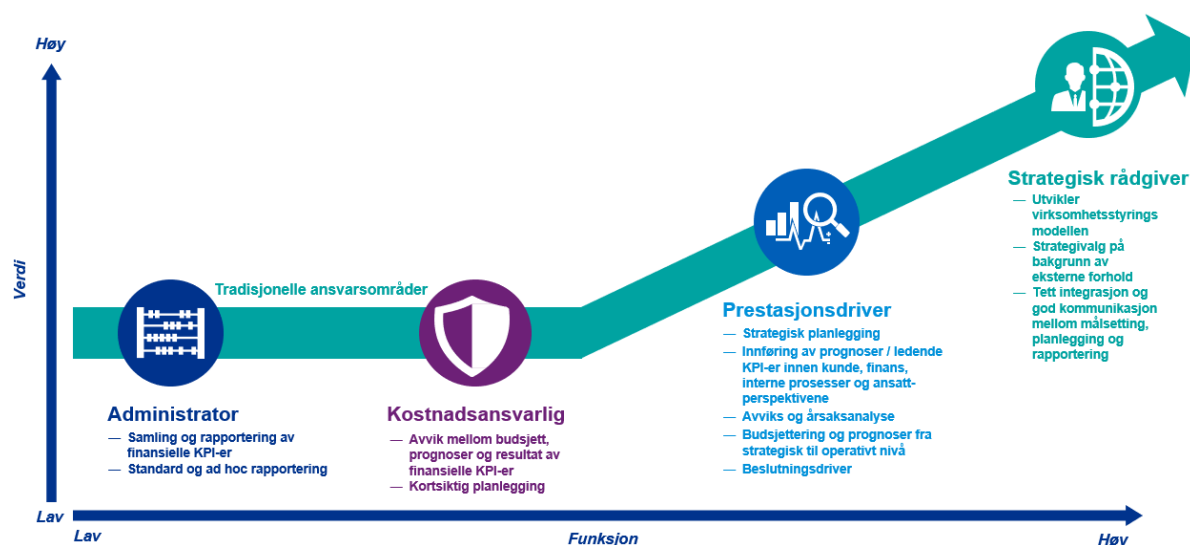
Styring og kontroll: Vi observerer at det er et forbedringspotensial i rutiner for utarbeidelse av plan- og budsjett, samt kontroll og oppfølging gjennom året. Tilsvarende er det svakheter ved intern og ekstern rapportering. Styringsinformasjonen er etter vårt syn fragmentert, og har et potensial for forbedring. KPMG vurderer at Brønnøysundregistrene er relativt umodne innen virksomhetsstyring. VST fungerer etter vårt syn mer som en tilrettelegger enn som beslutningsstøtte for direktør og avdelinger.

3.1.3.1 Modenhet i virksomhetsstyringen

KPMG vurderer at funksjonen for økonomi- og virksomhetsstyring er mer en administrator og tilrettelegger, enn en prestasjonsdriver eller strategisk rådgiver for direktør. I dialog med VST plasserer de seg selv et sted før knekkpunktet i figuren under. Vi har fått opplyst at det tidlig i direktørens første åremål ble gjort grep for å legge om administrasjonsavdelingen i retning av å bli en

prestasjonsdriver. Vår vurdering er at dagens utfordrende budsjettsituasjon er en god anledning til å ta flere steg i riktig retning.

Figur 5: Funksjonene for virksomhetsstyring er i liten grad en prestasjonsdriver



Vurderinger av internkontrollen

Det er vår vurdering at internkontrollrutinene for å sikre kvalitet i Brønnøysundregistrenes regnskap og transaksjoner er tilstrekkelig for formålet. Det finnes kontrollrutiner for sentrale prosesser, rutinene er hensiktsmessig innrettet og etterlevelse er tilstrekkelig dokumentert.

3.1.4 Anbefalinger

- NFD skal etter krav i Økonomiregelverket tilpasse etatsstyringen til egenart, risiko og vesentlighet. Det er naturlig å ha en tettere oppfølging av Brønnøysundregistrene framover på grunnlag av:
 - Nytt målbilde, ny strategi, planlagte endringer i organisering og nedbemanning
 - Risikoer forbundet med budsjettsituasjonen og gjennomføringsevne BRsys
 - Økt politisk oppmerksomhet om digitalisering, effektivisering og forenkling
 - Utfordringer med å tiltrekke seg kritisk kompetanse
- NFD bør påse at planlagt omorganisering bidrar til at
 - Avdeling for Virksomhetsstøtte bør re-defineres til virksomhetsstyring. Funksjonen for virksomhetsstyring bør i større grad tilstrebe å være en beslutningsstøtte og verdidriver for direktør og avdelingene som mottar tjenester.
 - Støtte- og styringsprosesser i større grad standardiseres og sentraliseres, slik at lokale støttefunksjoner i avdelinger og prosjekter reduseres til et minimum.
 - Støtte- og styringsprosesser brukertestes internt og utformes slik at kjernevirksomheten opplever at leveransene tilfører verdi og styrker tjenestene ut mot kundene.

- Påse at Brønnøysundregistrene øker kvaliteten på ekstern rapportering ved at:
 - Rapportering til departementet i større grad tar utgangspunkt i etatens vurderinger av departementets behov og vesentlighetsbetraktninger, også utover å besvare rapporteringskrav i tildelingsbrevet.
 - Departementet ber om forenklet rapportering per 1. tertial og 2. tertial i tillegg til årsrapport og den ordinære tilgangen til rapportering til statsregnskapet.
 - Styringsdialogen justeres for å i større grad invitere til å stille viktige avklarings- og oppfølgingsspørsmål begge veier.
- Påse at Brønnøysundregistrene forbedrer sine plan- og budsjettprosesser ved at:
 - Direktør utarbeider en felles virksomhetsplan som operasjonaliserer tildelingsbrevet og i større grad synliggjør etatens samlede prioriteringer og sammenheng til flerårig strategi.
 - Plan- og budsjettprosessen i større grad tar utgangspunkt i en ressursallokering som speiler styringssignalene og behovene for prioriteringer, som formidles i mål- og disponeringsbrev til avdelingene med tilhørende budsjettfullmakter med angitte beløpsgrenser.
 - Påse at avdelingene legger fram mulige framgangsmåter for budsjettnedskjæringer og at porteføljerådet i større grad belyser realistisk ressurstilgang ved anbefalinger om prioritering av prosjekter.
 - Påse at virksomheten tilrettelegger for og påser at avdelingene i større grad gjennomfører budsjettkontroll og øker fokus på tiltak som skal iverksettes ved avvik fra virksomhetsplan eller prosjektplan.
 - Påse at systemer og rutiner for internkontroll implementeres ikke bare på etatsnivå, men også på avdelingsnivå og for de viktigste arbeidsprosessene.

3.2 Problemstilling - informasjonsgrunnlag

I hvilken grad er informasjonsgrunnlaget fra Brønnøysundregistrenes økonomisystemer og tilhørende rutiner tilpasset virksomhetens og departementets behov for å kunne gjennomføre økonomi- og budsjettstyring?

Oppdragstaker skal vurdere om informasjonen Brønnøysundregistrene får ut av sine økonomisystemer og prognoseverktøy, samt virksomhetens bruksmetoder av denne informasjonen er av tilstrekkelig kvalitet. Videre bør oppdragstaker vurdere hvorvidt det finnes forbedringspotensial i hvilken informasjon som formidles fra de enkelte prosjekt og/eller den enkelte avdeling til ledelsen i Brønnøysundregistrene, og videre til departementet. Oppdragstaker bør også gjøre en helhetlig vurdering av hvorvidt Brønnøysundregistrenes systemer, metoder og rutiner er tilpasset virksomheten og departementets behov for å kunne gjennomføre økonomi- og budsjettstyring i henhold til de krav som stilles i Økonomireglementet.

3.2.1 Tilnærming og metode

Vår inngang for å svare ut problemstillinger er å først vurdere hvorvidt Brønnøysundregistrenes økonomisystemer tilfredsstiller kravene i kapittel 4.3.1 i *Bestemmelser om økonomistyring i staten*,

der et økonomisystem blir definert til å omfatte *regnskapssystem med hovedbok og reskonto, lønssystem, fakturabehandlingssystem og hjelpesystem*.

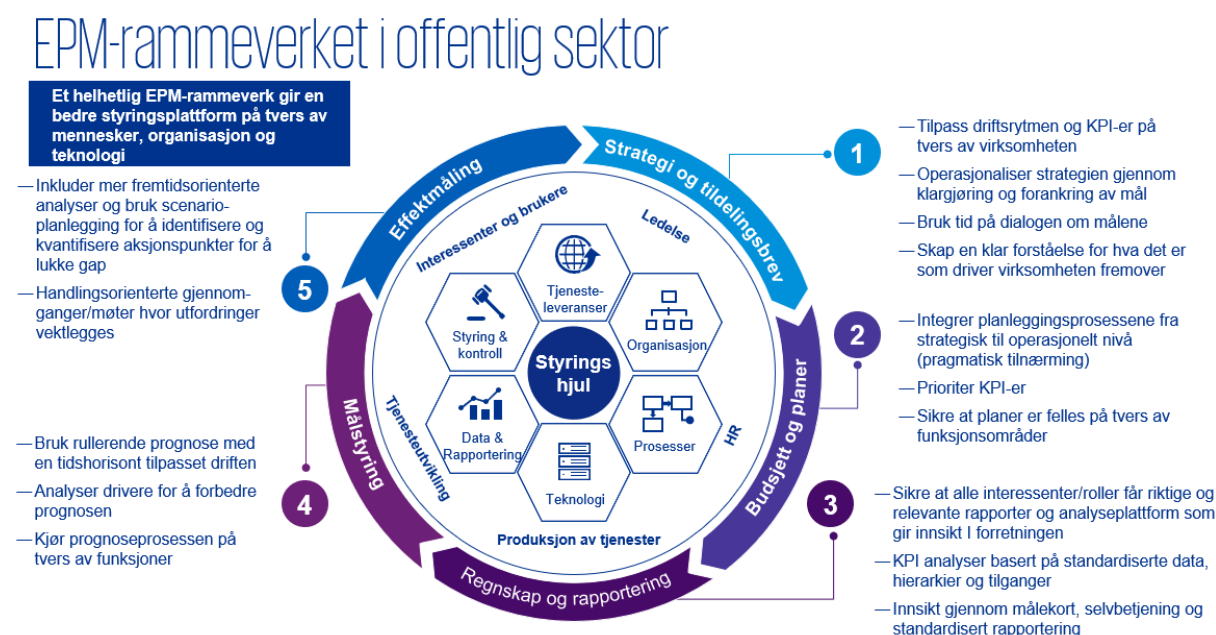
Videre skal økonomissystemet gi grunnlag for å:

- Sammenstille økonomisk informasjon slik at virksomheten kan foreta budsjettkontroll og eventuelt oppfølging mot mål og resultater, samt bidra med nødvendig styringsinformasjon til virksomhetsledelsen og overordnet departement
- Levere rapporter til overordnet departement om regnskapsførte utgifter og inntekter i forhold til bevilgning, som grunnlag for departementets overordnede ansvar for budsjettkontroll
- Rapportere informasjon til overordnet departement om kapitalposter som skal oppføres i kapitalregnskapet, jf. pkt. 3.5.3
- Avgi pliktig regnskapsrapportering, jf. pkt. 3.3.2

Med utgangspunkt i dette har vi gjort en gjennomgang av Brønnøysundregistrenes økonomisystemer og vurdert om regnskapsdataene holder tilstrekkelig kvalitet. Hensikten har vært å vurdere om kvaliteten kan tenkes å være til hinder for at virksomheten kan gjennomføre god økonomistyring.

I det videre analysearbeidet har vi gjort en vurdering av virksomhetens tilhørende rutiner for økonomistyring ut ifra KPMGs rammeverk for styring og vurdering av god praksis på området, illustrert med figuren nedenfor. KPMG definerer økonomi- og budsjettstyring som de aktivitetene som skal sikre at begrensede ressurser benyttes der de skaper mest verdi.

Figur 6: KPMGs EPM-rammeverk for styring i offentlig sektor



Rammeverket har flere likhetstrekk med Brønnøysundregistrenes eget årshjul, slik det framgår av de ytre stegene i styringshjulet. Strategi og tildelingsbrev er utgangspunktet for årlige planprosesser og regnskaps- og rapporteringsrutiner må tilpasses oppfølging av etablerte planer og behov for oppfølging av disse. Mål- og resultatstyring, eller målstyring, bør skje gjennom å analysere drivere som skaper en ønsket framtidig tilstand gjennom positive brukereffekter og samfunnseffekter. På samme måte som del V i årsrapporten skal beskrive framtidsutsikter, bør effektmålinger planlegges

med og inkludere mer fremtidsorienterte analyser. De seks dimensjonene fra Target Operating Model er gjengitt i kjernen av modellen, omgitt av momentene interessenter og brukere, ledelse, HR, produksjon av tjenester, og tjenesteutvikling.

3.2.2 Observasjoner og analyse

Nedenfor følger KPMGs observasjoner og analyse av de ulike aspektene ved informasjonsgrunnlaget fra Brønnøysundregistrenes økonomisystemer og tilhørende rutiner.

3.2.2.1 Omtale av økonomisystemene

Vi gir nedenfor en samlet oversikt over Brønnøysundregistrenes økonomisystemer⁶.

Agresso (UBW) er virksomhetens økonomisystem for lønn og regnskap. Systemet driftes lokalt med løpende serviceavtale med Evry AS. Økonomisystemet har følgende moduler:

- Hovedbok med tilhørende leverandør og kunderseskontro
 - Elektronisk fakturaflyt
 - Innkreving av gebyr
 - Månedlig rapportering av kontantregnskap til statsregnskapet ved DFØ
 - Trekkrettighet i Norges Bank via statens konsernkontoordning
- Lønn/reise og personal
- Logistikk - modulen håndterer import og fakturering av salgsordrer fra forsystemene
- Planner (budsjettmodul)
- Prosjektstyring – modulen brukes ikke til prosjektstyring, men til import av data fra systemet Clarity. Registrerte timer på prosjekter eller aktiviteter blir lastet opp i Agresso via prosjektstyringsmodulen og bokført på kostnadssted for prosjekt eller linjeenhet.

Corporater er virksomhetens ledelsesverktøy for mål- og resultatstyring. Her er de overordnede målene konkretisert i styringsparametere (KPIer) slik at måloppnåelsen kan følges opp og vurderes. Det rapporteres inn tall fra de som er ansvarlig for parameterne med ulik frekvens, hver måned, kvartal, halvår eller år. Økonomistaben vurderer tallene og presenterer status jevnlig i toppledelsen.

Clarity blir benyttet som tid/aktivitets-registrerings- og prosjektporteføljesystem ved Brønnøysundregistrene. Systemet driftes lokalt med serviceavtale.

- Aktivitetsregistrering
 - Brønnøysundregistrene benytter standardversjonen av modulen Timehåndtering i Clarity. Alle ansatte og eventuelle eksterne prosjektdeltagere, skal føre timer i prosjekt og/eller på administrative- og faglige linjeoppgaver som er spesifikt tilpasset hver seksjon/avdeling
 - Ressursallokering
 - Uttak av ressursrapporter på linjeaktiviteter/seksjoner/prosjekter/personer
- Prosjektstyring
 - Registrering av prosjekt/miniprojekt som en ide i Clarity
 - Konvertering av ide til prosjekt
 - Oversikt over prosjektporteføljen
 - Statusrapportering kostnader/personalressurser/fremdrift
 - Behandling av ressursbestillinger og inngå ressursavtaler

TidBANK er Brønnøysundregistrenes tidsregistreringssystem. Systemet er utviklet av Norsk tid og driftes lokalt. Brønnøysundregistrene har serviceavtale med systemleverandøren.

⁶ Kilde: Systemoversikt økonomi

Systemet brukes til:

- Tidsregistrering (tilstedeværelse/arbeidstid)
- Personlig saldobank - oversikt over egen arbeidstid, fleksi- og kompsaldo, feriesaldo, overtid, fravær osv.
- Tilstedestatus / evalueringsrapport
 - Systemet gir oversikt over hvem som er på jobb, og hvem som ikke er på jobb
 - Enkelt uttak av evalueringsrapport
 - Fraværet kan overføres til Outlook kalenderen
- Fraværskalender – gir alle ansatte oversikt egne og andres (egen gruppe/seksjon) planlagte fravær som ferie, avspasering, kurs, tjenestereiser osv.
- Lederportal – gir oversikt over arbeidstid, fravær, overtid/statistisk overtid, fraværssøknader, hvem er til stede osv. for egne ansatte.
- Alarmsenter – varslinger om overskridelser av kvoter og definerte regler, feilaktig og mangelfull bruk, og påminnelser kommer fortløpende i applikasjonen. Alarmene tilpasses slik at de skal oppleves som nyttig.
- Eksport av timegrunnlag til Unit 4 – timelønnet, overtidstimer, reisetid til utbetaling og vaktgodtgjørelse for utbetaling
- Trekk i lønn – grunnlaget registreres i tidBANK – ferie og permisjon uten lønn, ulegitimert fravær, egen rapport fra tidBANK
- Rest API Web Service – oppdatering fra andre system, Unit 4, tilgangsstyring,
- Virksomheten bruker ikke tidfordelingsmodulen og budsjettmodulen
- Virksomheten bruker ikke sykefraværsoppfølgingsmodulen

3.2.2.2 Grunndata holder tilstrekkelig kvalitet

Som nevnt i hovedproblemstilling 2 har Brønnøysundregistrene innført et omfattende internkontrollregime for å sikre korrekte transaksjoner i form av en *risiko- og kontrollmatrise*. Denne inkluderer følgende prosesser/delprosesser for regnskaps- og transaksjonskontroll, noe som er sentralt i å sikre grunndata av tilstrekkelig kvalitet:

- Gebyrinntekter, herunder utfakturerings, innfordring, forsinkelse og inkasso
- Innkjøp, overholdelse av lov om offentlige anskaffelser, bestilling/fakturakontroll
- Lønnsutbetalinger, herunder overtid, reise og fravær/refusjoner
- Fakturamottak og betalingsformidling
- Årsavslutning og periodeavslutning
- Anleggsregistrering

Vår vurdering er at Brønnøysundregistrene har god kontroll på kvaliteten på grunndataene, og har etablert prosesser og rutiner for å sikre at disse fortsatt skal holde god kvalitet i framtiden.

3.2.2.3 Brønnøysundregistrenes rutiner for økonomi- og virksomhetsstyring

Brønnøysundregistrenes rutiner for økonomi- og virksomhetsstyring er gjennomgått med avdeling for virksomhetsstøtte i februar og mars, og KPMG har fått tilgang til relevante systemer og rutiner.

Bruk av økonomiske styringsparameter (KPIer)

Som nevnt under vår tilnærming er operasjonalisering av mål og strategi gjennom etablering av økonomiske styringsparameter og/eller øremerking av budsjettmidler effektive metoder for å sikre at begrensede midler brukes der de gir størst verdi. Ved gjennomgang av tildelingsbrevene fra Nærings- og fiskeridepartementet i perioden 2015-2020 finner vi få økonomiske styringsparametere. Vi observerer imidlertid en endring i 2020 der indikatorer for *effektiv drift* av Brønnøysundregistrene er innarbeidet i føringene⁷, noe som indikerer at det har fått økt fokus sammenlignet med hva som har vært praksis tidligere år. I tildelingsbrevet 2020 er det også gitt et oppdrag relatert til utvikling av gode mål og indikatorer.

Tilgang på styringsinformasjon

Integrasjoner mellom systemene og praktisk bruk

Som nevnt i systemgjennomgangen bruker Brønnøysundregistrene *Agresso* som system for lønn og regnskap, *Corporater* som ledelsesverktøy for mål- og resultatstyring og *Clarity* som prosjektstyringsverktøy⁸.

Det er i dag lav grad av integrasjon mellom systemene, noe som betyr at *ledere må gå i flere ulike systemer for å få et totalt bilde av status*. For å få oversikt over økonomi og ansatte må de gjøre oppslag/uttrekk i *Agresso*, for å få oversikt over framdrift i prosjekter må de gjøre oppslag i *Clarity* og for å få oversikt over sine KPIer for drift (f.eks. saksbehandlingstid) må de gjøre oppslag i *Corporater*. Vi bemerker i denne sammenheng at det etter vår erfaring er mulig og samle mer av styringsinformasjonen i *Corporater* (eller et annet styringssystem). *Corporater* har funksjonalitet for å laste inn grunndata fra andre systemer som så presenteres som KPIer eller som ren statistikk. Vi nevner også at Brønnøysundregistrene delvis har tatt i bruk integrasjon mellom *Agresso* og *Corporater*, da antall årsverk lastes inn i styringskortene. Integrasjonen for automatisk innlasting av regnskapsdata virker å være tatt i bruk tidligere, da regnskapsinformasjon er en del av styringskortet. Det virker imidlertid som integrasjonen ikke fungerer som følge av manglende oppdatering eller lignende, da det pr. mars 2020 ikke forelå noen faktisk regnskapsinformasjon i systemet⁹.

Corporater er tatt i bruk som ledelsesverktøy og benyttes i gjennomganger i toppledergruppa. Da KPMG på observasjonstidspunktet 12. mars gikk gjennom løsningen var det i styringskort drift oppgitt tall for oktober 2019 for de flere av de aktuelle parametere¹⁰. Brønnøysundregistrene opplyser at styringskort drift for 2020 er oppdatert og i bruk, men at ikke all funksjonalitet er oppdatert for 2020 (for eksempel overføring av regnskap/budsjett fra *UWB/Agresso*). Dette skyldes at superbruker for *Corporater* ble overført til Digitaliseringsdirektoratet per 1. januar 2020. KPMG observerte at tildelingsbrev for 2020 heller ikke var lastet opp i løsningen, i motsetning til for 2019. KPMG har erfaring med bruk av systemet *Corporater*, men tar høyde for at vi kan ha fått et galt inntrykk ved gjennomgang av styringskortene. Vi legger likefullt til grunn at løsningen ville ha vært mer oppdatert dersom dette ble prioritert av toppledergruppa. Vårt hovedpoeng er likevel at ledelsen må forholde seg til flere ulike systemer for å få god oversikt over relevant styringsinformasjon.

⁷ Kilde: Brønnøysundregistrene (BR) – tildelingsbrev for 2020, kapittel 3.4 Effektiv drift

⁸ Kilde: Systemoversikt økonomi

⁹ Kilde: Observasjon ved systemgjennomgang

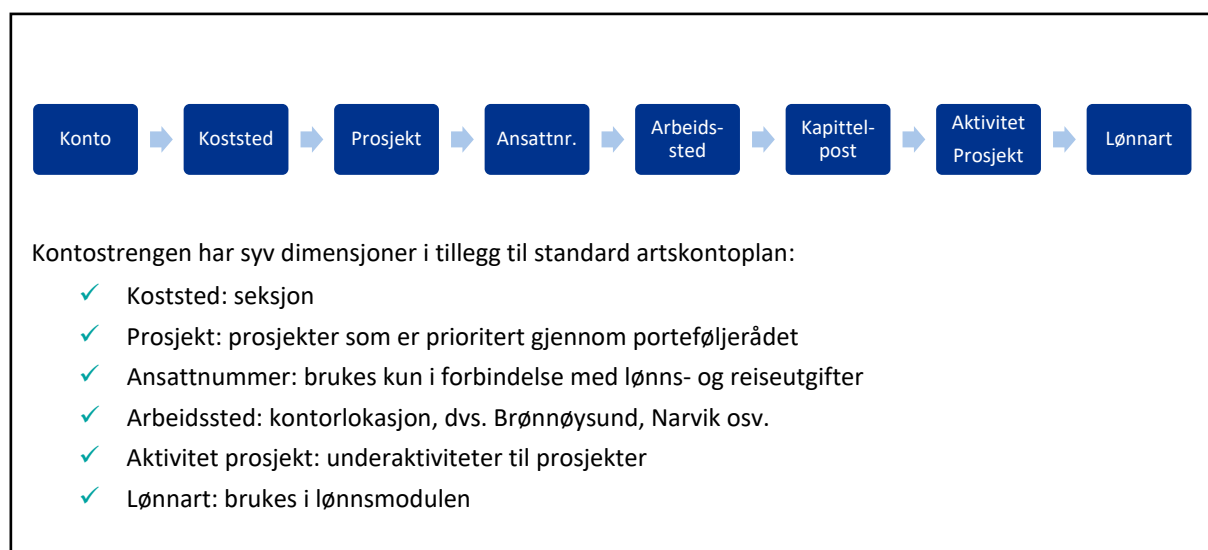
¹⁰ Kilde: Observasjon ved systemgjennomgang

Tilgang på sentral styringsinformasjon

Kostnader knyttet til det enkelte register vil være vesentlig styringsinformasjon. Sett i sammenheng med for eksempel saksbehandlingstid ville dette gitt mye informasjon om produktivitet i kjernevirksomheten. Det er også en vesentlig inntektsside knyttet til registerforvaltningen, i form av gebyrinntekter. Kostnad per register framstår da som sentral styringsinformasjon også for Nærings- og fiskeridepartementet, da de er ansvarlige for å fastsette nivået for gebyrinntekter. I henhold til retningslinjer i rundskriv R-112 fra Finansdepartementet skal gebyrinntekter balanseres mot de faktiske driftsutgiftene. Det framstår derfor som kritisk at man har gode data på den faktiske kostnaden ved å drifte registrene.

Virksomhetens kontostreng slik den foreligger pr. mars 2020¹¹ viser at det ikke føres regnskap på registernivå. I den grad data om kostnader per register framskaffes vil dette innebære en stor grad av manuelle beregninger og estimater, som både er tidkrevende og medfører en grad av usikkerhet.

Figur 7: Brønnøysundregistrenes kontostreng



Som oversikten viser er det ingen av dimensjonene som i dag er egnet til å identifisere kostnader knyttet til det enkelte register. Det er muligheter til å bruke kontostrengen slik at en får oversikt over kostnad per register. Det mest nærliggende i dagens kontostreng kan tenkes å være at man fører alle utgifter med prosjektnummer. Da vil drifts-, forvaltnings- og utviklingskostnader knyttet til det enkelte register bli «tagget». Videre kan kontostrengen tilpasses slik at en av dimensjonene kan brukes til formålet.

I faktasjekken av rapportutkastet har Brønnøysundregistrene opplyst at både prosjekter og aktiviteter som har eksterne eller interne kostnader (utover avdelingens egne ressurser og eget reise-/kurs-budsjett) skal behandles som et prosjekt i prosjektporteføljen. Det innebærer at flere aktiviteter enn KPMG først fikk opplyst i intervjuer blir tagget med prosjektnummer og at det vil være mulig å trekke ut relaterte kostnader. Gjennom våre intervjuer og analyse av avdelingenes handlingsplaner¹² framkommer det at også avdelinger også gjennomfører utviklingstiltak som ikke defineres som et prosjekt. Det kan være ulike grunner til å definere utviklingsarbeid som prosjekt

¹¹ Kilde: Kontoplan/kontostreng

¹² Kilder: FB_VP 2019, RF_VP 2019 og Overordnet IT – virksomhetsplan 2020-2023

eller ikke. KPMG vurderer at det ville ha vært hensiktsmessig å innrette kostostrengen slik at det var enkelt å trekke ut kostnader og inntekter knyttet til hvert enkelt register eller grupper av registre.

Brønnøysundregistrene opplyser ved gjennomgang av rapportutkastet at de har vurdert at det i liten grad ville ha vært hensiktsmessig å innrette kostostrengen for å vise kostnader og inntekter relatert til hvert register eller grupper av registre. De opplyser at de har løst behovet ved å registrere timer i Clarity slik at de er i stand til å estimere lønnskostnader og fordele disse til ulike registre og tjenester. Videre opplyser de om at fordelingen tar utgangspunkt i tjenestekatalogen som etaten utarbeidet i 2017, og ble benyttet til bruk i blant annet i forbindelse med gebyrutredningen. Vi har både i februar og mars etterspurt en tjenestekatalog uten å motta dokumentasjon på dette. Derfor tolker vi at tjenestekatalogen det vises til, og det nylig utarbeidete hovedprosesskartet, i varierende grad er kjent og anvendt som en del av styringen i organisasjonen.

KPMG er enig i at estimer basert på aktivitetsregistrering gir et godt grunnlag for å anslå kostnader, men vurderer at et direkte uttrekk basert på kostostrengen ville ha gitt mer nøyaktige data og tilrettelagt for uttrekk med mindre grad av manuelle beregninger. Å estimere lønnskostnader basert på timer i Clarity vil for eksempel ikke vise direkte og indirekte periodiserte driftskostnader. Beregningsmetoden er også sårbar for unøyaktig registrering av tid/aktiviteter.

Brønnøysundregistrenes budsjettprosess og virksomhetsplanlegging

Som nevnt under problemstilling 2 utformes det ikke en overordnet virksomhetsplan eller mål- og disponeringsbrev som del av årlig planlegging. Virksomheten opplyser i intervju at de interne styringsdokumentene som er sentrale i operasjonaliseringen av føringer er virksomhetens strategi, nedbrytning av tildelingsbrev med ansvarsfordeling, virksomhetens årshjul¹³ og plankalender¹⁴, samt avdelingenes handlingsplaner. Confluence benyttes som system for å holde oversikt over prosessen. I utsnittet nedenfor viser vi hvordan bestillinger ut til avdelingene framkommer i systemet.

Figur 8: Verktøyet Confluence benyttes til bestillinger til avdelinger/staber fra VST

1 Innledning

Dette dokumentet beskriver frister og leveranser for prosessen med å utarbeide VP 2020

VP 2020 omfatter:

- Vurdering av styringsparameterne
- Endringer i varer og tjenester
- Endringer i lønn og årsverk
- Vurdering av prosjektporteføljen

Bestilling til avdelingene/stabene v/avdelingsdirektøren

Leveranser - frist 14.11.

- Avdelingenes handlingsplaner for informasjonssikkerhet skal være oppdatert. Avdelingene har egen oversikt over avdelingsinterne øvrige tiltak, inklusive risikoreduserende tiltak
- Avdelingenes mål og rolle (Confluence-side) - oppdatere etter behov
- Budsjettinnspill - varer og tjenester - 2020
- Ressurser - 2020 - Unit4
- Ressursbehov prosjekter - i Clarity
- Styringsparameter/måltall og volumprognoser
- Oppdragsinntekter meldes inn til ØKS

Tidsplan

Dato/frist	Aktivitet/leveranse	Ansvarlig
22.10.2019	Orientering i Toppledelsen	
23.10.2019	Bestilling til avdelingene	Økonomistab
14.11.2019	Leveranse fra avdelingene	Avdelingsdirektører
	Leveranse fra prosjektene	Prosjektene
22.11.2019	Sakspapirer til arbeidsmøte	Økonomistab
26.11.2019	Arbeidsmøte i Toppledelsen	Økonomistab
02.12.2019	Sakspapirer til SU	Økonomistab
KI 1000		
05.12.2019	Behandling i SU	

¹³ Årshjul Brønnøysundregistrene 2019 med sikkerhet

¹⁴ Plankalender 2019

Virksomhetens interne budsjettprosess foregår i totalt fire omganger gjennom året, først ved en ordinær budsjetttrunde ved inngangen til nytt budsjettår, og tre budsjettrevisjoner gjennom året¹⁵. Målet med budsjettrevisjonene er å kunne justere retning og styrke måloppnåelse gjennom reallokering av ressurser. Videre er prosessen *bottom up* i den forstand at avdelingene melder inn sine behov, som prosesseres i avdeling for virksomhetsstøtte før ledergruppen behandler forslaget og direktør fattet en beslutning. Slik budsjettprosessen beskrives i intervjuer med Avdeling for virksomhetsstøtte anser vi prosessen å være *reaktiv* i den forstand at historiske tall og hendelsesstyrte behov i avdelingen framstår som førende for budsjettet.

Brønnøysundregistrene er ikke enige i denne vurderingen, og viser i faktasjekken av rapportutkastet til en rekke føringer og prioriteringer som har vært gitt til avdelingene i budsjettet for 2020. Deler av denne informasjonen er ny for oss, og deler av informasjonen har vært gitt i intervjuer tidligere. Basert på intervjuer vurderer vi likevel at disse budsjettmessige føringene bare delvis virker inn på hvordan etaten faktisk planlegger og gjennomfører årets planer. Samtidig skal vi ikke underslå effekter som blant annet en reduksjon på 14 årsverk gjennom produktivitetsøkning fra 2014 til 2019, som etaten har beskrevet i brev til NFD om tiltak for effektivisering i statlige virksomheter datert 14. januar 2019.

Gjennomføring, rapportering og oppfølging

Rapportering til overordnet departement er i stor grad definert i Brønnøysundregistrenes årshjul og følger styringskalenderen fra tildelingsbrevet i stor grad. Fagavdelingene registerforvaltning og forenkling og brukerdiallog har videre regelmessig kontakt og dialog med Nærings- og fiskeridepartementet. De siste to årene har det vært behov for hyppigere dialog og oppfølging med departementet også med tanke på økonomi- og virksomhetsstyring. Tidligere opererte NFD og Brønnøysundregistrene i tillegg også med et fagmøte for å drøfte økonomi, men gjennomføring av dette har blitt nedprioritert pga. de særskilte sakene som krever tett oppfølging.

Brønnøysundregistrenes *interne rapportering og oppfølging* er i stor grad knyttet til gjennomføring av toppledermøtet. En gang pr. måned er det gjennomgang av styringskort drift (Corporater) og styringskort utvikling/prosjekter (Clarity) i toppledergruppen. Ansvarlige ledere har ansvar for å rapportere status i form av lyssetting – grønn/gul/rød – med tilhørende kommentarer dersom de har avvik¹⁶. I tillegg til avviksrapportering suppleres rapporteringen med en diskusjonsrunde i møtet. Aksjoner og korrigerende tiltak diskuteres så i ledergruppen. Nøkkelpersoner opplyser om at dette ofte utløser diskusjoner om ressursallokering, særlig knyttet til manglende framdrift i prosjekter.

Driftsøkonomi er i liten grad tema i de månedlige rapporteringene til toppledermøtet. Avdelingenes handlingsplaner følges opp i møter mellom direktør og avdelingsdirektør. Rapportering, oppfølging og korrigerende tiltak blir håndtert i de fire årlige budsjettrevisjonene, slik de er beskrevet i avsnittet over. Det opplyses om at ressursallokeringen blant annet vurderes ut ifra driftsindikatorer, som for eksempel saksbehandlingstid. Videre er ansettelsespolitikken sentralt i dette, der virksomheten har hatt en restriktiv ansettelsespolitikk der det i hovedsak er kritisk kompetanse som rekrutteres.

Særskilt om prosjekt- og porteføljestyling

En stor del av Brønnøysundregistrenes virksomhet er bundet opp i prosjekter, med en samlet utgift på 171 mill. kroner i 2019 og en budsjettert utgift på 215 mill. kroner i 2020¹⁷. *Prosjekt BRsys* står for en stor andel av utgiftene med hhv. 135 mill. kroner og 194 mill. kroner i 2019 og 2020.

¹⁵ Kilde: Årshjul Brønnøysundregistrene 2019 med sikkerhet

¹⁶ Kilde: Intern økonomiinstruks for BR og intervju med Avdeling for virksomhetsstøtte

¹⁷ Kilde: Prosjekter 2019-2020

For å sikre god prosjekt- og porteføljestyring opprettet Brønnøysundregistrene *Porteføljerådet* i 2018. KPMG vurderer dette tiltak som et godt grep, og viser til at f.eks. Skattedirektoratet også har en lignende funksjon. Prosessene knyttet til porteføljestyring er definert i et eget policydokument¹⁸ som fortsatt er under utvikling. KPMG har gjort en gjennomgang av et saksframlegg for å analysere den praktiske gjennomføringen av prosjekt- og porteføljestyringen. Slik det framkommer av porteføljerådets saksframlegg for 2020 er ressurstilgang ikke del av vurderingen ved beslutning prioritering av nye prosjekter¹⁹. Dette er begrunnet med at de ikke har oversikt over det totale ressursbehovet opp mot tilgangen, og at prosjektene kun blir vurdert og prioritert med utgangspunkt i kritikalitet ut ifra lover og regler og andre føringer.

I gjennomføringsfasene rapporterer prosjektleder framdrift og økonomi til prosjekteier gjennom *Clarity*. Prosjekteier tar så rapporteringen videre inn i porteføljerådet og topplergruppen. I intervjuer med avdeling for virksomhetsstøtte får vi inntrykk av at etaten ennå ikke er modne på porteføljestyring, men at de jobber med forbedringer. Noe av hensikten med porteføljerådet er å avlaste og tilrettelegge for beslutninger i topplergruppen. Rapporteringen skjer med utgangspunkt i lyssetting grønn, gul og rød med tilhørende kommentarer som illustrert under²⁰. Aksjonspunktene som følger av rapporteringen beskrives til typisk å være ressursallokeringer som skal øke framdriften, enten ved å hente medarbeidere fra linjen eller andre prosjekter.

Figur 9: Illustrasjon av rapportering fra et prosjekt i Clarity

	Namn	Statusindikator	Prosjektleder	Effekt	Leveranse	Kostnad	Timer	Fremdrift	Usikkerhet	Sist oppdatert dato	Oppdatert av
☐	Statusrapport									28.10.19	Grimstad, Tony
☐	Statusrapport									10.06.19	Grimstad, Tony
☐	Statusrapport									08.06.19	Grimstad, Tony
☐	Statusrapport									10.06.19	Grimstad, Tony
☐	Statusrapport									07.05.19	Grimstad, Tony
☐	Statusrapport									02.04.19	Grimstad, Tony
☐	Statusrapport									12.03.19	Grimstad, Tony
☐	Statusrapport									08.02.19	Grimstad, Tony
☐	Statusrapport									14.01.19	Grimstad, Tony
☐	Statusrapport									11.12.18	Grimstad, Tony
☐	Statusrapport									13.11.18	Grimstad, Tony
☐	Statusrapport									15.10.18	Grimstad, Tony
☐	Statusrapport									31.05.18	Grimstad, Tony
☐	Statusrapport									15.06.18	Grimstad, Tony
☐	Statusrapport									30.04.18	Grimstad, Tony

Figur 10: Kommentarfelt i Clarity til bruk i prosjektrapportering

Statuskommentar

Prosjektleder: [Redacted]

Statuskommentar: Prosjektet er i dag 11.11.19. Innenfor budsjett for prosjektet som ikke er kontrollert med anslag SLA. Det er 48 dager ventetid på beslutning - R20 (Hvordan kan vi løse dette?)

Effekt

Effekt: [Redacted]

Effektkommentar: [Redacted]

Leveranse

Leveranse: [Redacted]

Leveransekommentar: [Redacted]

Fremdrift

Fremdrift: [Redacted]

Fremdriftkommentar: [Redacted]

Kostnad

Kostnad: [Redacted]

Kostnadkommentar: [Redacted]

18 Kilde: Porteføljestyring – prosess 20190912

19 Kilde: Saksframlegg portefølje 2020, avsnitt 3 - Problem og beskrivelse av mål

20 Kilde: Clarity, eksempel rapport for Prosjekt behovsprosessen i DIG

3.2.2.4 Bruk av SRS i økonomistyringen

Brønnøysundregistrene gikk over til å føre regnskap etter *Statlige regnskapsstandarder* (SRS) i 2017, og det er KPMGs forståelse at overgangen i stor grad var et initiativ fra NFD²¹.

Brønnøysundregistrene kan beskrives som en gradvis mer kapitalintensiv virksomhet. I balansen pr. utgangen av 2019 oppgir virksomheten samlede anleggsmidler på i underkant av 650 mill. kroner²². Anleggsmidlene består i hovedsak av immaterielle verdier, der *programvare og lignende rettigheter* utgjør 280 mill. kroner og *immaterielle verdier under utførelse* 343 mill. kroner.

I intervju med nøkkelpersoner opplyses det om at virksomheten ikke har lagt mye vekt på å realisere potensialet fra periodiserte regnskapstall og at det fortsatt er kontantregnskapet som er den sentrale kilden til styringsinformasjon. Videre vurderer vi at rapportering etter SRS er lite etterspurt fra NFD i praksis, da kontantrapportering og bevilgningskontroll får større oppmerksomhet enn effektiv drift. I prosjektets oppstartsmøte opplyste NFD om at de er lite trent i å lese rapportering etter SRS og at det stort sett er kontantregnskapet som brukes i styringsdialogen. KPMG vurderer dette som nokså vanlig for bruttobudsjetterte virksomheter som fører regnskapet etter SRS, men rapporterer kontante regnskapstall.

3.2.3 Vurderinger og funn

Oppsummering av mest sentrale observasjoner under hovedproblemstilling 3:

- Systemene er ikke hovedutfordringen, da disse er av tilfredsstillende kvalitet og dekker de obligatoriske kravene i økonomiregelverket. Brønnøysundregistrene har tatt i bruk flere systemer for å understøtte styringen enn mange sammenlignbare statlige virksomheter i bruk av verktøy og systemer.
- Utfordringen med informasjonsflyten fra systemene at ledere har behov for å forholde seg til en rekke ulike systemer for å få nødvendig overblikk. Informasjon må derfor i stor grad sammenstilles fra flere kilder for å gi tilstrekkelig god oversikt både for intern bruk og opp mot departementet.
- Rutinene og bruken av systemene kan forbedres, da det vi vurderer at det er risiko for at styringssignaler i tildelingsbrev og styringsdialog ikke operasjonaliseres i tilstrekkelig grad. Staten er ikke enig i denne vurderingen med henvisning til systemer og rutiner som er etablert. Vi er enige i at Brønnøysundregistrene har brutt ned ansvar for å rapportere på krav i tildelingsbrevet, og er kjent med regnearket til denne bruken. Våre vurderinger er knyttet til i hvilken grad systemer og rutiner tilrettelegger for at styringssignalene blir operasjonalisert tilstrekkelig godt i gjennomføringen, jamfør også vurderinger under hovedproblemstilling 2.
- Kontostrengen tilrettelegger ikke for å effektivt trekke ut rapporter om kostnader og inntekter knyttet til ulike registre eller grupper av registre.
- SRS ble besluttet tatt i bruk etter initiativ fra departementet. Vi observerer at verken NFD eller Brønnøysundregistrene har prioritert i særlig grad å ta ut potensialet for styringsinformasjon fra virksomhetsregnskapet etter SRS.

²¹ Kilde: intervju med Brønnøysundregistrene

²² Kilde: Brønnøysundregistrenes årsrapport 2019, Balanse

3.2.3.1 KPMGs vurdering av Brønnøysundregistrenes økonomisystemer

KPMG vurderer at økonomisystemene virksomheten bruker tilfredsstiller kravene i *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Systemene er anerkjente, leveres av profesjonelle aktører og inneholder de nødvendige modulene. Vi vurderer at systemene i seg selv ikke er noen hindring for å kunne gjennomføre god økonomistyring.

Det er imidlertid vår vurdering at systemene kan driftes mer effektivt enn i dag. Merverdi av å drifte to timeregistreringssystemer, der det ene brukes til å registrere tilstedeværelse og det andre til å registrere aktiviteter i prosjekt framstår som uklar. Vi vurderer videre at det er potensial for å øke effektiviteten i tilgang til og drift av lønn- og regnskapstjenester (Agresso). Det samlede kostnadsnivået vil bli lavere dersom virksomheten går over til DFØ som tjenesteyter innen lønn- og regnskapstjenester. Da DFØ overtok lønn- og regnskapsoppgaver for departementene tok de for eksempel ned ressursbruken til DSS fra 53 til 37,5 ansatte ifølge DFØs årsrapport 2017. Det tilsvarer en nedgang i årsverk på nesten 30 prosent. Vi beskriver dette i ytterligere detalj som et kostnadsreducerende tiltak under problemstilling 1.

3.2.3.2 KPMGs vurdering av grunndataens kvalitet

KPMGs vurdering er at rutine og kontrollene som er innført er tilstrekkelig for formålet, noe som også innebærer at vi vurderer grunndataen i økonomisystemene til å holde tilstrekkelig kvalitet og at de i seg selv ikke er til hinder for å gjennomføre god økonomistyring.

Vi begrunner dette med at bilag og omposteringer framstår godt dokumentert og sporbarheten fra bilag til regnskapslinjer er god. Oppsettet for spørringer i lønn- og regnskapssystemet er strukturert og det er etablert en rekke standardrapporter med tilganger for alle ledere. Videre opplyser flere av intervjuobjektene om at regnskapskvaliteten og økonomistyringen har blitt bedre de siste årene, blant annet på grunn av at nye og bedre rutiner har blitt innført etter at ny regnskapssjef ble tilsatt. Som det framgår av våre vurderinger lenger ned, framstår det for oss som at disse uttrekkene i varierende grad blir brukt i oppfølgingen i avdelingene.

3.2.3.3 KPMGs vurdering av rutiner for økonomi- og virksomhetsstyring

Som nevnt er det KPMGs vurdering at det er få hindringer for at økonomisystemene eller datakvaliteten i seg selv skal kunne bidra til god økonomistyring. Vår overordnede vurdering er imidlertid at det er forbedringspotensial virksomhetens rutiner for økonomistyring.

Vurdering av bruk av økonomiske styringsparametere

KPMG vurderer at økonomiske styringsparametere så langt har vært lite fremtredende i styringen av Brønnøysundregistrene, både fra NFDs side og internt i virksomheten. Det er nå igangsatt et arbeid med sikte på å forbedre dette, jamfør eget oppdrag i tildelingsbrevet.

KPMG vurderer at Brønnøysundregistrene har tilstrekkelig systemfunksjonalitet til å følge opp og rapportere om bruk av øremerkede midler gjennom bruk av Clarity og Agresso. Som nevnt under hovedproblemstilling 2, vurderer vi at Brønnøysundregistrene kan bli dyktigere til å rapportere også om forhold som departementet ikke spesifikt har blitt bedt etaten om å rapportere på til departementet. Basert på gjennomgått dokumentasjon og intervjuer tolker vi at det handler om både evne og vilje til å gjøre vurderinger av hvilke øvrige opplysninger som kan være vesentlige og som har betydning for departementets styring av etaten. Vi har tidligere nevnt som eksempel at vi mener det er underkommunisert i årsrapporten at det er etablert varige budsjettbindinger med utspring i post 45, som ikke er finansiert over post 01. Vi oppfatter videre at departementet har vært

i tvil om i hvilken grad utviklingsmidler tildelt på post 22 eventuelt har blitt benyttet til drift. Det ble i 2019 stilt spørsmål om dette i forbindelse med prognoser om overforbruk for post 22 knyttet til Altinn, anslått til 29. millioner i rapport for andre tertial 2019.

Disse to eksemplene ser vi som indikasjoner på at styringsdialog mellom departement og etat har et forbedringspotensial, som i liten grad kan forklares med informasjonsgrunnlaget som finnes i relevante systemer. Snarere handler dette om kvaliteten på rapporteringen og kommunikasjonen. Vi vurderer at Brønnøysundregistrene har mulighet til å i større grad gi etatsstyrer opplevelsen av at de ønsker å spille departementet gode. Etatsledelsen bør etter vårt syn strekke seg lenger for å gi NFD trygghet for at all relevant informasjon er lagt fram, og at ledelsen anstrenger seg for å imøtekomme forventninger. NFD bør etter vårt syn tilstrebe å i større grad gi Brønnøysundregistrene en opplevelse av at de spiller på samme lag og trekker i samme retning. Det må selvsagt kombineres med å stille tydelige krav og trekke opp hvilke rammer som gjelder. Vår vurdering er at uenigheter om hvilke budsjettmessige forutsetninger som (burde) ha(r) vært lagt til grunn i husleiesaken har skapt «sår» og svekket den gjensidige tilliten det er behov for i styringsdialogen.

Tilgang på styringsinformasjon

Vi vurderer at systemene i sum dekker behovet for å produsere styringsinformasjon. Vi ser imidlertid noen utfordringer knyttet til integrasjoner mellom systemene slik at styringsinformasjonen kan brukes mer effektivt i styringen. Sammenlignet med beste praksis der all styringsinformasjonen er tilgjengelig ett sted framstår dette som mer tidkrevende enn nødvendig. Videre er det risiko for at dette kan påvirke evnen til å gjøre gode beslutninger, da det kan være krevende å få samlet et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag. KPMG vurderer videre at Corporater har et større potensial som ledelses- og styringsverktøy enn det som er tatt ut. Som tidligere nevnt har ikke etaten prioritert å oppdatere deler av løsningen med integrasjoner mot, etter at en superbruker ble overført til Digitaliseringsdirektoratet.

Videre vurderer KPMG at virksomheten mangler regnskapsdata for å effektivt kunne overvåke kostnaden knyttet til de ulike aktivitetene. Det er tidkrevende å holde oversikt over ressursbruk for det enkelte register ved hjelp av manuelle beregninger basert på timeuttrekk. Vi mener det også er grunn til stille spørsmål ved om det er tilstrekkelig fokus på tiltak for å rette opp avvik fra prosjektplaner gjennom statusrapporter i Clarity. Basert på intervjuer og dokumentgjennomganger er vi også i tvil om i hvilken grad avdelingene faktisk benytter Agresso og Corporater til løpende oppfølging av egen økonomistyring. I sum klarer ikke vi å se at ledelsen har tilstrekkelig grunnlag for å vite hva de ulike avdelingene bruker penger og ressurser på, hva registerdriften koster og om hensiktsmessige tiltak iverksettes for å rette opp avvik fra plan i prosjekt- og utviklingsaktiviteter. KPMG vurderer at disse momentene har en vesentlig innvirkning på Brønnøysundregistrenes og NFDs mulighet til å utøve god økonomistyring.

Budsjett- og virksomhetsplanlegging

Det er vår vurdering at Brønnøysundregistrenes interne styringsdokumenter gir en god oversikt over frister for rapportering til NFD og at de bidrar til å holde kontroll på styringsprosessene, men slik disse er utformet kan de ikke erstatte en overordnet virksomhetsplan og/eller internt mål- og disponeringsbrev. En konsekvens av dette er at avdelingenes handlingsplaner i stor grad er aktivitetsoversikter som krever en stor grad av tolkning for å se relevansen til overordnede mål og føringer, i tillegg til at det er krevende å følge opp for virksomhetens ledelse. Videre framstår avdelingenes handlingsplaner (virksomhetsplaner) som lite standardiserte²³. Brønnøysundregistrene oppgir at de regner summen av styringsdokumenter som er strukturert i Confluence som sin

²³ Kilder: FB_VP 2019, RF_VP 2019 og Overordnet IT – virksomhetsplan 2020-2023

overordnede virksomhetsplan. I intervjuer vi har gjort med alle avdelinger i etaten har dette vært lite tydelig for andre avdelinger enn VST, og vi stiller spørsmål ved hvordan ledergruppa har lyktes med å kommunisere sine samlede prioriteringer for året ut til organisasjonen. I strategien er dette klargjort, men vi savner en tilsvarende klar prioritering for hvert enkelt budsjettår.

Vi vurderer at hensikten med hyppige budsjettrevisjoner er god og at strukturen er godt egnet for å gjøre løpende ressursvurderinger. Innholdet i prosessen bør imidlertid forbedres for at dette skal få ønsket effekt. Vi vurderer som tidligere omtalt at strategi og føringer for året er kommunisert i organisasjonen, men bare delvis setter sitt preg på avdelingenes planer. Vi vurderer at det finnes en risiko for at samfunnsoppdrag, mål og overordnede føringer ikke operasjonaliseres i tilstrekkelig grad. Dette må sees i nær sammenheng med at Brønnøysundregistrene ikke utarbeider årlige mål- og disponeringsbrev eller en overordnet virksomhetsplan som er førende for ressursbruken innenfor det enkelte budsjettår.

Gjennomføring, rapportering og oppfølging

KPMG vurderer at det er et forbedringspotensial i virksomhetens interne gjennomføring og oppfølging. Den interne rapporteringen bærer preg av å ha høyt fokus på status og avviksforklaringer og lite fokus på aksjoner og korrigerende tiltak. Det kan virke som at toppledergruppen derfor må mye bruke tid på diskusjon og ytterligere informasjonsinnhenting på bekostning av å ta beslutninger på et mer strategisk nivå. Det er vårt inntrykk at mye av rapporteringen således foregår muntlig i toppledermøtet. Videre kan det synes som at det ikke er klare retningslinjer for hvilken informasjon og hvilke diskusjoner som skal løftes til ledergruppen. Vi vurderer det som sannsynlig at rapportering til toppledelsen i mindre grad bidrar til et tilstrekkelig strategisk fokus.

Særskilt om prosjekt- og porteføljestyling

Det er KPMGs vurdering at etableringen et porteføljeråd et godt initiativ, men at rådet fortsatt er i etableringsfasen. Vi har fått tilgang til et dokument om organiseringen av porteføljestylingen og et dokument om porteføljestytingsprosessen som er under arbeid. Vår vurdering er at bruken av et porteføljeråd er et riktig grep, som bør prioriteres fulgt opp framover.

Det er KPMGs vurdering at formatet på rapporteringen fra prosjekter i Clarity i for stor grad fokuserer på avvik og avviksforklaringer, og at fokuset på aksjoner, korrigerende tiltak og beslutninger kunne ha vært høyere. Videre er det KPMGs vurdering at språket i rapportene er teknisk og lite pedagogisk. For eksempel er det krevende å få oversikt over hvilke leveranser og hvilke effekter prosjektene skal levere. Vi bygger våre vurderinger på eksempler fra Clarity, og rapportering vi har fått tilgang til fra BRsys-prosjektet. Vi er kjent med at det legges fram rapportering også utover statusrapporteringen i Clarity.

3.2.3.4 KPMGs vurdering av bruk av SRS i styringen

KPMG anser føring av regnskap etter SRS som særlig nyttig i kapitalintensive virksomheter da det gir god kunnskap om, og mulighet til å planlegge for, kapitalslit og re-investeringer. Da Brønnøysundregistrene er en IT-bedrift med stadig større dreining mot kapitalintensiv drift, store IT-kostnader og -investeringer, anser vi at potensialet SRS gir i virksomhetsstyringen er stort.

KPMG vurderer imidlertid at verken Brønnøysundregistrene eller NFD har prioritert å hente ut potensialet som ligger i SRS, og at det er et forbedringspotensial knyttet til bruken, både i Brønnøysundregistrenes interne styring og i styringsdialogen mot NFD.

3.2.4 Anbefalinger

- Etaten bør samle mer av styringsinformasjonen på færre flater- gjerne i ett system, gjennom integrasjoner og nedskalering av antall systemer. Systemporteføljen og bruken av de ulike systemene bør vurderes i sammenheng med en eventuell overgang til DFØ som tjenesteyter. Målet bør være en økt brukertilpasning og enklere tilgang til styringsinformasjon for beslutningstakere.
- Etaten bør tilpasse bruk av kontostrengen for å kunne trekke ut kostnader og inntekter per register uten manuelle beregninger basert på tidsregistrering. Det kan etableres styringsparametere relatert til kostnader og inntekter per register eller grupper av registre.
- NFD bør oppmuntre etaten til å fortsette det påbegynte arbeidet med porteføljestyringen. Fokuset på gevinstrealisering bør i større grad også gjelde internt for egen drift.
- Utnytte potensialet for styringsinformasjon fra periodisert regnskap i større grad. KPMGs vurdering er at periodisert regnskap vil kunne gi verdifull informasjon om blant annet kostnader påløpt på grunn av kapitalslit.
- KPMG vil foreslå tre grep for å styrke opplevd kvalitet i styringsdialog og rapportering:
 - Rapportering bør skje hyppigere enn halvårsrapportering. Vi foreslår en tertialvis rapportering, og hyppigere etatsstyringsmøter i en overgangsfase. NFD bør være forsiktig med å kreve mer detaljert rapportering, og la Brønnøysundregistrene vurdere hvilken informasjon som er vesentlig for departementets styring.
 - Strammere grep om budsjettfullmakter for å forhindre varige budsjettbindinger. Det er etter vårt skjønn behov for at departementet i større grad tar stilling til hvor stor andel av utviklingsarbeid som over tid skal kunne løses gjennom internt salg av timer. Mekanismen øker etter vår vurdering risikoen for varige budsjettbindinger.
 - Erkjenne behov å ta grep som kan bidra til å gjenreise gjensidige tillit og lagfølelse i styringsdialogen. Husleiesaken og utskillelsen av Altinn har tilsynelatende skapt sår som tar tid å lege. Ulike sett med virkemidler kan være aktuelle.

3.3 Problemstilling – vurdering av budsjetttramme

I hvilken grad er den økonomiske rammen for Brønnøysundregistrene tilpasset virksomhetens oppgaver som følger av lov, budsjettproposisjon, tildelingsbrev, instruks etc.?

Nærings- og fiskeridepartementet ønsker informasjon om Brønnøysundregistrene har en effektiv drift, om det finnes effektiviseringspotensial innenfor drift, og om etatens budsjetttramme er tilpasset virksomhetens mulighet til å gjennomføre oppgaver som følger av lov, budsjettproposisjon, tildelingsbrev, instruks etc. på en tilfredsstillende måte. Herunder bør oppdragstaker vurdere hvorvidt virksomhetens økonomiske rammer kan tilpasses til å dekke en forventet økning i husleien fra 2021, uten at det forventes å gå vesentlig ut over måloppnåelse eller føre til vesentlige behov for nedbemanning. Oppdragstaker bør videre undersøke om virksomhetens øvrige strukturelle endringer bør kunne danne grunnlag for å utløse effektiviseringspotensial eller å vurdere endringer i bevilgningsbehovet.

3.3.1 Tilnærming og metode

I tilnærming til problemstillingen har utarbeidet en oversikt over oppgaver Brønnøysundregistrene har som følge av lov, Prop., tildelingsbrev, instruks m.v. Oversikten finnes i eget vedlegg.

Videre gjør vi en vurdering av hvilke konsekvenser overføringen av Altinn til Digitaliseringsdirektoratet har for Brønnøysundregistrene. For å svare ut dette gjør vi en oppsummering av hvordan samfunnsoppdraget og målstrukturen for virksomheten har endret seg, hvilke konsekvenser dette har hatt for tildelinger, årsverk og driftsavtaler, hvilke konsekvenser det har hatt for virksomhetens strategi og hvordan det eventuelt påvirker verdikjeden og synergieffekter for Brønnøysundregistrene.

Videre gjør vi en vurdering av virksomhetens gjeldende økonomiske situasjon i dag og fram mot 2023. Vi gjør deretter en vurdering av de tiltakene virksomheten har iverksatt for å tilpasse seg den økonomiske situasjonen, dvs. OU-prosessen, scenarier for nedbemanning og satsingsforslag for 2021. I denne vurderingen legger vi vekt på om den samlede effekten vil være tilstrekkelig. Disse suppleres med KPMGs vurderinger av virksomhetens handlingsrom, herunder en vurdering av hvordan oppgaveporteføljen er balansert, muligheter for ytterligere nedbemanning, og en rimelighetsvurdering av andre driftsutgifter og gevinstrealiseringsplanene tilknyttet BRsys og flytting til nytt bygg i 2021.

Avslutningsvis gir vi en samlet vurdering av hvorvidt den økonomiske rammen er tilpasset oppdraget og hvorvidt det er behov for å justere tildelingen til Brønnøysundregistrene for 2021. KPMGs vurderinger bygger på funn og observasjoner gjennom dokument- og regnskapsanalyse, funn og observasjoner gjennom intervjuer og vår kjennskap til god praksis i andre virksomheter.

3.3.2 Observasjoner og analyse

KPMG har utarbeidet en oversikt over oppgaver som følger av lov, budsjettproposisjon, tildelingsbrev, instruks mv. og som beskriver og setter rammer for Brønnøysundregistrenes samfunnsoppdrag. Ettersom departementet er vel kjent med samfunnsoppdraget har vi valgt å legge oversikten i vedlegg til rapporten. Nedenfor følger en analyse av konsekvenser av at Altinn er skilt ut av etaten fra 2020.

3.3.2.1 Konsekvenser av overføring av Altinn til Digitaliseringsdirektoratet

Brønnøysundregistrene er nå i en situasjon med store endringer. Fra 1.januar 2020 ble ansvaret for Altinn overført fra Brønnøysundregistrene og sammenslått med deler av Difi til den nye etaten

Digitaliseringsdirektoratet. Vi gjør her en gjennomgang av hvilke konsekvenser dette vil ha for Brønnøysundregistrene.

Endret styringslinje, men fortsatt tett samarbeid

Overføringen av Altinn til digitaliseringsdirektoratet har konsekvenser for styringslinjen. Da Digitaliseringsdirektoratet administrativt er underlagt Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) innebærer dette at den overordnede styringen av Altinn primært skjer gjennom KMD, men selvsagt også gjennom NFD som har ansvar for forenklingsarbeidet overfor næringsliv og innbyggere. Ledelsen i Digitaliseringsdirektoratet er i hovedsak lokalisert i Oslo, noe som også medfører en geografisk endring av styringslinjen for Altinnmiljøet.

En stor del av Altinn-miljøet er fortsatt plassert i Brønnøysund, og det vil fortsatt være tett samarbeid med Brønnøysundregistrene, noe som også er tydelig forventet gitt formuleringene i Prop 1 S²⁴. Altinn er en felleskomponent og vil fortsatt være en sentral del av verdikjeden for tjenestene fra Brønnøysundregistrene ut mot næringsliv og innbyggere. Brønnøysundregistrene er fortsatt en av de største tjenesteeierne og står for en stor del av finansieringen, i tillegg til at Brønnøysundregistrene og store deler av Altinn deler lokaler på Salhus i Brønnøysund. Forutsetningene for et fortsatt tett samarbeid er derfor i stor grad til stede.

Brønnøysundregistrenes mål og samfunnsoppdrag har blitt endret

Til og med 2019 hadde Brønnøysundregistrene et hovedansvar for digitalisering og forenkling ovenfor næringsliv og innbyggere. Beskrivelsen av Altinn i Brønnøysundregistrenes årsrapport for 2018 illustrerer at arbeidet med forenkling og digitalisering har vært tett knyttet til Altinn:

«Altinn er en sentral drivkraft i digitaliseringen av det offentlige Norge. Offentlig digitalisering sikrer et godt møte mellom mennesker i ulike roller og situasjoner. Altinn er spesielt utviklet for å legge til rette for å samordne digitale tjenester på tvers av forvaltningen, slik at brukernes dialog med det offentlige kan skje enklere og raskere. Altinnplattformen skal ivareta datautveksling med bedrifter, frivillige organisasjoner og privatpersoner²⁵.»

Overføringen av Altinn til Digitaliseringsdirektoratet medførte derfor et behov for å gjøre justeringer i Brønnøysundregistrenes samfunnsoppdrag og hovedmål. Nedenfor er samfunnsoppdrag og mål for 2019 og 2020 gjengitt.

Tabell 3: Samfunnsoppdrag i tildelingsbrev 2019

Samfunnsoppdrag 2019

Brønnøysundregistrenes formål er å være en tillitsskapende registerfører og datakilde, og regjeringens utøvende organ i utviklingen av elektroniske tjenester for næringslivet.

²⁴ Kilde: PROP 1S (2019-2020), del 2 Budsjettforslag, kap. 904 Brønnøysundregistrene, Prioriteringer 2020

²⁵ Kilde: Årsrapport 2018 – Brønnøysundregistrene, Del 2 introduksjon til virksomheten og hovedtall, *Forvaltning og drift av Altinn*

Tabell 4: Hovedmål i tildelingsbrev 2019

Hovedmål 2019
1. Trygg og effektiv digital samhandling mellom virksomheter, privatpersoner og det offentlige
2. Virksomheter og privatpersoner etablerer nye forretningsmodeller og tjenester basert på tilgjengelig data og fellesløsninger
3. Virksomheter og privatpersoner får enkel utført sine plikter, ivaretatt sine rettigheter og blir oppmerksom på muligheter gjennom digitale tjenester på tvers av forvaltningen

I beskrivelsen av samfunnsoppdrag og målstruktur for 2020 er registervirksomheten mer framtrekkende, og vektleggingen av forenkling gjennom en effektiv digital samhandling er videreført.

Tabell 5: Samfunnsoppdrag i tildelingsbrev 2020

Samfunnsoppdrag 2020
Brønnøysundregistrene skal bidra til økt verdiskaping gjennom å være en nasjonal registerfører og datakilde. Etaten skal forvalte registerdata på en måte som gir trygghet, orden og oversikt for næringslivet, frivillig sektor, innbyggere og offentlig sektor.

Tabell 6: Hovedmål i tildelingsbrev 2020

Hovedmål 2020
1. Brønnøysundregistrenes registervirksomhet skal føre til at samfunnet har tillit til at registrerte data er sikre og korrekte
2. Brønnøysundregistrenes registerløsninger skal føre til en effektiv digital samhandling med næringslivet, frivillig sektor, offentlig sektor og privatpersoner.

Endringen i samfunnsoppdrag og målstruktur kan oppsummeres til at registervirksomheten nå er mer fremhevet. Etaten skal fortsatt følge opp forenklingsarbeidet NFD har ansvar for, gjennom å bidra til effektiv digital samhandling mellom registerløsningene og sluttbrukere. Altinn er ikke lenger en del av virkemidlene innenfor etatens egen kontroll, men er fortsatt en viktig del av verdikjeden ut mot sluttbrukere og Digitaliseringsdirektoratet er således en strategisk viktig samarbeidspartner.

Finansielle og administrative konsekvenser

Utskillelsen av Altinn medfører også finansielle endringer for Brønnøysundregistrene. Virksomheten ble tidligere tildelt midler til drift og utvikling av Altinn over kapittel 904 post 22. Tildelingen ble i sin helhet overført til Digitaliseringsdirektoratet fra og med 1. januar 2020. Tabellen under oppsummerer endringer i tildeling over kapittel 904 (utgifter) fra 2019 til 2020.

Tabell 7: Tildeling kapittel 904, tall i 1 000 kroner²⁶

Post	Betegnelse	Regnskap 2018	Budsjett 2019	Budsjett 2020
01	<i>Driftsutgifter</i>	327 017	328 430	348 300
21	<i>Spesielle driftsutgifter</i>	32 098	21 275	21 850
22	<i>Forvaltning av Altinn-løsningen</i>	284 409	225 846	
45	<i>Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold</i>	92 164	160 800	188 000
Sum	<i>Kap. 904</i>	735 688	736 351	558 150

Som følge av utskillelsen av Altinn ble det i budsjettet for 2020 omdisponert 221,6 millioner kroner fra kap 904, post 22 til Digitaliseringsdirektoratet og post 01 ble økt med 10,4 millioner kroner²⁷. Det samlede inntektskravet til virksomheten ble også justert. Bortfall av refusjoner og inntekter knyttet til Altinn (kapittel 3904 post 03) medfører en reduksjon av 89 mill. kroner i inntektskrav i 2020 sammenlignet med saldert budsjett 2019.

Tabellen under viser utvikling i antall årsverk pr. avdeling fra 2019 til budsjettert nivå for 2020. Endringene inkluderer naturlig avgang som følge av oppsigelser og avgang til pensjon. Utskillelsen av Altinn medførte overføring av om lag 100 årsverk til Digitaliseringsdirektoratet. Dette gjaldt i hovedsak de ansatte i Altinn-miljøet, men også enkelte ansatte i Avdeling for forenkling og brukerdiallog som holder til i samme bygg på Salhus og Avdeling for virksomhetsstøtte²⁸. Vi bemerker at en vesentlig del av Brønnøysundregistrenes oppgaver løses ved hjelp av innleie av konsulenter, særlig knyttet til BRsys (post 45) og tidligere for Altinn (post 22).

Tabell 8 faktiske og budsjetterte årsverk 2019 og 2020, før og etter utskillelsen av Altinn, fordelt pr. avdeling²⁹

Seksjon/avdeling	Faktiske årsverk 2019	Budsjett årsverk 2020	Endring årsverk 2019-2020
Direktør/toppledelsen	7,0	6,0	-1,0
Direktørens stab	10,0	6,8	-3,2
Informasjonsforvaltning	0,0	5,1	5,1
Avdeling virksomhetsstøtte	64,2	56,5	-7,7
Avdeling IT	86,6	93,4	6,8
Avdeling kommunikasjonsstab	6,5	4,0	-2,5
Avdeling registerforvaltning	194,7	189,5	-5,1
Avdeling forenkling og brukerdiallog	83,5	67,9	-15,6
Avdeling for digitalisering/Altinn/Dig.dir.	84,2	0,0	-84,2
TOTALT Brønnøysundregistrene	536,6	429,1	-107,5

I tillegg førte overføringen av Altinn til at driftsavtaler med leverandører, konsulenttenester og husleieavtaler med mer, ble overført til Digitaliseringsdirektoratet.

²⁶ Kilde: Prop. 1S (2019-2020)

²⁷ Kilde: NFD per e-post

²⁸ Kilde: Intervju med Brønnøysundregistrene

²⁹ Kilde: Årsverk 2019 og 2020, samt Prosjektdeltakere BRsys

Virksomhetsstrategi 2020 - 2023

Som følge av nytt samfunnsoppdrag og målstruktur i tildelingsbrevet har Brønnøysundregistrene fastsatt ny virksomhetsstrategi.³⁰ Brønnøysundregistrene har som strategi å være en foretrukken registerforvalter og bidra til økt datadrevet utvikling.

De tre viktigste satsingene er i strategiperioden:

- 1. BRsys sine hovedleveranser 1 og 3**

Ny plattform er under utvikling i prosjektet BRsys. Dette arbeidet skal videreføres og avsluttes i strategiperioden. Hovedleveransene 1 og 3 (HL1 og HL3) skal utvikles innenfor prosjektets ramme. Det vil si ny løsning for Intet til utlegg/utleggstrekk, Løsøreregisteret og Ektepakt i HL1, og for Enhetsregisteret, Foretaksregisteret, Frivillighetsregisteret og Partiregisteret i HL3.

- 2. Selvhjulpne brukere og økt samfunnsverdi med digital registerforvaltning**

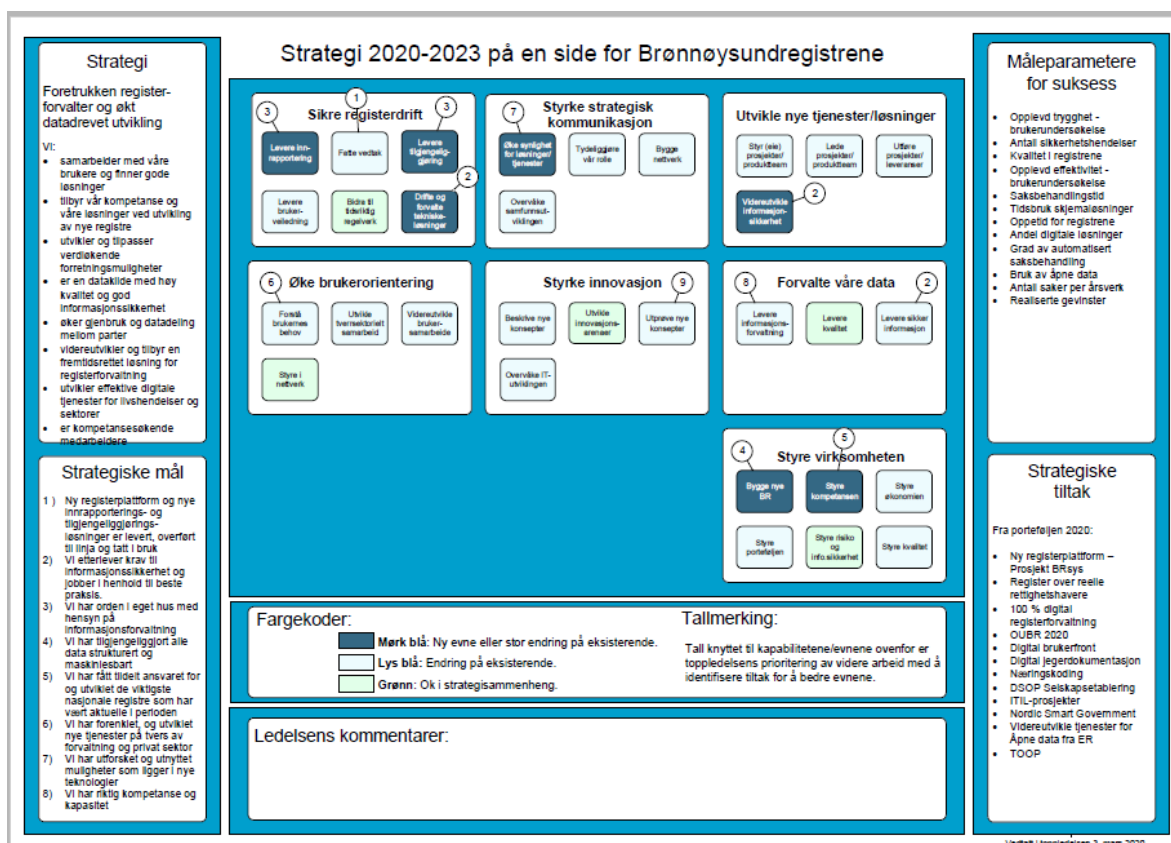
Det er levert et satsingsforslag for 2021 for å utvikle moderne løsninger for digital innrapportering og tilgjengeliggjøring for registrene som utvikles av BRsys (HL1 og HL3). Satsingsforslaget er også kjent som 100 % prosjektet.

- 3. Informasjonssikkerhet og drift BRsys**

Det er levert et satsingsforslag for 2021 for å sikre økt satsing på informasjonssikkerhet, og for å være i stand til å drifte, forvalte og videreutvikle HL 1 og 3 fra BRsys, i tillegg til å drifte eksisterende løsninger for øvrige registre.

³⁰ Kilde: Strategiplan BR 2020-2023

Figur 11: Ny virksomhetsstrategi 2020-2023, vedtatt av toppledergruppen per mars 2020



Synergieffekter

Brønnøysundregistrene vil fortsatt være av Altinns mest sentrale tjenesteeiere og bidrar med en vesentlig del av finansieringen gjennom tjenesteeierfinansiering. I likhet med Enhetsregisteret, er Altinn en *felleskomponent*³¹. Felleskomponentene er åpne, gjenbrukbare løsninger som skal bidra til å gi innbyggere mer enhetlige tjenester på tvers av forvaltningen i tillegg til at offentlige virksomheter kan rette sin oppmerksomhet mot faglige utfordringer i stedet for å utvikle funksjonalitet som andre virksomheter allerede har laget.

Dette innebærer at Altinn-plattformen fortsatt vil være en sentral del av verdikjeden ut mot næringslivet og innbyggerne, og er således viktig for at Brønnøysundregistrene skal kunne gjennomføre sitt samfunnsoppdrag som registerforvalter og forenklingssaktør for næringslivet. Det at Altinn-plattformen er så sentral i verdikjeden gjør det aktuelt å vurdere hvorvidt kostnader knyttet til drift og forvaltning av plattformen også skal inngå i grunnlaget for beregning av nivået på Brønnøysundregistrenes gebyrinntekter³².

3.3.2.2 Brønnøysundregistrene per april 2020: en virksomhet med økonomiske utfordringer

Det er en omforent forståelse mellom Brønnøysundregistrene og NFD at virksomheten vil være i en krevende økonomisk situasjon framover. *Virksomhetens egen beskrivelse* av årsakene til de økonomiske problemene er økt husleie for nytt bygg, som må dekkes innenfor eksisterende budsjetttramme, og økte kostnader til drift, forvaltning og informasjonssikkerhet.

³¹ Kilde: <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/felleskomponenter/id2342598/>

³² Se vedlegg dokumentoversikt med opplysninger om den omtalte gebyrutredningen.

Brønnøysundregistrene har beregnet at med uendrede budsjettforutsetninger vil en framskriving av dagens situasjon, uten korrigerende tiltak, gi en situasjon med årlige budsjettunderskudd på henholdsvis 30, 58 og 66 mill. kroner i perioden 2021-2023³³. Brønnøysundregistrenes presentasjon av de økonomiske utfordringene er oppsummert i tabellen under.

Tabell 9: Brønnøysundregistrenes presentasjon av de økonomiske utfordringene, presentert som avvik fra budsjett post 01, tall i mill. kroner

Prognose	2021	2022	2023
Budsjettrevisjon 1 2020	-4	-6	-9
Kostnader nye lokaler	-21	-42	-42
Kostnader BRsys, lisenser	-5	-10	-15
Balanse før tiltak	-30	-58	-66
Besparelser ved naturlig avgang mm.	11	17	23
Øvrige kostnadsbesparelser	5	5	5
Balanse etter tiltak	-14	-36	-38

Brønnøysundregistrene anslår at den samlede økonomiske utfordringen medfører et behov for å nedskalere virksomheten akkumulert med 105 årsverk (netto) innen 2023. I perioden 2020 -2023 er det gjort et anslag på naturlig avgang mm. tilsvarende 57 årsverk, noe som innebærer behov oppsigelse av ytterligere 48 årsverk for å nå budsjettbalanse i perioden.

Tabell 10: Reduksjon i antall årsverk 2020-2023

Reduksjon antall årsverk	2020	2021	2022	2023	Sum
Avslutning midlertidige ansatte	10				10
Naturlig avgang pensjon	14	6	3	4	27
Oppsigelser som ikke erstattes	5	5	5	5	20
Oppsigelse fra arbeidsgiver		10	35	3	48
Samlet reduksjon årsverk	29	21	43	12	105

Virksomheten opplyser om at de økonomiske utfordringene vil forverres ytterligere fra og med 2024, når finansieringen av BRsys over post 45 etter planen opphører. Prosjekt BRsys drives i dag blant annet ved bruk av Brønnøysundregistrenes egne ansatte, tilsvarende rundt 48 årsverk. Lønnsmidlene finansieres i hovedsak over post 45 ved at lønnsmidler omposteres kvartalsvis fra post 01 til post 45. Den samlede omposteringen i 2019 var på 41 mill. kroner³⁴.

Virksomheten opplyser at det er kritisk for dem å finansiere rundt 35 årsverk til drift og forvaltning av BRsys det første året etter at løsningen er satt i produksjon. Videre opplyser de i faktasjekk av rapportutkastet at for å kunne fase inn disse ressursene i linjeorganisasjonen til drift og forvaltning, og/eller øvrige oppgaver knyttet til satsingsforslagene for 2021, må slike ressurser gradvis fases ut av BRsys og erstattes med eksterne konsulenter.

Brønnøysundregistrene opplyser at «manglende finansiering» for rundt 35 årsverk, som nå er finansiert over post 45, vil bety at utviklingsperioden for leveransene 2, 4, 5 og 6 blir betydelig lengre og med en høyere risiko. Konsekvensen mener de vil bli at både ny og gammel registerplattform må

³³ Kilde: «Bemanningsreduksjon ved BR – mulige scenarier», presentert for NFD 4. mars 2020

³⁴ Kilde: Hovedbok 2019

driftes parallelt og at doble systemkostnader pådras over lang tid. Satsingsforslagene for 2021 er nært knyttet til realisering av gevinster ved lanseringen av ny registerplattform. Ny registerplattform er planlagt som et ordinært saksbehandlingssystem uten mulighet for datafangst eller funksjonalitet for å gjøre data tilgjengelige. Satsingsforslaget 100 % skal bidra til løsninger for datafangst og tilgjengeliggjøring av data, som er essensielt for å realisere gevinster for næringsliv og innbyggere. Satsingsforslag 2 er slik vi forstår det mer sammensatt og dekker ulike behov relatert til teknisk gjeld pådratt over flere år og kostnader forbundet med sikker drift og forvaltning. KPMG legger til grunn at A-2 vil gi sine råd og innspill knyttet til flere av grepene som søkes finansiert i satsingsforslagene.

Brønnøysundregistrene gir i intervjuer uttrykk for at den samlede situasjonen oppleves som en «gordisk knute» der finansiering bør styrkes vesentlig eller det må gjennomføres en større nedbemanning som vil gi store konsekvenser for evnen til å gjennomføre samfunnsoppdraget i form av økt saksbehandlingstid, reduserte gebyrinntekter, risiko for kompetanseflukt med mer. Etaten understreker i faktasjekk av rapportutkastet at de vil forholde seg til tilgjengelig budsjetttramme stilt til disposisjon fra departementet, og er forberedt på å gjøre de endringer som skal til. Etaten har anbefalt at budsjetttrammene økes slik at det ikke blir behov for å gå til oppsigelser, jamfør omtale senere i rapporten.

Virksomhetens framstilling er som nevnt at den økonomiske situasjonen kan forklares hovedsakelig av 1) husleiesaken og 2) økte kostnader til forvaltning, drift og informasjonssikkerhet. Nedenfor beskriver vi disse to faktorene, og at det har blitt strammere rammer over tid.

Vesentlig økning i husleie som skal dekkes innenfor gjeldende ramme

Brønnøysundregistrene er nå i prosess med å flytte inn i nye lokaler i Brønnøysund sentrum som vil stå ferdig midtveis i 2021. Dette innebærer samlokalisering av Brønnøysundregistrene og den delen av Digitaliseringsdirektoratet som er lokalisert i Brønnøysund (Altinn). For Brønnøysundregistrene vil dette medføre en årlig økning i husleie på rundt 36 millioner kroner³⁵. Dette vil medføre et vesentlig merforbruk da NFD har informert om at husleieøkningen ikke bli finansiert med friske budsjettmidler, og virksomheten har ikke dekning for økningen over eget driftsbudsjett uten å gjøre betydelige nedskjæringer på andre utgiftsposter.

Virksomheten beskriver at deres forståelse over lengre tid var at nytt bygg ville medføre økte budsjetttrammer tilsvarende kostnadsøkningen med økt husleie. Brønnøysundregistrene ble gjort oppmerksom på at de selv måtte dekke økningen innenfor eksisterende ramme etter at kontrakten var signert. De opplyser for øvrig om at de ikke ville ha signert kontrakten, dersom de hadde forstått den økonomiske konsekvensen på et tidligere tidspunkt³⁶. KPMG observerer at både departementet og Brønnøysundregistrene gjennom prosessen for planlegging av nybygget har hatt flere anledninger til å avklare og etablere en lik forståelse for hvordan finansieringen av økt husleie skulle planlegges for. Uavhengig av hva som har vært sagt og skrevet tilbake i tid, har Brønnøysundregistrene tatt til etterretning at departementets bestemmer at husleie skal dekkes innenfor eksisterende budsjetttramme.

Drift av dobbel systemplattform og økte kostnader til BRsys og informasjonssikkerhet

I satsingsforslaget for 2021 er det redegjort nærmere for behovet, som er relatert økte kostnader til drift og forvaltning, samt informasjonssikkerhet. I forbindelse med utrulling av ny systemplattform opplyser Brønnøysundregistrene at det i en periode framover vil være behov for drift av dobbel

³⁵ Husleien øker med ca 40 MNOK. Til fradrag framleie til DigiDir på ca 4 MNOK. Leasing av utstyr til bygget kommer i tillegg og beløper seg til ca 4,3 MNOK pr år.

³⁶ Kilde: Intervju med Brønnøysundregistrene

systemplattform. Årsaken er at det er opparbeidet stor teknisk gjeld og det vil kreve ressurser å drifte gammel plattformen på et tilfredsstillende nivå fram til BRSys rulles ut i sin helhet og erstatter gammel systemplattform fullt ut. Vi forstår det slik at A-2 i sin gjennomgang regner det som temmelig sannsynlig at det vil bli behov for å drift både ny og gammel plattform over flere år framover.

Strammere rammer og tilførsel av flere oppgaver

Etaten oppgir i samtaler med KPMG at en tredje årsak til budsjettsituasjonen er summen av strammere rammer og tilførsel av flere oppgaver gjennom flere år. Vi noterer at etaten i faktasjekken av rapportutkastet opplyser at dette er håndtert ved effektivisering og prioritering. Vi anerkjenner at Brønnøysundregistrene har gjort flere tiltak for å møte avbyråkratiserings- og effektiviserings-reformen (ABE-kutt) og tilførsel av flere oppgaver. Blant annet har produktiviteten økt gjennom at saksvolumene øker samtidig som det benyttes færre ressurser til saksbehandling. Vi analyserer likevel at også stramme rammer og tilførsel av flere oppgaver er en relevant forklaringsfaktor til dagens budsjettsituasjon.

I perioden 2015-2019 er den akkumulerte effekten av ABE-kutt for Brønnøysundregistrene en budsjettreduksjon på 10,5 mill. kroner³⁷. Brønnøysundregistrene beskriver i tillegg at de gjennom år har blitt pålagt flere og flere oppgaver uten at det har fulgt med finansiering, der økte krav til informasjonssikkerhet er det fremste eksemplet. Brønnøysundregistrene viser til eksempler på oppgaver de er tilført uten at de er særskilt finansiert, som blant annet endringer i tilknytning til revisjon av aksjelovent (f.eks. mellombalanser), ny løsning konkurskarantene for Konkursregisteret, og drift- og forvaltning av Kofuvi. Vi har ikke kunnet oppdrive en fullstendig oversikt over økning i oppgavetilfang som ikke er særskilt finansiert og har derfor ikke tilstrekkelig grunnlag til å vurdere om dette er en større utfordring enn for andre statlige virksomheter.

3.3.2.3 Brønnøysundregistrenes initiativ for å forbedre den økonomiske situasjonen

Vi vil trekke fram to viktige initiativer etaten har igangsatt for å forbedre den økonomiske situasjonen 1) to satsingsforslag for statsbudsjettet 2021 og 2) planlegging for ulike scenarier for nedbemanning. Etaten har redegjort for flere andre effektiviseringstiltak i brev til departementet per 14. januar 2019.

Satsingsforslagene for 2021

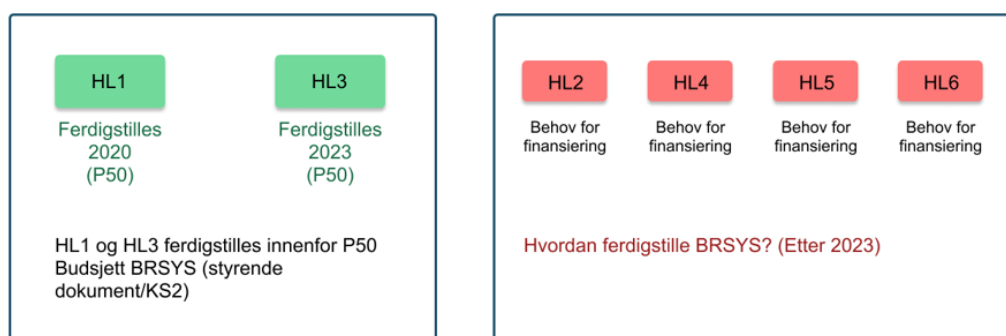
Innledningsvis vil vi påpeke at om og i hvilken grad satsingsforslagene for 2021 vedtas eller ikke, vil få stor betydning for etatens økonomiske situasjon, og hvordan etaten bør innrette seg framover.

I Brønnøysundregistrenes forslag til statsbudsjettet 2021 beskrives behovet for videre modernisering av registerforvaltningen gjennom to satsingsforslag³⁸. Vår tolkning er at finansiering av disse satsingsforslagene bidrar til å realisere de viktigste planlagte gevinstene fra BRSys, som er knyttet til de mest vesentlige registrene (lagt til HL 1 og HL 3). Forslagene er sentrale i Brønnøysundregistrenes nye virksomhetsstrategi. Det vil likevel vil også være finansieringsbehov for HL 2-4-5 og 6 fram i tid.

³⁷ Kilde: Brønnøysundregistrenes presentasjon for KPMG 11. februar 2020

³⁸ Satsingsforslag 2021: 1) 100 % «Økt samfunnsverdi gjennom brukervennlige tjenester og deling av data» og 2) drift/informasjonssikkerhet «Informasjonssikkerhet – og konsekvenser av ny registerplattform i drift»

Figur 11: Hovedleveransene i BRsys-prosjektet. Kilde: presentasjon for KPMG februar 2020.



Virksomheten beskriver at «for å møte regjeringens krav til digitalisering i offentlig sektor, må Brønnøysundregistrene de kommende år utvikle løsninger for innsamling, deling og tilgjengeliggjøring av data på en moderne og effektiv måte». Forslaget om «100 prosent» innebærer en digital inn- og ut-rapportering av data fra registrene Brønnøysundregistrene forvalter. Det beskrives at det ikke vil være mulig å realisere gevinster fra BRsys-prosjektets hovedleveranse 1 (Enhetsregisteret, Foretaksregisteret, Frivillighetsregisteret og Partiregisteret) uten ekstra bevilgning.

Brønnøysundregistrene skriver videre at «kompleksiteten og avhengigheten mellom innrapporterings- og tilgjengeliggjøringstjenestene og saksbehandlingsløsningene ble ikke godt nok utredet tidligere, og viser seg å være mer omfattende enn da satsingsforslaget for BRsys ble fremmet i 2014». Pga. økonomisk status har ikke virksomheten rom til å foreta nødvendige investeringer innenfor gjeldende budsjetttramme.

Satsingsforslaget 100 % følger utredningsinstruksen og det er synliggjort fire alternativer, herunder et nullalternativ som innebærer en realistisk videreføring av dagens løsninger:

- Alternativ 0: Videreføring av dagens alternativer for innrapportering, saksbehandling og tilgjengeliggjøring
- Alternativ 1: Koble dagens innrapporterings- og tilgjengeliggjøringsløsninger til BRsys samt oppfylle krav til universell utforming og språk
- Alternativ 2: Fremtidsrettet løsning
- Alternativ 3: Fremtidsrettet løsning «Pluss»

Brønnøysundregistrene anbefaler alternativ 2 som vil medføre bygging av en fremtidsrettet løsning registerforvaltningen, og her inngår utviklingen av ny innrapporterings- og tilgjengeliggjørings-tjeneste samtidig som ny plattform (BRsys) tas i bruk. Samlede kostnader for investeringer, drift og vedlikehold knyttet til de nye løsningene for alternativ 1-3 er oppsummert i tabellene under.

Tabell 11: Investeringskostnader (P50 og P85) for alternativ 1-3, 2019-kroner, oppgitt i mill. kroner

Investeringskostnader	P50	P85
Alternativ 1	77	86,7
Alternativ 2	237,5	284,4
Alternativ 3	392,7	461,4

Tabell 12: Drift- og vedlikeholdskostnader alternativ 1-3, netto nåverdi, oppgitt mill. kroner

Drift- og vedlikeholdskostnader	Sum
Alternativ 1	20
Alternativ 2	222
Alternativ 3	389

Som nevnt innledningsvis i avsnittet vil et eventuelt vedtak ha stor innvirkning på Brønnøysundregistrenes økonomiske utfordring.

Scenarier for nedbemanning framover

Som utgangspunkt for oppsummering av Brønnøysundregistrenes nedbemanningsplaner bruker vi materialet presentert for NFD 4. mars 2020 (se dokumentliste). Samme presentasjon ble holdt for KPMG i forbindelse med vårt besøk hos virksomheten i mars 2020. Vi har valgt å se scenarier og OU-prosessen i sammenheng, men merker oss at Brønnøysundregistrene beskriver at OU-prosessen er atskilt fra scenarier for nedbemanning og motivert av ny strategi. Som vi kommer tilbake til senere i rapporten, er vår vurdering er at oppsigelser er nødvendig og at OU-prosessen således bør innrettes med dette som utgangspunkt.

Tabell 13: Forslag til ny organisering

Foreslått omorganisering gjennom OU-prosjektet

- Fire forretningsavdelinger for kjernevirksomhet:
 1. Registerforvaltning (RF)
 2. Forretningsutvikling (FU)
 3. Registerutvikling (RU)
 4. Informasjonsteknologi (IT)
- To avdelinger for støtte og styringsprosesser
 1. Kommunikasjon og Samfunnskontakt (KS)
 2. Virksomhetsstøtte (VST)

OU-prosjektet er utløst av ny strategi og ny målstruktur fra 2020. I utgangspunktet er OU-prosessen løst fra scenarier for nedbemanning. En vesentlig bemanningsreduksjon etter vårt syn uten tvil påvirke planlegging og gjennomføring av OU-prosessen. Vi merker oss informasjon om at fram at tillitsvalgte ikke vil godta oppsigelser som følge av reduserte budsjetttrammer, og at forslaget til ny organisering er oversendt departementet for megling.

Aktuelle scenarier Brønnøysundregistrene har presentert for KPMG er som følger:

1. Bemanningsreduksjon gjennom å tilby sluttavtaler og andre virkemidler (jf. særavtale)
2. Bemanningsreduksjon gjennom en kombinasjon av sluttavtaler etc. og oppsigelser
3. Styrt bemanningsreduksjon over tid med innslag av sluttavtaler etc. og oppsigelser

Brønnøysundregistrene anbefaler er scenario 3 - *styrkt bemanningsreduksjon over tid med innslag av sluttavtaler etc. og oppsigelser*. Anbefalingen begrunnes blant annet med at en høy andel av arbeidstakerne er i en aldersgruppe som lite sannsynlig vil se det som lønnsomt å godta en sluttpakke.

For å identifisere behovet for aktive oppsigelser har virksomheten laget en framskriving som tar høyde for avslutning av midlertidige stillinger og naturlig avgang som følge av egne oppsigelser og avgang til pensjon. For å nå budsjettbalanse i perioden gjenstår det et behov for å ty til aktiv oppsigelse av 48 årsverk. Anbefalingen tar derimot utgangspunkt i at en «realistisk nedbemanning» vil være 39 årsverk uten bruk av oppsigelser.

Brønnøysundregistrene beskriver at nedbemanning utover disse 39 årsverkene vil ha store negative konsekvenser for samfunnsoppdraget, blant annet vesentlig økt saksbehandlingstid med tilhørende utsettelse av gebyrinntekter og uakseptable konsekvenser for næringslivet. Videre beskrives det at virksomheten vil oppleve kompetanseflukt. Som nevnt over har Brønnøysundregistrene identifisert 57 årsverk som vil nedbemannes gjennom naturlig avgang mm. Vår tolkning er at differansen på 57 og 39 årsverk kan forklares med at etaten vurderer at de er nødt til å erstatte noe av den naturlige avgangen for å kunne løse sine oppgaver i tråd med lov og føringer.

Tabell 14: Brønnøysundregistrenes anslag til realistisk nedbemanning 2020-2023

Brønnøysundregistrenes anslag på realistisk nedbemanning 39 årsverk i perioden 2020-2023

- Nedbemanning antall ledere: inntil 3 årsverk
- Nedbemanning støttetjenester: inntil 8 årsverk
- Nedbemanning manuell avgivelse (registerforvaltning/brukerdialog): inntil 8 årsverk
- Nedbemanning saksbehandling gevinst BRsys hovedleveranse 1: inntil 7 årsverk
- Nedbemanning saksbehandling for øvrig: inntil 9 årsverk
- Nedbemanning andre områder: inntil 4

3.3.3 Vurderinger og funn

Oppsummering av KPMGs mest sentrale funn og vurderinger, som vi redegjør nærmere for gjennom kapittel 3.3.3 lenger ned:

- Konsekvensen av overføring av Altinn til Digitaliseringsdirektoratet med påfølgende endring i samfunnsoppdrag og målstruktur er synliggjort i ny strategi. Vår vurdering er at det er fornuftig å ha en dialog om hvilke oppgaver knyttet til forenkling som bør prioriteres (i samarbeid med Altinn og andre aktører) i en periode med behov for kostnadsutt.
- Det framstår for KPMG som at etaten, trass i ABE-kutt og tiltak for økt produktivitet, fortsatt har rom for økt effektivisering i flere av avdelingene. Vi vurderer at virksomheten gjør en del oppgaver som er kan nedprioriteres, og at det således er rom for å slutte å gjøre enkelte oppgaver («kreativ destruksjon»).
- KPMG forstår det slik at Brønnøysundregistrene har tatt en styrt risiko ved å ansette en flere personer i faste stillinger i perioden 2017-2020 enn det post 01 gir rom for, gjennom å finansiering over post 45. Å bygge ned budsjettbindingen var trolig planlagt gjennom naturlig avgang over tid. På grunn av husleiekning fra 2021 er det derfor behov for kostnadsutt eller økt finansiering for å dekke økte lønnskostnader. Satsingsforslagene for 2021 bør vurderes nøye i lys av denne problemstillingen
- Det har vært hentet ut gevinster i avdeling for registerforvaltning gjennom økt grad av automatisering og evne til å håndtere økte saksvolumer. Vi mener at det på kort sikt vil være fornuftig å kutte noe, men likevel være forsiktig med store kutt i registerforvaltningen. Realiseringen av gevinster fra ny registerplattform vil trolig bidra til å kunne effektivisere ytterligere på sikt.
- Vi vurderer at etatsledelsen i stor grad mener at de økonomiske forholdene kan forklares med forhold utenfor egen kontroll. Vår vurdering er at de bakenforliggende årsakene til de økonomiske utfordringene er sammensatt og berører kvaliteten på både virksomhetsstyring, rapportering og styringsdialog med departementet, omfanget av budsjettbindinger og en kombinasjon av strammere rammer og tilførsel av oppgaver.
- Brønnøysundregistrenes forslag til nedbemanning peker i riktig retning, men etaten er etter vårt syn nølende til å benytte handlingsrommet for nedbemanning og outsourcing. Vi mener at etatsledelsen ved vurdering av disse spørsmålene i for stor grad er påvirket av andre hensyn enn effektiv drift.

3.3.3.1 Overføring av Altinn til Digitaliseringsdirektoratet – konsekvenser

Det er vår vurdering at endringen i samfunnsoppdraget og hovedmålene innebærer at registerføring, og samhandling med omgivelsene gjennom datadrevet utvikling, blir en enda mer fremtredende og fokusert del av kjernevirksomheten framover. Altinn er fortsatt en viktig del av verdikjeden for Brønnøysundregistrene, men er nå utenfor virksomhetens direkte kontroll.

Altinn var i hovedsak organisert i en egen avdeling for Digitalisering i Brønnøysundregistrene. Endringen har imidlertid også konsekvenser for andre avdelinger i Brønnøysundregistrene med tilstøtende virksomhet til Altinn-miljøet. I hovedsak gjelder dette *Avdeling for forenkling og brukerdialg*, men til dels også *Avdeling for virksomhetsstøtte*.

Vår vurdering at den nye virksomhetsstrategien i stor grad er tilpasset endret samfunnsoppdrag og målstruktur. Satsingene som er beskrevet i strategien fokuserer på Brønnøysundregistrene som registerforvalter med tilhørende effektiv samhandling med næringsliv og innbyggere. Vi forstår dette i retning av at arbeidet med forenkling og innovasjon fortsatt er viktig, men at dette arbeidet i langt

større grad enn tidligere er klargjort at skal være knyttet opp mot rollen som registerforvalter. Vi tolker at Digitaliseringsdirektoratet og Brønnøysundregistrene begge skal være tydeligere aktører og pådrivere for forenkling for næringsliv og innbyggere, men med ulike roller og virkemidler. Satsingsforslaget i 2021 kalt 100 % er et eksempel på tiltak som vil bidra til forenkling i prosessen for datafangst/innsamling av data fra næringsliv og innbyggere.

3.3.3.2 Økonomiske utfordringer

KPMGs vurdering av de økonomiske utfordringene

Brønnøysundregistrenes framstilling

Det er KPMGs vurdering at virksomhetens framstilling av de økonomiske utfordringene kunne og burde vært vurdert i et lengre tidsperspektiv. Beregningene vist for departementet 4. mars er gjort i tidsperspektivet 2020-2023 med et nedbemanningsbehov estimert til 105 årsverk. Bevilgningen til BRSys på post 45 opphører i utgangspunktet fra og med 2024, og kan skape ytterligere behov for finansiering og/eller nedbemanning. Vi mener denne usikkerheten i større grad burde ha vært synliggjort som en del av omstillingsbehovet.

I faktsjekken av rapportutkastet har Brønnøysundregistrene bemerket at de i utgangspunktet har hatt et lengre tidsperspektiv (2020 – 2029) der utfordringene knyttet til 2024 er tatt med. Ved presentasjonen for NFD 4. mars er det valgt å avgrense til 2023, blant annet fordi satsingsforslagene for 2021 vil berøre forutsetningene for 2024. KPMG er enige i at et lengre tidsperspektiv skaper behov for flere, og mer usikre forutsetninger.

Ved å benytte tidsskalaen 2020-2023 kan det synes som at Brønnøysundregistrene tar utgangspunkt i at satsingsforslagene vi bli innvilget. Vi mener at 2024 bør synliggjøres for å dokumentere nedbemanningsbehovet ved en uendret budsjettramme for driftsutgifter. Om vi forutsetter at bevilgningen på post 45 bortfaller i 2024 vil det økonomiske utfordringsbildet se ut som i tabellen under.

*Tabell 15: Framstilling av de økonomiske utfordringene i perioden 2021-2024, tall i mill. kroner**

Prognose	2021	2022	2023	2024
Budsjettrevisjon 1 2020	-4	-6	-9	-9
Kostnader hus	-21	-42	-42	-42
Kostnader BRSys, lisenser	-5	-10	-15	-15
Finansiering post 45 BRSys opphører				-41
Balanse før tiltak	-30	-58	-66	-107
Besparelser ved naturlig avgang mm.	11	17	23	23
Øvrige kostnadsbesparelser	5	5	5	5
Balanse etter tiltak	-14	-36	-38	-79

*Framstillingen er gjort ved de samme forutsetningene for perioden 2020-2023. Økonomisk utfordring fra 2024 er beregnet ved å inkludere samlet kostnad for 48 årsverk som er ompostert fra post 01 til post 45 i 2019 – 41 mill. kroner. Vi bemerker for øvrig at vi i dette har sett vekk fra satsingsforslag 2021, noe som betyr at vi forutsetter uendrede budsjettrammer.

Som tabellen viser, er det en vesentlig forverring av den økonomiske situasjonen fra 2024. Med den forutsetning at tildelingen vil være uendret betyr dette behov for ytterligere nedbemanning tilsvarende det antall årsverk som i dag er tilknyttet prosjektet.

Som tabellen viser er det en vesentlig forverring av den økonomiske situasjonen fra 2023 til 2024, på grunn av bortfall av den midlertidige finansieringen. Med den forutsetning at tildelingen vil være uendret betyr dette behov for ytterligere skalering av nedbemanning og behov for oppsigelser.

Tabell 16: Estimerte behov for reduksjon i årsverk 2020-2024

Reduksjon antall årsverk	2020	2021	2022	2023	2024	Sum
Avslutning midlertidige ansatte	10					10
Naturlig avgang	14	6	3	4		27
Oppsigelser som ikke erstattes	5	5	5	5		20
Behov for aktiv oppsigelse		10	35	3	48	96
Samlet reduksjon årsverk	29	21	43	12	48	153

Vi presiserer at dette er en *netto reduksjon* i antall årsverk. Vi vurderer at virksomheten har behov for å tilknytte seg ny kompetanse. Spesialistkompetanse knyttet til drift og forvaltning av BrSys er sannsynlig at er nødvendig i framtiden, noe som innebærer at de antagelig har behov for ny finansiering for å beholde noen av de årsverkene som nå er tilknyttet prosjektet. Det er sannsynlig at utviklingen fra en arbeidsintensiv til en gradvis mer kapitalintensiv drift vil framover kreve en annen kompetansesammensetning. Behovet for *brutto reduksjon* i årsverk er derfor trolig større enn estimert i tabellen over.

Bakenforliggende årsaker

Som nevnt over mener Brønnøysundregistrene at de bakenforliggende årsakene til de økonomiske utfordringene er husleieøkning som følge av flytting til nytt bygg og økte kostnader til drift, forvaltning og informasjonssikkerhet.

KPMG ønsker å nyansere bildet og vurderer at de bakenforliggende årsakene i stor grad er:

- Større endringer/satsinger som nybygget og ny registerplattform har blitt iverksatt uten at behov for finansiering av økte driftskostnader har blitt tilstrekkelig planlagt for og avgjort.
- Strammere rammer og tilførsel av flere oppgaver over tid har ført til økt teknisk gjeld og et vedlikeholdsetterslep som nå til dels gjenspeiles i det ene satsingsforslaget for 2021.
- Staten har i stor grad benyttet midler på post 45 til å lønne egne ansatte, noe som har skapt uheldige budsjettbindinger over tid.

Det er rimelig å nevne at BrSys har vært gjenstand for flere kvalitetssikringer uten at økte driftskostnader i tilstrekkelig grad har blitt planlagt for. Det har over tid utviklet seg en større bevissthet i både Brønnøysundregistrene og andre statlige etater om i hvilken grad driftsutgifter normalt vil øke som følge av investeringer i nye IKT-systemer. Husleiesaken er en egen historie med mange aspekter som vi ikke går inn på her. Bruken av egne ansatte til utviklingsprosjekter er også et tema som departementet er godt kjent med, og som til dels skyldes at staten har utfordringer med å få tilgang til konsulenter til utviklingsarbeid i Brønnøysund.

Beslutningsgrunnlag og etatstyringsdialog

Som nevnt under de øvrige problemstillingene ser vi et forbedringspotensial i hvordan virksomhetsstyringen gjennomføres, herunder rapportering til departementet med tilhørende styringsdialog. Vi vurderer at dette blant annet påvirker virksomhetens evne til ressursallokering og løpende effektivisering og tilpasning av driften. Som vi vil illustrere i våre vurderinger av

virksomhetens handlingsrom, er deler av virksomheten overdimensjonert med tanke på antall årsverk. Oppgaveporteføljen er etter vårt syn ikke tilstrekkelig balansert til endret samfunnsoppdrag og enkelte driftsutgifter kan reduseres.

Videre har dette direkte gitt seg utslag i at større satsinger mangler finansiering, da flere større endringer med vesentlige økonomiske konsekvenser har blitt iverksatt uten at det forelå tilstrekkelig beslutningsgrunnlag om finansiering av varige driftskostnader på beslutningstidspunktet.

KPMG vurderer at prosessen rundt beslutning av *flytting til nytt bygg* burde vært håndtert bedre og at dette henger sammen med kvaliteten på intern virksomhetsstyring samt styringsdialogen med departementet. Brønnøysundregistrene opplyser om at de ikke var klar over at husleieøkningen skulle finansieres over egen ramme før etter at kontrakten var signert. Slik virksomheten beskriver det har praksisen historisk sett vært at denne type kostnader har blitt finansiert ved økte bevilgninger. De opplyser videre om at de ikke ville signert kontrakten dersom de var klar over den økonomiske konsekvensen. NFD opplyser på sin side om at forutsetningen om at kostnadsøkningen skulle dekkes av eget driftsbudsjett har vært klart gjennom hele prosessen. Det er KPMGs vurdering at begge parter var i posisjon til å avdekke og klargjøre forutsetningene på et langt tidligere tidspunkt.

To økonomiske utfordringer med prosjekt BrSys, som i 2020 gitt en tildeling på 188 mill. kroner over kapittel 904 post 45, er drift av dobbel plattform og langsiktige budsjettbindinger knyttet til interne prosjektmedarbeidere. Staten opplyser at deler av budsjettbindingen var planlagt bygget ned fram mot 2024. KPMG forstår dette slik at Brønnøysundregistrene har tatt en styrt risiko ved å ansette en flere personer i faste stillinger i perioden 2017-2020 enn det post 01 gir rom for, gjennom å finansiering over post 45. Å bygge ned budsjettbindingen var trolig planlagt gjennom naturlig avgang over tid. På grunn av husleieøkning fra 2021 er det behov for kostnadsutt eller økt finansiering. Satsingsforslagene for 2021 bør vurderes nøye i lys av denne problemstillingen.

Prosjektet gjennomføres med en kombinasjon av eksternt innleid kompetanse (konsulenter) i tillegg til en vesentlig andel av virksomhetens egne ansatte. Ved bruk av egne ansatte i prosjektet omposteres lønnsutgiften for interne prosjektmedarbeidere fra post 01 til post 45 slik at utgiftene belastes prosjektet i stedet for Brønnøysundregistrenes drift. For 2020 er det planlagt ompostert 41 mill. kroner. For at virksomheten fortsatt skal kunne håndtere sine driftsoppgaver er de interne prosjektmedarbeidere erstattet i linjen, med en kombinasjon av faste og midlertidige ansatte. Fra og med 2024 vil dette gi virksomheten en ytterligere økonomisk utfordring. Innen 2024 vil etter planen bevilgningen for BrSys over post 45 opphøre. Konsekvensen av dette er at interne prosjektmedarbeidere igjen må lønnes over post 01, noe som betyr at de langsiktige budsjettbindingene vil være større enn rammen tilsier.

Vi bemerker i denne sammenheng at i Brønnøysundregistrenes satsingsforslag for 2021 så bes det om midler til drift og forvaltning (IKT) tilsvarende 35 årsverk. I praksis vil dette bety permanent finansiering av interne prosjektdeltakeres lønn over post 01 som nå er finansiert over post 45. Virksomheten beskriver det å beholde disse 35 årsverkene som kritisk i forbindelse med utrulling av ny systemplattform, og som et ledd i å modernisere registerforvaltningen – fra arbeidsintensiv til kapitalintensiv drift.

Videre vil virksomheten få økte kostnader knyttet til drift av dobbel plattform.

En bakenforliggende årsak til utfordringene dreier seg om beslutningsgrunnlaget som ble utarbeidet i forbindelse med finansiering og igangsettelse av prosjektet. I forarbeidet, dvs. KS1 og KS2, ble ikke disse kostnadene tatt høyde for i de økonomiske beregningene, da utgifter til drift og forvaltning ble antatt å forbli på samme nivå. Gjennom intervjuer med *Skatteetaten* og *Direktoratet for IKT og*

fellestjenester i høyere utdanning og forskning (UNIT) har vi fått innspill om at det de siste årene har blitt mer vanlig å beregne økte kostnader til drift og forvaltning i tilknytning til større digitaliseringsprosjekter. Denne tilnærmingen har modnet over tid, gjennom erfaringer som er gjort i større IT-miljøer. I sine utredninger operer Skatteetaten med at utgifter til drift og forvaltning øker med en andel av total investeringskost (14% år 1-3, 11% år 3 osv.)³⁹. UNIT operer ikke med faste andeler, men har en tilsvarende tilnærming til utredning av slike prosjekter. Etter hva vi forstår er denne tilnærmingen godt forankret mot overordnede departementer. Også Brønnøysundregistrene har innført samme beregningsmåte for framtidige digitaliseringsprosjekter, og har blant annet innarbeidet dette i satsingsforslaget for 2021⁴⁰. KPMG vurderer dette som en fornuftig utvikling.

3.3.3.3 KPMGs vurdering av økonomisk situasjon og mulig handlingsrom

KPMG vurderer i store trekk at retningen på den foreslåtte omorganiseringen er fornuftig. Ved å slå sammen Avdeling for registerforvaltning og Avdeling for forenkling og brukerdiallog, samles de ansatte som jobber med kjernevirksomheten under felles ledelse. Det kan bli grunnlag for å effektivisere og automatisere ytterligere at miljøene som jobber med innrapportering og tilgjengeliggjøring av data jobber tettere sammen. Videre gir det grunnlag for å jobbe mer bruker- og prosessorientert i registerforvaltningen gjennom fokus på bruker opplevelser (UX) og brukerreiser. Å samle støtte- og styringsfunksjoner i en felles avdeling framstår også som et godt grep.

KPMG vurderer at virksomhetens beskrivelse av økonomisk situasjon i grove trekk er realistisk, men vi vurderer handlingsrommet til å være større enn beskrevet i scenarier for nedbemanning gjennom å ha et lengre tidsperspektiv. Vi gjør nedenfor en vurdering av flere mulige grep for å redusere kostnader og effektivisere. Hvor langt departementet velger å gå i å kutte kostnader er et annet spørsmål.

Vi vurderer i store trekk at retningen på den foreslåtte omorganiseringen er fornuftig. Det kan gi grunnlag for å effektivisere og automatisere ytterligere at miljøene som jobber med innrapportering og tilgjengeliggjøring av data framover jobber enda tettere sammen. Videre gir det grunnlag for å jobbe mer bruker- og prosessorientert i registerforvaltningen gjennom fokus på bruker opplevelser (UX) og brukerreiser. Å samle støtte- og styringsfunksjoner i en felles avdeling framstår også som et godt grep. Å samles i et felles bygg vil også kunne ha ytterligere synergieffekter.

Dimensjonering av virksomheten

Det er vår vurdering at Brønnøysundregistrene burde ha inkludert 2024 i scenarier for nedbemanning i dialog med departementet. Virksomheten beskriver at den realistiske nedbemanningen er 39 årsverk i perioden 2020-2023. Anbefalingen vil kreve rundt 88 MNOK i bevilgninger i perioden 2021-2023 for å unngå oppsigelser. I tillegg skisserer etaten at det vil være behov for finansiering av sluttpakker som virkemiddel. KPMG kjenner til at sluttpakker er beskrevet som et mulig virkemiddel i egen særavtale i staten. Vårt inntrykk er imidlertid at det de siste årene har vært stadig mindre bruk av sluttpakker i statsforvaltningen. I scenarie 2 for nedbemanning skisserer Brønnøysundregistrene at ytterligere 48 årsverk reduseres gjennom bruk av oppsigelser i perioden 2020-2023, for å bringe budsjettet i balanse. Etaten anbefaler ikke denne løsningen.

KPMG vurderer at med for tidsperioden 2020-2024 vil det med riktige grep være mulig å redusere antall årsverk med i perioden 2020-2024 med 130-150 årsverk. Vi gir nedenfor en oversikt over områder vi mener det er mulig å redusere antall årsverk i tabellen under. Som tidligere nevnt er

³⁹ Kilde: Intervju med Skatteetaten

⁴⁰ Kilde: Intervju med Unit

dette anslaget basert på bortfall av post 45 i 2024, og at satsingsforslagene for 2021 ikke blir innvilget. En så stor reduksjon i årsverk vil naturligvis ha konsekvenser for BRsys og for driften for øvrig, men vi mener scenariet bør belyses.

Tabell 17: KPMGs vurderinger av områder med potensial for nedbemanning

Område for nedbemanning	Mulig reduksjon i årsverk
Antall ledere	5
Støttetjenester	25
Direktørens stab	10
IT	10
Registerforvaltning	30
Brukerdialog	15
Forenkling Narvik	15
BRsys	40
Samlet potensial for reduksjon årsverk	150

Våre anslag er grove estimater og basert på blant annet følgende vurderinger:

- **Antall ledere:** OU-prosessen planlegger med 3 færre ledere. Gitt en planlagt nedbemanning synes det realistisk å redusere antall ledere med ytterligere 2 stillinger.
- **Støttetjenester:** VST har rundt 55 årsverk i 2020. Vi anslår at ved outsourcing av lønn og regnskap til DFØ, outsourcing av visse oppgaver knyttet til forvaltning av bygg, og ved fjerning av enkelte oppgaver eller redusert servicenivå/overdimensjonering av kontorstøttetjenester vil det være mulig å redusere antall årsverk med rundt 25. Kostnaden med outsourcing av tjenester legger vil til grunn at vil være lavere enn årsverk-kostnadene.
- **Direktørens stab:** Består av rundt 11 årsverk inkludert informasjonsforvaltning. Vi vurderer at inntil 10 årsverk kan reduseres ved å skalere ned og overføre oppgaver til andre avdelinger, samt slutte å gjøre noen oppgaver. Eksempler er informasjonsforvaltning, internasjonalt arbeid, høringssvar, koordinering av innovasjonsaktiviteter, deltakelse i nasjonale utvalg mv.
- **IKT drift:** IKT-avdelingen har per 2020 rundt 93 årsverk og utgjør rundt 1/5 av totale årsverk. Vi legger til grunn at ved behov for kostnadsreduksjoner kan det kuttes i servicegrad og gjøres grep effektivisering når gammel plattform gradvis fases ut. Vi anslår en mulig nedbemanning på rundt 10 prosent eller 10 årsverk.
- **Registerforvaltning:** Avdelingen har rundt 200 årsverk per i dag. Som følge av kontinuerlig effektivisering i saksbehandlingen regner vi det som sannsynlig at avdelingen er i stand til å øke produktiviteten ytterligere med mellom 10 og 20 årsverk. Trolig i enda større skala når ny registerplattform blir satt i produksjon, med de forutsetninger og usikkerheter som er knyttet til dette. Seksjon for støtte og utvikling disponerer rundt 30 årsverk i dag og framstår for oss som overdimensjonert. Vi legger til grunn at det er mulig å nedskalere seksjonen med mellom 10 og 20 årsverk. Det kan skje ved å ta ned omfanget på deler av oppgaveløsningen, og gjennom samarbeid med eller overføring av oppgaver til andre avdelinger - f.eks. IT og

VST (f.eks. systemkoordinering, informasjonsforvaltning, informasjonssikkerhet, klart språk og kompetansestyring)

- **Brukerveiledning:** Miljøet disponerer i dag rundt 28 årsverk. Behovet har over tid endret seg til færre, men mer krevende samtaler. Ansatte i brukerveiledning bidrar derfor i økende grad også til oppgaver i registerforvaltning. Vi estimerer at rundt 15 årsverk kan reduseres som følge av færre henvendelser og et valg om å levere lavere servicegrad over telefon og legge mer innsats i digitale løsninger.
- **Narvik:** Miljøer i Narvik disponerer rundt 15 årsverk og tilbyr tjenester knyttet til livshendelsen å starte og drift bedrift. Ansatte i Narvik sorterer organisatorisk i hovedsak under Forenklingsseksjonen. Vi foreslår, som det er redegjort for lengre ned i kapittelet, at oppgavene flyttes ut av organisasjonen.
- **BRSys:** Per 2019 var rundt 48 årsverk finansiert over post 45. Disse årsverkene har ansettelsesforhold i ulike deler av organisasjonen. Vi legger til grunn at mange av disse årsverkene kan reduseres dersom prosjektet stoppes eller nedskaleres ved behov. Som et utgangspunkt har vi estimert at 8 årsverk trolig må videreføres for å beholde noe kritisk kompetanse til drift av ny løsning. Vi bemerker at vi denne vurderingen selvsagt vil avhenge av hvordan BRSys-prosjektet finansieres videre og hvilke valg som mht. re-planlegging av prosjektet og framtidig finansiering. Vårt anslag tar utgangspunkt i at det blir behov for store kostnadskutt og at finansieringen av 48 stillinger over post 45 kan opphøre i 2024.

Endringer i kompetansesammensetning

Brønnøysundregistrene har nedbemannet 28 årsverk innenfor registerforvaltning i perioden 2012-2018⁴¹. Samtidig ser vi at det lyses ut inntil 11 stillinger til avdeling for IT pr. mars 2020⁴². Det illustrerer at ansettelsespolicyen over tid har beveget seg i retning av at medarbeidere som slutter ikke automatisk erstattes, med mindre kompetansen anses som kritisk. Det er vår forståelse at kritisk kompetanse i hovedsak anses å være kompetanse innen ulike kategorier for IT, jus, brukeropplevelser (UX) og analysekompetanse. Vi legger til grunn at det vil bli behov for rekruttering av ny kritisk kompetanse også i årene framover, og at det betyr at dette må finansieres gjennom enten kostnadskutt eller økte bevilgninger. Det framstår som viktig at Brønnøysundregistrene framover legger vekt på å etablere en kompetansestrategi som er tilpasset ny strategi og realistiske budsjettammer.

KPMGs vurdering av ytterligere kostnadsreducerende tiltak

Som nevnt over vurderer KPMG at Brønnøysundregistrene ikke utnytter handlingsrommet for kostnadsreducerende tiltak fullt ut. I det følgende belyser vi områder virksomheten kan jobbe med for å gjøre ytterligere tilpasning av virksomheten innenfor tildelt ramme. I vår tilnærming ser vi på balansering av oppgaveporteføljen, dimensjonering av virksomheten, andre driftsutgifter og gevinstrealisering knyttet til større satsinger.

Balansere oppgaveporteføljen – prioritere innenfor samfunnsoppdraget

I forbindelse med at Altinn ble overført til Digitaliseringsdirektoratet fra 1. januar 2020 har Brønnøysundregistrenes samfunnsoppdrag og målstruktur vært gjenstand for en revidering. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser om at det ikke har vært dialog om hvilke oppgaver som faller innenfor og utenfor det nye samfunnsoppdraget. Det har med andre ord ikke vært en grundig avgrensing; - dialogen har dreid seg om hva samfunnsoppdraget skal være. Dette gjør det krevende å

⁴¹ Kilde: Budsjettforslag 2020

⁴² Kilde: Stillingsutlysning på finn.no, aktiv pr. 12. mars 2020

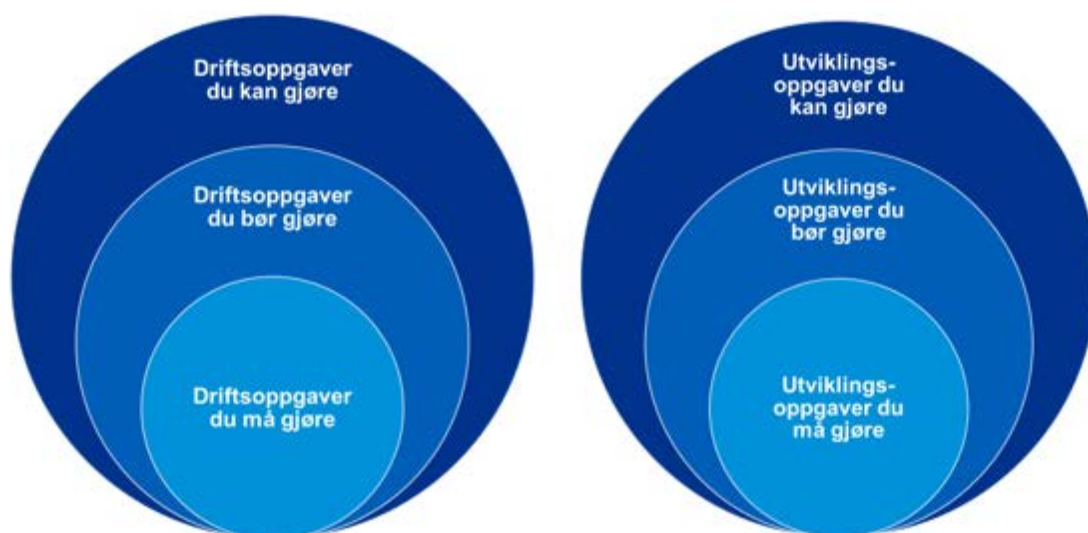
sette en tydelig ramme rundt hvorvidt oppgaver virksomheten gjennomfører i dag faller utenfor samfunnsoppdraget. Det er vårt inntrykk at «Brønnøysundregistrene som forenklingsetaten» har vært, og fortsatt er viktig for både virksomheten og NFD. Hva som faller innenfor og utenfor dette «mandatet» blir mer aktuelt å avgrense i en periode med behov for kostnadskutt.

Vi gir derfor her noen generelle betraktninger rundt hvordan en virksomhet kan innrette sin oppgaveportefølje ut ifra samfunnsoppdraget og gir noen eksempler på oppgaver/oppdrag som bør vurderes i lys av dette.

Hvordan balansere oppgaveporteføljen?

I figuren nedenfor illustrerer vi en aktuell modell for hensiktsmessig balansering av en virksomhets oppgaveportefølje innenfor begrensede budsjettammer.

Figur 12: Modell for balansering av oppgaveportefølje mot samfunnsoppdraget ved begrensede midler



Logikken i modellen er at de viktigste oppgavene – de som *må* gjøres – prioriteres først. Ressursallokering utover i prioriteringssirkelen bør ikke gjøres før disse er løst tilfredsstillende. Gitt Brønnøysundregistrenes økonomiske situasjon så er det viktig med en grundig vurdering av hvilke oppdrag og oppgaver de gjennomfører og nødvendigheten av å gjennomføre de, gitt samfunnsoppdraget.

Den innerste sirkelen representerer oppgaver du *må* gjøre, dvs. kjernevirksomheten knyttet til virksomhetens to mål. I Brønnøysundregistrenes tilfelle vil dette typisk være oppgaver som følger av lov, tildelingsbrev, øremerkede midler og andre føringer fra NFD.

Den nest innerste sirkelen representerer oppgaver som *bør* gjøres, men først etter at kjerneprosessene er løst tilfredsstillende. For Brønnøysundregistrene vil dette typisk være oppgaver som faller inn under samfunnsoppdraget, men som ikke følger direkte av lov etc. Vi tolker deler av forenklingsarbeidet, næringslivkontakten og deler av brukerdialogen som del av denne dimensjonen.

Den ytterste sirkelen representerer oppgaver som *kan* gjøres, men først etter at de oppgavene du *må* gjøre og de du *bør* gjøre er løst tilfredsstillende. Dette er oppgaver som er i randsonen av eller utenfor samfunnsoppdraget og det ikke er noen direkte føringer fra overordnet myndighet som pålegger virksomheten å gjennomføre oppgavene. Det er vår vurdering at virksomheten bruker

vesentlige ressurser på oppgaver som *kan* gjøres og at det bør vurderes om noen av disse skal avvikles, gitt den økonomiske situasjonen virksomheten står i.

KPMGs vurdering av oppgaveporteføljen – oppgaver som kan vurderes løst på andre måter

Tjenesteyting for Domstolene i Norge

Vi ønsker å trekke frem *fakturabehandling og utbetalinger på vegne av namsmannsfunksjonen i Tingrettene* som et av de fremste eksemplene. Sideutgiftene i 2019 var 96,8 MNOK fordelt på 12.421 fakturaer. Oppgaven utføres i stor grad manuelt, og innslaget av papirfakturaer er fortsatt stort. Vi betrakter ikke oppgaven som en naturlig del av Brønnøysundregistrenes samfunnsoppdrag, men det legger beslag på rundt 1,6 årsverk og direkte lønnsutgifter estimert til 850 000 kr. Vi får opplyst at disse oppgavene ble liggende igjen hos Brønnøysundregistrene, da lignende oppgaver ble overført til Statens innkrevingssentral flere år tilbake i tid. Vi betrakter Brønnøysundregistrene som en form for tjenesteyter i dette tilfellet, og Domstoladministrasjonen vil enkelt kunne overta oppgaven ved bruk av DFØ som tjenesteyter, eller sette den ut til Skatteetaten ved Statens innkrevingssentral. Overføringen vil få stordriftsfordeler ved endret oppgaveløsning, og Brønnøysundregistrene kan redusere lønn- og sosiale utgifter med opp mot en million kroner. I hvilken grad bevilgningen samtidig trekkes ut blir et spørsmål NFD må ta stilling til.

Å starte bedrift – veiledningstjenester

Videre vil vi trekke fram veiledning og rådgivning til oppstart av bedrifter – *Narvikkontoret* - som oppgaver vi vurderer at ligger i randsonen av samfunnsoppdraget. Veiledningstjenester knyttet til livshendelsen «å starte bedrift» er åpenbart samfunnsnyttig. KPMG anbefaler likevel at departementet vurderer alternative løsninger for finansiering og organisering. Vi estimerer at Brønnøysundregistrene har et ressursforbruk på 10-12 mill. kroner årlig basert på de samlede driftskostnadene i 2018 og 2019⁴³. En mer hensiktsmessig organisering vil etter vårt syn være å organisere funksjonen i et offentlig-privat samarbeid, f.eks. gjennom å opprette en selvfinansierende stiftelse som delvis finansieres med offentlige tilskudd og delvis finansieres av næringslivet selv. Funksjonen bør innrettes mot å løse oppgaver som det ikke er betalingsvilje for i markedet. Konkurranserettslige hensyn må ivaretas for å unngå at en slik stiftelse konkurrerer i et marked. En mulig løsning at Innovasjon Norges forvalter tilskuddordningen på vegne av NFD og at NHO finansierer næringslivets bidrag til funksjonen.

Internasjonalt arbeid

Brønnøysundregistrene har en omfattende deltakelse i internasjonalt arbeid og samarbeid, og opplyser selv at de har lang tradisjon for å bistå i utvikling av registerløsninger i andre land. Dette inkluderer deltakelse i nettverk og arenaer, utviklingsarbeid, overvåkning og påvirkning av internasjonale lover og rammevilkår og omdømmearbeid. I 2019 var virksomhetens samlede kostnad knyttet til internasjonalt arbeid 9,6 mill. kroner, mens tilhørende oppdragsinntekter beløper seg til 4,4 mill. kroner⁴⁴. Dette innebærer en netto kostnad 5,2 mill. kroner i 2019. Brønnøysund opplyser at innbetalinger i 2020 er periodisert til 2019, og at netto kostnad derfor er lavere. For 2020 virker uansett det internasjonale arbeidet å være nedskalert noe, da det er budsjettert med en samlet kostnad på 3 mill. kroner.

Det er KPMGs vurdering at det internasjonale arbeidet er nyttig for rollen som registerforvalter, men at det ikke er strengt nødvendig ut ifra kan skaleres ned innenfor rammene av samfunnsoppdraget.

⁴³ Kilde: Hovedbok 2018 og 2019

⁴⁴ Kilde: Prosjektrengskap

Vi vil klassifisere dette som oppgaver som i stor grad *kan* gjøres. Vi et potensial for noe nedbemanning som følge av ytterligere nedskalering av arbeidet.

Konsekvens av tilpasninger i oppgaveporteføljen

Ved å gjøre de ovennevnte tilpasningene av oppgaveporteføljen vil virksomheten kunne redusere utgiftene med rundt 15 mill. kroner årlig, uten at det har vesentlig negative konsekvenser for samfunnsoppdraget eller virksomhetens måloppnåelse. I hvilken grad kostnadsreduksjonene fører til budsjettkutt for Brønnøysund er et spørsmål NFD må vurdere dersom det blir aktuelt. Ved en justering av porteføljen er det imidlertid viktig å vurdere de samfunnsmessige effektene. Det er vår vurdering at oppgavene de utfører i randsonen av samfunnsoppdraget antagelig har en positiv samfunnsnytte, som i et slikt scenario står i fare for å forsvinne. Det bør derfor vurderes om det finnes andre aktører, som kan gjøre oppgaven, og om de kan finansieres på andre måte.

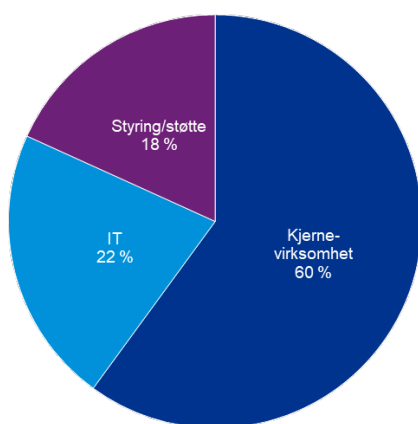
Vi bemerker at dette sannsynligvis ikke er en utfyllende liste over oppgaver som kan vurderes avviklet eller flyttet. For en total tilpasning av oppgaveporteføljen bør virksomheten selv gjøre en gjennomgang og avstemme alle oppgaver i henhold til samfunnsoppdraget. Videre bør det etableres en tettere dialog med NFD rundt avgrensning av samfunnsoppdraget.

Dimensjonering av virksomheten

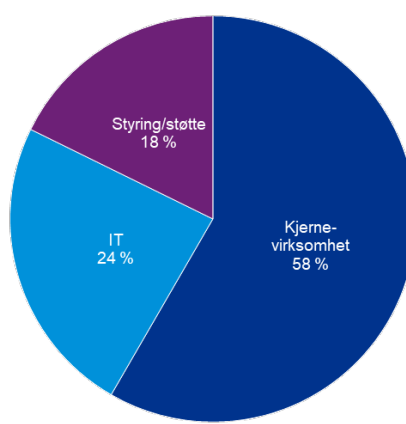
Som tidligere nevnt vurderer KPMG at den skisserte omorganiseringen er fornuftig, men vi vurderer at virksomheten kan gå lenger i vurdering av hvilken nedbemanning som er *mulig* å gjennomføre. Som nevnt under omtale av OU-prosessen anser virksomheten det som realistisk å kun nedbemanne 39 årsverk, samtidig som budsjettunderskuddet er estimert til å skape et behov for nedbemanning på rundt 100 årsverk i perioden 2020-2023. Vi ønsker nedenfor å synliggjøre et potensial for nedbemanning utover dette. Vi bemerker at dette kommer i tillegg til innspill om å overføre oppgaver til andre, eller slutte å gjøre enkelte oppgaver i kapitlet over.

Som inngang til denne vurderingen har vi fordelt årsverkene i tre kategorier, kjernevirksomhet, IT og styring- og støttevirksomhet. Hensikten er å kunne vurdere om det er rom for ytterligere effektivisering/nedbemanning samtidig som virksomheten allokere nok ressurser til kjernevirksomheten, i tillegg til at virksomheten endres fra en arbeidsintensiv til en gradvis mer kapitalintensiv (IT) drift.

Diagrammene under illustrerer fordelingen av antall årsverk i budsjett 2020 (før nedbemanning) og anslått fordeling av antall årsverk etter «realistisk nedbemanning». Vi gjør oppmerksom på at vårt anslag ikke tar høyde for eventuelle vedtak om å innvilge de to satsingsforslagene for statsbudsjettet 2021. I kategorien styring/støtte har vi beregnet alle årsverk i VST, kommunikasjon og toppledergruppa, samt deler av direktørens stab og deler av seksjon for støtte og utvikling i registerforvaltning.



Figur 13: fordeling årsverk etter "realistisk nedbemanning"



Figur 14: Fordeling årsverk budsjett 2020

Som vi ser av figurene over vil etatens skisserte nedbemanningen 2020-2023 innebære en lavere andel årsverk allokeret til kjernevirksomheten, mens det allokeres en høyere prosentandel til IT enn hva som er status pr. mars 2020. Dette er i utgangspunktet naturlig da framtidens registerforvaltning vil være mer kapitalintensiv enn tidligere. Vi bemerker at antall årsverk til IT ikke vil øke, men forbli uendret. Prosentvis økning henger sammen med at de andre kategoriene reduseres. Prosentvis andel årsverk allokeret til styring- og støttevirksomhet forblir konstant på 18 prosent.

KPMG vurderer at andelen av årsverkene som benyttes til styring/støtte framstår som høy, spesielt tatt i betraktning av at IT-ressursene kommer på toppen av andelen på 18 prosent. For universitets- og høyskolesektoren er gjennomsnittlig andel av årsverkene i administrative stillinger beregnet til 23,4 prosent av totale antall årsverk, og vi legger til grunn at dette inkluderer årsverk innen IT⁴⁵. I Fiskeridirektoratet utgjorde stillinger innen styring/støtte, inkludert IKT, 69 av 378 årsverk ifølge årsrapport for 2019. Det tilsvarer 18 prosent. DFØ benyttet 52 av 389 årsverk til Strategi- og fellestjenesteavdelingen og kommunikasjonsstaben ifølge årsrapport for 2018. Dette gir en andel på 13,5 %.

3.3.3.4 Rimelighetsvurdering driftsutgifter

KPMG har gjort en gjennomgang av regnskapet for 2018 og 2019 og gjort en rimelighetsvurdering av virksomhetens driftsutgifter. Hensikten er å få et bilde av de samlede utgiftene til annet enn lønn. For å få et bilde av ev. effektiviseringspotensial framover, har vi analysert regnskapene eksklusive utgifter over post 22, da Altinn ikke lenger er en del av virksomheten.

Utgifter til IKT

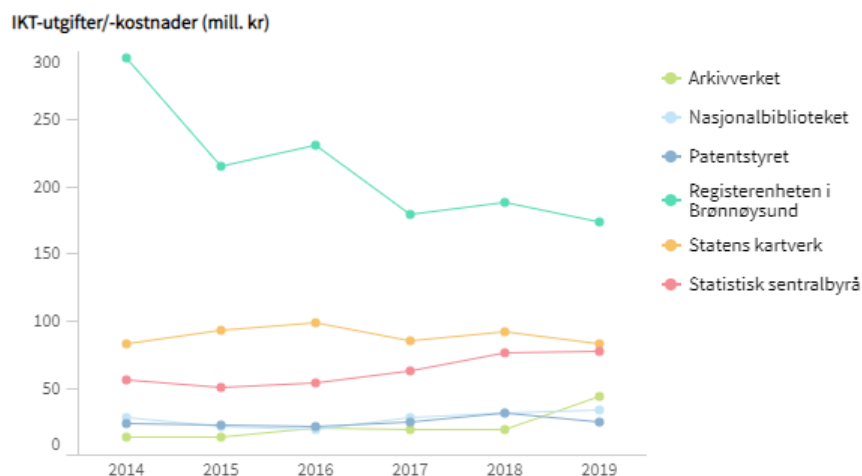
Finansiering av drift og forvaltning er nærmere beskrevet i Gartner-rapporten, og vi har innhentet informasjon om hvordan IT-investeringer planlegges i Skattedirektoratet og UNIT. Det kan synes som om Brønnøysundregistrene har planlagt med for lave utgifter til drift og vedlikehold av nye IT-systemer som f.eks. BRsys. I Skattedirektoratet er det etablert en modell for å estimere kostnader med drift og vedlikehold av nye systemer som framstår som relativt godt utprøvd, og som direktoratet opplyser at er godt kjent og redegjort for i dialog med eget departement om ulike satsingsforslag.

I figuren nedenfor har vi hentet ut IKT-utgifter/kostnader fra statsregnskapet for et utvalg virksomheter. Som det framgår ligger Brønnøysundregistrene høyt relativ til de andre virksomhetene

⁴⁵ Tilstandsrapport for høyere utdanning 2018, Vedlegg - Tabell V.4.20

i utvalget. Flere av de utvalgte virksomhetene har innslag av IT-systemer og databehandling av statistikk, patenter, arkivmateriale, systematisering av dokumenter, registre over eiendommer i Norge mv.

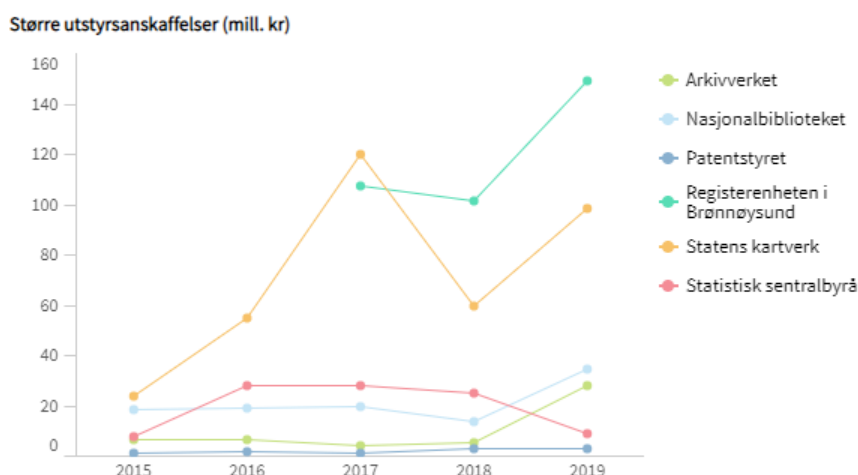
Figur 15: IKT-utgifter/kostnader. Kilde: statsregnskapet.no



Kostnader til investeringer vs. drift av IT-systemer

Finansiering av drift og forvaltning er nærmere beskrevet i Gartner-rapporten, og vi har innhentet informasjon om hvordan IT-investeringer planlegges i Skattedirektoratet og UNIT. Det kan synes som om Brønnøysundregistrene har planlagt med for lave utgifter til drift og vedlikehold av nye IT-systemer som f.eks. BRsys. En stor del av IT-utgiftene i Brønnøysundregistrene er finansiert over post 45. Som det framgår av grafen under, om større utstyrsanskaffelser, utgjør post-45 en svært stor andel av IKT-utgiftene som er illustrert i grafen lenger opp.

Figur 16: Større utstyrsanskaffelser. Kilde: statsregnskapet.no



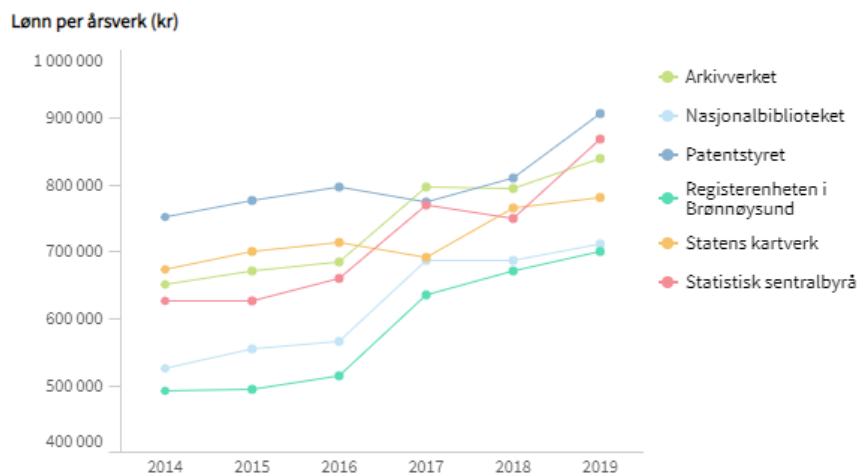
Skattedirektoratet har etablert en modell for å estimere kostnader med drift og vedlikehold av nye systemer som framstår som relativt godt utprøvd, og som direktoratet opplyser at er godt kjent og redegjort for i dialog med eget departement om ulike satsingsforslag. Vi viser til «Modell for estimering av varige kostnader for satsinger» i vedleggsoversikten.

Lønn pr. årsverk

Som tidligere omtalt, under hovedproblemstilling 2, oppgir årsrapporten en gjennomsnittlig lønnskostnad på 551' NOK per årsverk. Samlet lønnsutgift pr. årsverk i Brønnøysundregistrene for 2019 var på om lag 700 000 kroner, hvis vi korrigerer for 80. millioner i lønnskostnader som ble aktivert i balansen. I denne sammenheng må det nevnes at virksomheten er tilknyttet et geografisk område med redusert arbeidsgiveravgift med 5,1 prosent til sammenligning med standard avgift som er 14,1 prosent⁴⁶. *Korrigert for redusert arbeidsgiveravgift vil gjennomsnittlig lønnsutgift pr. årsverk være om lag 765 000 kroner.*

Sammenlignet med andre offentlige virksomheter framstår ikke lønnsnivået i Brønnøysundregistrene som for høyt⁴⁷, og vi har ikke noe grunnlag for å vurdere innsparinger med utgangspunkt i selve lønnsnivået. Ved sammenligninger mot andre ser vi at Brønnøysundregistrene er plassert lavt opp mot andre virksomheter, og hvis vi justerer for arbeidsgiveravgiften ligger etaten på samme nivå som f.eks. Kartverket.

Figur 17: Lønn per årsverk (kr) – Kilde: statsregnskapet.no



Reiseutgifter

Brønnøysundregistrenes årlige **reiseutgifter** knyttet til drift er totalt 9 mill. kroner⁴⁸. Med om lag 450 årsverk tilsvarer dette i underkant av kroner 20 000,- pr. årsverk pr. år. Med Altinn ca. 35 000 kr per år per pers i snitt. Reiseaktiviteten framstår som relativt omfattende. Dersom vi legger til grunn at det trolig er mellom 50 og 100 av 450 ansatte som regelmessig har et reisebehov i tjenestesammenheng, vil gjennomsnittlig reisekostnad for disse mellom 90 og 180 000 kroner per år.

Brønnøysundregistrenes årlige **reiseutgifter** knyttet til drift er totalt 9 mill. kroner⁴⁹. Med om lag 450 årsverk tilsvarer dette i underkant av kroner 20 000 kr per årsverk pr. år. Med Altinn var beløpet ca. 35 000 kr per år per pers i snitt. Reiseaktivitet framstår for oss som relativt omfattende. Dersom vi legger til grunn at det er mellom 50 og 100 av 450 ansatte som regelmessig har et tjenstlig reisebehov, vil gjennomsnittlig reisekostnad for disse mellom 90 og 180 000 kroner per år.

⁴⁶ <https://www.skatteetaten.no/satser/arbeidsgiveravgift-soneinndeling/>

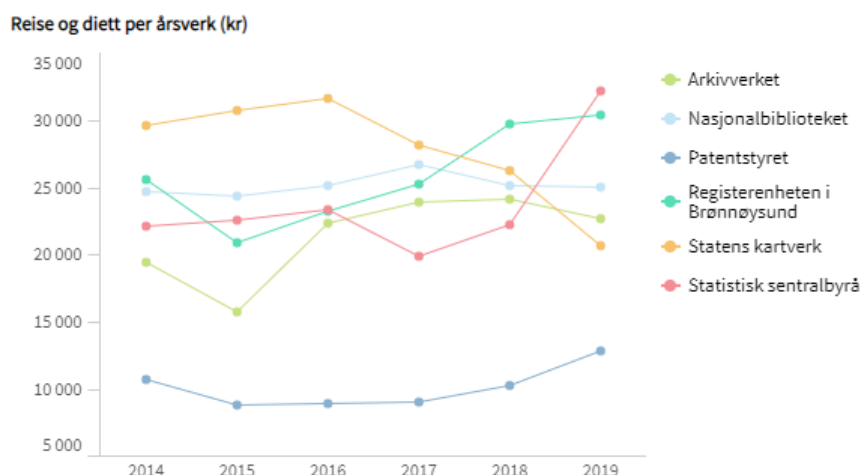
⁴⁷ Kilde: Statsregnskapet.dfo.no

⁴⁸ Kilde: Hovedbok 2018, Hovedbok 2019

⁴⁹ Kilde: Hovedbok 2018, Hovedbok 2019

Brønnøysundregistrene kommenterer i faktasjekk av rapportutkastet at en reise tur/retur Oslo normalt vil koste i nærheten av kr 10 000 inkludert overnatting. Etaten er ikke enig i vurderingen at 9-18 reiser per pr i gjennomsnitt for berørte ansatte er omfattende reisevirksomhet. Etaten opplyser samtidig at innsparingsforslaget på 5 MNOK i 2021 er knyttet primært til redusert reiseaktivitet. KPMG opplever de nevnte 9-18 reisene som høy reiseaktivitet, når en tar i betraktning at svært mange oppgaver lar seg løse over videomøter. Ved sammenligning mot andre statlige virksomheter ligger Brønnøysundregistrene høyt, jamfør figuren under.

Figur 18: Reise og diett per årsverk. Kilde: Statsregnskapet.no



Annet

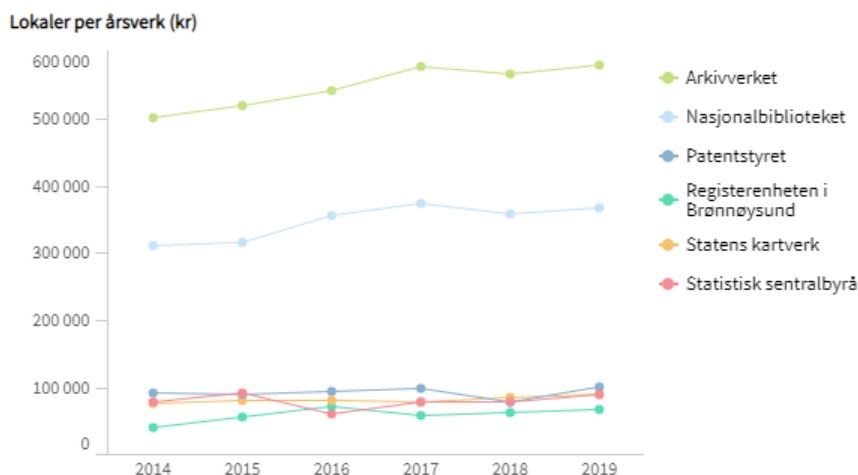
Utgifter til **telefoni og datakommunikasjon** var 16,5 mill. kroner i 2018 og 17,3 mill. kroner i 2019. En stor del av dette (15,8 millioner kr) er Brønnøysundregistrene sin andel av utgifter til Altinn.

Brønnøysundregistrene har regnskapsført rundt 1,2 mill. kroner til *på konto 6840 litteratur og 6841 abonnementer*⁵⁰. Det framstår som nokså omfattende, og gitt de pressede økonomiske situasjonen mener vi dette er et område for kostnadsreduksjon. Brønnøysund opplyser i faktasjekk av rapportutkastet at en del kostnadene er relatert til medieovervåking og abonnement for krisehåndteringssystem. KPMG vurderer at det vil være mulig å redusere en del av disse utgiftene, men forstår på etaten at en del av kuttene relatert til abonnementer er tatt ut allerede.

Utgifter til lokaler har ligger lavt relativt til andre statlige virksomheter med de nåværende lokalene, noe grafen under viser. Med nye lokaler vil kostnadene øke betraktelig per årsverk, men lokalene blir vesentlig bedre enn de gamle. Brønnøysundregistrene har bidratt til at kostnadene for nye lokaler ble vesentlig redusert, gjennom utredningen av ulike alternativer. Etaten vil få netto reduserte husleiekostnader gjennom at Digitaliseringsdirektoratet også skal benytte nye lokaler. En mulighet for redusert netto leiekostnad kan være å fremleie en del av de nye lokalene.

⁵⁰ Kilde: Hovedbok (kontospesifikasjon) for regnskapet 2019

Figur 19: Lokaler per årsverk. Kilde: Statsregnskapet.no



3.3.3.5 Gevinstrealisering knyttet til større satsinger

Gevinstrealisering fra effektivisering bør tas ut i reduserte årsverk, slik intensjonen er i regjeringens Digitaliseringsstrategi og i styringssignalene fra NFD:

- Brønnøysundregistrene bør framover planlegge med at gevinster som realiseres gjennom økt produktivitet bare delvis kan beholdes av virksomheten selv.
- For å høste gevinster av investeringer i nye IKT-systemer er det behov for å prioritere en større andel av driftsutgiftene til drift og forvaltning av nye IKT-systemer.
- Brønnøysundregistrene har gradvis økt produktiviteten gjennom bruk av ny teknologi, men bør etter vår vurdering intensivere arbeidet for å oppfylle egen målsetning om å være en foretrukket registerforvalter.

Planlagte gevinster av ny registreplattform

KPMG vil legge til at både Brønnøysundregistrene og A-2 overfor oss legger vekt på at satsingsforslagene som ligger inne for 2021 er vesentlige for å realisere gevinster av ny registreplattform. Vi forstår det slik at A-2 vil gi spesifikke råd om hva NFD bør vektlegge i planleggingen av BRsys framover, og går ikke nærmere inn på enkeltelementer i satsingsforslagene eller økonomiske konsekvenser av disse.

I samtaler KPMG har hatt med Skatteetaten om arbeidet nytt Folkeregister har vi spurt om hvilken tilnærming de har valgt i situasjoner der de har vært nødt til å prioritere vekk funksjonalitet, på grunn av begrensninger i ressurstilgang eller tid til rådighet. Skattedirektoratet la da vekt på å starte med å redusere funksjonalitet som ikke berører planlagte gevinster. De la videre vekt på å ta ned grad av automatisering der saksvolumene er små. Vi ser for oss at dette kan ha en overføringsverdi for NFD i dialog med Brønnøysundregistrene i planleggingen av de siste hovedleveransene. Et tredje moment som kan ha overføringsverdi er at Skattedirektoratet har vektlagt å unngå å røre ved grensesnitt mot eksterne som etaten allerede har forpliktet seg til.

3.3.3.6 Effekt av aktuelle innsparingstiltak for budsjettåret 2021

I gjennomgangen over har vi gitt innspill for å belyse mulige effektiviseringstiltak uavhengig av hva som blir framtidig budsjetttramme. Hensikten har vært å synliggjøre for departementet at det finnes en rekke mulige grep for å redusere kostnader. Vi har tatt utgangspunkt i at det uansett vil være et behov for å redusere driftskostnader framover. Det er flere usikre forutsetninger knyttet til framtidig budsjettnivå, jamfør gjennomgangen av BRsys og avveininger departementet må gjøre om justeringer i finansieringen i lys av satsingsforslagene.

I likhet med Brønnøysundregistrenes vil vi understreke at 80 % av tildelingene på ordinære driftsposter (post 01 og 21) per nå er bundet opp i lønn. En vesentlig nedbemanning er derfor nødvendig for redusere driftskostnadene framover.

Et sentralt spørsmål for departementet er hvilke tildelinger etaten bør få tildelt for budsjettåret 2021 og med hvilke forutsetninger. Flere momenter bør vurderes:

- Prosjektperioden for BR sys er utvidet til 2023, og forsinkelsen er varslet til Stortinget.
- Satsingsforslag for 2021 er begge relatert til planlagte gevinster med ny registerplattform:
 - Satsingsforslaget 100 prosent (datafangst og tilgjengeliggjøring)
 - Satsingsforslaget drift/utvikling BRsys (teknisk gjeld, økte utgifter sikkerhet mv.)
- Et estimert underskudd på 30 mill. kr skal håndteres og beskrives i budsjettforslaget 2021:
 - NFD har besluttet at økt husleie skal dekkes over egen gjeldende budsjetttramme.
 - Etaten har foreslått reduksjoner på 16 millioner kroner uten oppsigelser.
 - Rundt 14 millioner kroner i underskudd bør dekkes inn gjennom oppsigelser.

Brønnøysundregistrene sin prognose er å redusere antall årsverk med 50 i løpet av 2020 og 2021, hvorav rundt 10 årsverk må skje ved bruk av oppsigelser for å oppnå budsjettbalanse for 2021.

KPMGs vurderer at det haster å gå igangsette prosessene med oppsigelser. Nye budsjettmidler som eventuelt tilføres for 2021, bør øremerkes til bestemte formål innen drift eller utvikling. NFD bør vurdere nøye hvilke forutsetninger som legges til grunn i forslaget til budsjettvedtak. Det bør beskrives i hvilken grad fullmakten åpner for varige budsjettvirkninger i form av faste ansettelser. Vi ser en risiko for at nye budsjettmidler kan benyttes til å utsette nødvendige oppsigelser for å redusere varige driftskostnader.

Rundt 10 midlertidige ansettelser planlegges avsluttet i 2020 og det er planlagt med rundt 11 millioner kostnadsreduksjoner gjennom naturlig avgang i 2021. Kostnadsreduksjoner gjennom reduserte reiser mv. er planlagt av Brønnøysund med 5 millioner kroner i 2021. Vi legger til grunn at noe av innsparingen skjer ved å dimensjonere ned internasjonalt samarbeid og fysisk deltakelse i ulike fora innenlands.

Andre tiltak som kan effekt for budsjettåret 2021

Vi mener *outsourcing av tjenester for forvaltning, drift og vedlikehold av bygg (FDV-tjenester) og kontorstøttetjenester* bør planlegges raskt, og knyttes opp mot at nytt bygg skal tas i bruk høsten 2021. Vi tror det er mulig at dette kan få budsjettvirkninger allerede i 2021. Vi viser til vårt anslag om at rundt 25 årsverk trolig kan reduseres i støttetjenester. Vi anslår at det kan være mulig å redusere

med rundt 10 årsverk allerede i 2021 gjennom å nedskalere antall årsverk til kontorstøtte, bygg og sikkerhet og økonomistyring og personal.

Outsourcing av lønn- og regnskapstjenester til DFØ bør iverksettes så raskt som mulig, men vi vurderer at DFØ har så mange nye kundeopptak i 2021-22 at det trolig er mest realistisk å planlegge med virkning fra 2022 eller 2023. Vi mener derimot at en flytting av oppgaver relatert til sideutgifter bør være mulig med virkning fra 2021, og kan redusere kostnadene med rundt 850 000 kroner dersom Domstoladministrasjonen er villig overta oppgavene tilbake uten kompensasjon. Etter hva vi kjenner til benytter Tingrettene DFØ som tjenesteyter, og bør derfor effektivt kunne ta imot oppgaven med sideutgiftene.

Overføring av Narvikskontoret til en ny organisasjon med ny finansieringsordning vil neppe være realistisk å få til med virkning fra 2021. Vi ser for oss at dette vil kreve samhandling med flere aktører, og derfor vil ha et lengre perspektiv.

3.3.4 Anbefalinger

Vi mener det er viktig at NFD starter omstilling og nedbemanning av Brønnøysundregistrene nå. Tilpasninger av nivået på driftsutgifter må skje selv om det eventuelt tilføres nye øremerkede midler knyttet til BRsys. Vi mener det også er viktig at NFD prioriterer å ta tak i utfordringene vi observerer i styringsdialogen, og at departementet sørger for at Brønnøysundregistrene prioriterer oppfølgings tiltak for styrke virksomhetsstyringen.

KPMG vurderer at det området som bør være gjenstand for ytterligere nedbemanning først og fremst er styring- og støttefunksjoner. Rundt 18 prosent av de ansatte vil arbeide innenfor slike funksjoner, både før og etter «realistisk nedbemanning». Å benytte 70 årsverk til styring- og støttefunksjoner i en virksomhet med i underkant av 400 ansatte vil etter vårt syn være overdimensjonert ut i fra behovet. Vi legger til grunn at funksjonene ikke er tilstrekkelig verdiskapende for å kunne forsvare en slik ressursbruk.

Vi gir nedenfor våre anbefalinger om hvordan etaten kan ta grep for å redusere støttefunksjoner gjennom redusert kapasitet og service internt, outsource visse tjenester og slutte å gjøre enkelte oppgaver. Dette vil ha konsekvenser for tjenestene etaten leverer, men vi vurderer at det kan gjøres uten vesentlige negative konsekvenser for samfunnsoppdraget. Anbefalinger:

- Start tidlig med nedbemanning for å komme i budsjettbalanse. Prosessen bør vurderes i tett sammenheng med oppfølging av bruk av utviklingsmidler, for å unngå uheldige framtidige budsjettbindinger. Departementet bør ved vurdering av satsingsforslagene, forvise seg om at midlene ikke benyttes til å utsette nødvendige kutt i driftskostnader.
- KPMG foreslår at Brønnøysundregistrene går inn på en delservicemodell der DFØ gir tilgang til systemene, og Brønnøysundregistrene utfører flere av oppgavene selv. Dagens løsning er at etaten kjøper tilgang til Agresso lønn og regnskap fra Unit4. Totalt benyttes rundt 7 årsverk på lønns og regnskapstjenester, herunder prosessering av inntekter fra gebyrer. Årsverk og lisensavtaler mv. beløper seg til i overkant av 5 millioner kroner. Kostnadsnivået vil bli lavere dersom virksomheten går over til DFØ som tjenesteyter innen lønn- og regnskapstjenester. For å sannsynliggjøre vår påstand vil vi trekke fram at da DFØ overtok

lønn- og regnskapsoppgaver for departementene tok de ned ressursbruken fra 53 ansatte i DSS til 37,5 ansatte⁵¹. Det tilsvarer en nedgang i årsverk på nesten 30 prosent.

- Antall ansatte i Seksjon personal og organisasjon kan reduseres fra dagens 12 årsverk. I bemanningsplanen oppgis det at 3 personer jobber med strategisk kompetanseutvikling. Gjennom våre intervjuer med nøkkelpersoner i virksomheten har vi etablert et inntrykk av at virksomheten er umodne på kompetansestyring. I utgått strategidokument for 2019-2022 er det henvist til en kompetansestrategi fra 2012 som trolig ikke er i bruk, ettersom den ikke er oppdatert. Virksomhetens kompetanseplan for 2019⁵² består i hovedsak av kurs og sertifiseringer det er budsjettert for. Vi hadde forventet å finne et oppdatert overordnet, dokument som setter retning for kompetansestyringen framover. Det er ifølge bemanningsplanen rundt 6 personer som jobber med rådgivning og veiledning knyttet til blant annet kompetanse.
- Seksjon for sikkerhet og bygg kan reduseres fra dagens 14 årsverk. Dette har sammenheng med at virksomheten nå skal flytte fra tre til ett bygg i Brønnøysund sentrum. Det er vår vurdering at dette vil synergieffekter og potensial for effektivisering, som kan gi grunnlag for kutt i antall årsverk til disse oppgavene. Brønnøysundregistrene er omfattet av sikkerhetsloven. Bygget er et skjermet objekt og det kan påløpe merkostnader med FDV-tjenester. Etter KPMGs vurdering synes antall ansatte likevel høyt, og vi ser det som hensiktsmessig å sette ut flere av disse oppgavene. Det bør gjøres en vurdering av i hvilken grad FDV-tjenester enkelt kan kjøpes markedet i Brønnøysundregionen. En mulighet kan være å kjøpe deler av tjenestene fra utleier av nytt bygg eller å samarbeide med Avinor om kjøp av FDV-tjenester.
- Seksjon for administrasjon og kontorstøttetjenester. Resepsjonister, renholdere og diverse. Brønnøysundregistrene disponerer nær 13 årsverk til kontor- og støttetjenester per 2020. Disse ressursene leverer tjenester som for eksempel renovasjon, resepsjon mv. Brønnøysundregistrene har ansatt egne renholdere og bruker totalt 8 årsverk på oppgaven. Når virksomheten flytter fra dagens tre lokasjoner til ett nytt bygg bør oppgaven kunne løses med en lavere ressursbruk. KPMG anbefaler at det gjøres en kritisk gjennomgang av både ressursbruken, servicenivået som tilbys og i hvilken grad tjenesten kan eller bør outsources til eksterne leverandører. Sannsynligvis kan flere oppgaver enkelt anskaffes fra en privat leverandør til en vesentlig lavere kostnad, uten at dette påvirker virksomhetens evne til å levere på samfunnsoppdraget.
- Dublering av styringsoppgaver
KPMG observerer at støtte- og styringsoppgaver i stor grad er desentralisert i organisasjonen. Avdeling for registerforvaltning disponerer over 30 årsverk til det som for oss delvis framstår som støttetjenester. Det utgjør rundt 15 prosent av registerforvaltning. Direktør disponerer en egen stab i tillegg til virksomhetsstøtte og en egen kommunikasjonsenhet. Flere ansatte som tidligere var plassert i kommunikasjonsenheten er nå plassert i ulike avdelinger.
- Dimensjonere og fokusere forenklingsarbeidet
NFD bør vurdere om, og i hvilken grad, det er behov for å klargjøre hvilke rammer som gjelder for forenklingsarbeidet framover. Dersom etaten skal kutte kostnader gjennom å

⁵¹ Kilde: DFØs årsrapport 2017

⁵² Kilde: Kompetanseplan 2019

identifisere oppgaver de kan slutte å gjøre, vil det være en fordel å ha klare rammer for å prioritere og fokusere oppgaver knyttet til forenkling overfor næringsliv og innbyggere.

- Etaten bør ta i bruk et kundesystem (CRM) med brukerlisenser for ansatte som har kundekontakt. Det bør videre være mulig å i enda større grad utnytte synergier mellom Brukerdialog/call senter (12 årsverk eksklusive Narvik) og seksjon støtte og registerutvikling (31,5 årsverk) når omorganiseringen samler disse miljøene.

4. KPMGs innspill til videre oppfølging

Kapittel 3 inneholder våre anbefalinger til de tre hovedproblemstillingene og er således vårt svar på mandatet. Vi vil utarbeide en presentasjon med sammendrag av sluttrapporten, og foreslår å legge denne fram for departementet i løpet av mai.

KPMG foreslår 5 punkter NFD bør prioritere i prosessen framover:

1. Å gi klare forventinger til omfang, tidslinje og virkemidler for reduksjon i antall årsverk.
2. Å støtte ledelsen i Brønnøysundregistrene i gjennomføringen av planlagt omorganisering.
3. Å gi en kort, men realistisk frist for å gjennomføre outsourcing av definerte tjenester.
4. Å øke farten på automatisering av kjernevirksomheten registerforvaltningen, blant annet gjennom å prioritere grep som er beskrevet i satsingsforslaget 100 %.
5. Å tydeliggjøre departementets ambisjonsnivå for Brønnøysundregistrene framover, i lys av ny strategi, gjennomgangene til KPMG og A-2 og ved vurderingen av satsingsforslagene.

5. Vedlegg 1 – Dokumentanalyse

De viktigste dokumentene KPMG har gjennomgått framgår av oversiktene nedenfor.

5.1 Dokumenter mottatt fra NFD

Dokumentgruppe	Dokumenter
Referater etatsmøter	Vår 2019, vår og høst 2018, vår og høst 2017
Korrespondanse med Riksrevisjonen	Revisjonsberetning 2018-2017-2016 Oppsummering av revisjonen 2018-2017-2016 Interimsrevisjon driftsutgifter 2018 Svarbrev fra BR for 2017 og 2018
Budsjettinnspill og satsingsforslag	BR - Tiltak for effektivisering Svar vedr. regnskap post 22 Spm. vedr. budsjett post 22 Rapport for andre tertial 2019 Rapport andre tertial 2018 NFD - ny gebyrstruktur BR Gjennomgang av gebyr 2017 BR - satsingsforslag 2020 BR - rapport for andre tertial 2017 BR - innspill revidert budsjett 2019 BR - innspill revidert budsjett 2018 BR - informasjon om post 22 BR - forslag til budsjett for 2020 BR - budsjettforslag for 2019 BR - budsjettforslag for 2018
Andre relevante styringsdokumenter	Tillegg tildelingsbrev 2019 Tillegg til tildelingsbrev 2019 - 2 Tillegg tildelingsbrev 2019 - 3 Tillegg tildelingsbrev 2018 Tillegg til tildelingsbrev 2018 - 3 Tillegg til tildelingsbrev 2018 - 2 Tillegg tildelingsbrev 2017 - 2 Forklaring fullmakter 2017 BR- Tildelingsbrev 2017 BR - tildelingsbrev for 2020 BR - tildelingsbrev for 2018 BR - Tildelingsbrev 2019 BR - soknad om fullmakt 2017 BR - hovedinstruks BR - fullmakt 2017 BR - aarsrapport for 2018 BR - aarsrapport 2017
Konkurransesgrunnlag oppdraget	Doffin.no

Dokumentoversikt delt med A-2 i gjennomgangen av Ny registerplattform BRsys	Styringsdokumenter Prosjektdeltakere Rapporter Gevinstberegninger Langtidsbudsjett mv.
---	---

5.2 Dokumenter mottatt fra Brønnøysundregistrene

Dokumentgruppe	Dokumenter
Fullmakter økonomi	Attestasjonsfullmakt Bekreftelse budsjettdekning innkjøp Budsjett disponeringsfullmakt Budsjett disponeringsmyndighet pr. person Risiko leverandørforhold innkjøp Eksempel budsjett disponeringsfullmakt BDM_202002051142
Økonomi- og styringsprosesser	Intern økonomi-instruks for Brønnøysundregistrene Hoved-instruks for økonomiforvaltningen Plankalender 2019 Årshjul Brønnøysundregistrene 2019 med sikkerhet
Struktur og systemer	Kontoplan/kontostreng Systemoversikt økonomi Årsverk 2019 og 2020 Presentasjon av Innkjøpsteamet 12. mars 2020 Prosesskart BR-20200113
Interne styringsdokumenter	Kompetanseplan 2019 Strategiplan 2020-2023 Strategi BR 2020_2023 - endelig versjon Porteføljestyling – prosess 20190912 Saksframlegg portefølje 2020
Styrings- og økonomirapporter	Saldobalanser 2016-2019 Oversikt over største leverandører Hovedbok 2018-2019 Fakturing_BRsys_18022020kb Porteføljestyling-prosess_20190912 Saksframlegg Prosjektportefølje2020_280120 v1 xxx-2019 - Saksframlegg porteføljestyling_org Beregningsmodell brukerstøttetjenester - ABS 2019 OH_201929042019fg andel perosnalksot_11032020fg Lønn stillingskategori og seksjon Prosjekter 2019-2020
Års- og tertialrapportering	Alle dokumenter i perioden 2018-2019
BR og IT-området	Totale livsløpskostnader – presentasjon 2019 IT-budsjett 2020 IT-sourcingstrategi – sluttleveranse 2019-2021
Saksdokumenter nybygg	Kostnader bygg 2018_nytthus NOTAT – brukerstyr 18.07.2018 Notat_organisering 151113 Rapport Brukerutstyr (statsbygg, rapport brukerstyr) Sammenstilling brukerstyrerapport Original 13.06.18 Innstilling til NFD (2) Presentasjon for NFD - 2017-11-30 Brønnøysundregistrene – final Godkjenning kontraktssignering(1)(585416)
Åpningsbalanse	Alle dokumenter knyttet til godkjenning av åpningsbalanse
Brønnøysundregistrenes satsingsforslag	Alle dokumenter i perioden 2008-2019 (65 dokumenter)
Virksomhetsplaner og bemanningsplaner	FB_VP 2019 RF_VP 2019 Overordnet IT - Virksomhetsplan 2020 - 2023_ Bemanningsplan DS Bemanningsplan FB Bemanningsplan IT Bemanningsplan Kom

	Bemanningsplan RF Bemanningsplan VST
Internkontroll økonomi	Risiko og kontrollmatrise Risikoreducerende tiltak 2020 - TLM 25. februar Risikovurdering 2020 - nytt oppsett
Dialog Nærings- og fiskeridepartementet og Brønnøysundregistrene	Dialogmøte 2019.06.28 Dialogmøte 2019.08.09 – 1 Dialogmøte 2019.08.09 – 2 Dialogmøte 2019.09.02 Dialogmøte 2019.09.25 - inkl. referat Totalbilde 2020 - 2027 til NFD – bemanning Totalbilde 2020 – 2030 Møte NFD 28.06.2019 2019.08.25 Temasak Brønnøysundregistrenes budsjettsituasjon
Etatsmøter	2016.05.09 Samlet presentasjon etatsmøtet 9.mai 2016 2016.11.23 Etats møte NFD 23112016 - Samfunnsikkerhet og informasjonssikkerhet 2017.12.04 Etats møte des 2017 2017.12.04 Samlet presentasjon3 etats møte 4. desember 2017 2018.05.04 Presentasjon NFD etats møte 4. mai 2018 2018.11.21 Grunnbevilgningen for post 22 21.nov.2018 2018.11.21 Presentasjon etats møte 21.nov 2018 kl. 16 2018.11.21 Økonomisk status og revisjonsstatus 21.nov.2018 2019.04.30 etatsmøtet_ april 2019_ samlet siste 2019.11.25 Etats møte – BRsys 2019.11.25 Lysbilder etats møte 25.11.2019 2019.11.25 Status Nytt registerbygg_ etats møte25.11_ Merknader referat etats møte 2018.05.04 Merknader referat etats møte 2018.11.21 Merknader referat etats møte 2018.05.04 (intern oppfølging) Merknader referat etats møte 2019.11.25 Merknader referat etats møte 2019.04.30
Dialog med Riksrevisjonen	Revisjonsrapport for 2018 Revisjonsrapport for 2017 Revisjonsrapport for 2016 Revisjon 2018 – oppsummering Revisjon 2018 – driftsutgifter Revisjon 2017 – oppsummering Revisjon 2016 – oppsummering Tilbakemelding til Riksrevisjonen 2017 Tilbakemelding til Riksrevisjonen 2018
Tilsendt i fatkasjekk-runden	1. Strategi – One-page, ny, vedtatt versjon 2. Tiltak for effektivisering i statlige virksomheter 3. Beskrivelse av OU-prosjektet 4. Beskrivelse av Direktørens stab (DS) 5. Beskrivelse av seksjon for Støtte og Registerutvikling (SOR)

5.3 Dokumenter fra andre kilder

Kilde	Dokumenter
DFØ	Rapport 2018:4 «Bruk-og-nytte-av-regnskapsdata-i-styringen»
DFØ	Beste praksis etatsstyring og virksomhetsstyring, veiledning til årsrapport og årsregnskap, standard kontoplan, SRS, samt utredningsinstruksens minimumskrav,
NRK – artikkel 14. oktober 2019 nett	«Her snur de ryggen til næringsministeren etter sjokkbeskjeden»
Vista analyse for NHO	Rapport 2011:18 «Statlige tilsyns gebyrinntekter»
Regjeringen.no om statsbudsjettet	Fagproposisjon NFD budsjettåret 2020 og 2019
Skattedirektoratet	«Modell for estimering av varige kostnader for satsinger» Skattedirektoratets modell (2019) for beregninger av varige driftskostnader knyttet til anskaffelse av nye systemløsninger.
Skattedirektoratet	Presentasjon av arbeidet med nytt Folkeregister (NF)

Finansdepartementet	Rundskriv til forvaltningen innen statlig økonomiforvaltning: ▪ Årlige rundskriv om statsbudsjettet og satsingsforslag ▪ Rundskriv 101 Statens kontoplan statsbudsjettet ▪ Rundskriv 102 Standard kontoplan statlige virksomheter ▪ Rundskriv R-110 Fullmakter iht bevilgningsreglementet ▪ Rundskriv R-112 Retningslinjer gebyrer og sektoravgifter ▪ Rundskriv R-115 utarbeidelse av årsregnskap
Difi	Rapport 2018:9 Administrative fellesfunksjoner i staten Status og utviklingsmuligheter
KPMG	Utredning av muligheter for effektiviseringsgevinster hos UKE – delrapport 3: Utredning av muligheter for effektivisering av HR-basistjenester
Økonomistyrelsen om god praksis i danske styrelser	Veiledning «Enkel og værdiskabende styring og ledelse» https://oes.dk/vores-pejlemarker/enkel-og-vaerdiskabende-styring-og-ledelse/
Ekonomistyringsverket om god praksis i svenske myndigheter	ESV 2019: 28 Myndigheters effektiviseringsinnsatser

6. Vedlegg 2 – Intervjuer og gruppesamtaler

KPMG har gjennomført intervjuer enkeltvis eller i grupper med miljøer listet under. Vi har gjennomført to runder med intervjuer i Brønnøysund i perioden 10-12. februar og 10.-12. mars 2020.

6.1 Nærings- og fiskeridepartementet

1. Næringspolitisk avdeling
2. Administrasjonsavdelingen

6.2 Brønnøysundregistrene

1. Direktør og øvrige ledere i toppledergruppa
2. Enkelte seksjonssjefer ved avdeling for
 - 2.1 Registerforvaltning
 - 2.2 Brukerdialog og forenkling
 - 2.3 Virksomhetsstøtte
3. Et utvalg involverte i prosjekter
 - 3.1 Ny registerplattform/BRsys
 - 3.2 Nye lokaler

6.3 Andre miljøer

1. Digitaliseringsdirektoratet – avdeling for Digitalisering, dvs. Altinnmiljøet ved leder og stab
2. UNIT ved assisterende direktør
3. Skatteetaten ved
 - 3.1 Divisjon for virksomhetsstyring, strategi, porteføljestyling og tilrettelegging
 - 3.2 IT-divisjonen
 - 3.3 Nytt folkeregister
4. A-2 – 2 møter for å koordinere gjennomgangene som utføres på oppdrag for NFD

7. Vedlegg 3 – Samfunnsoppdraget

Brønnøysundregistrenes oppgaver følger av forskrifter, budsjettvedtak, tildelingsbrev og instruks

Brønnøysundregistrenes oppgaver har hjemmel forskrifter fastsatt med hjemmel i lov, føringer fra NFD i tildelingsbrev, instruks og styringsdialog, rammer fastsatt av regjeringen i strategier og (eksempelvis Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor), rundskriv til forvaltningen med mer.

I NFDs instruks til Brønnøysundregistrene⁵³ gir departementet en oppsummering av sentrale lover og forskrifter. Lovene regulerer i stor grad næringslivet og befolkningens meldeplikt til registre og definerer at statens registerforvalter utpekes av Kongen. Nedenfor følger en liste over lover og forskrifter som angir at Brønnøysundregistrene er pekt ut som registerforvalter.

Følgende lover og forskrifter m.v. er sentrale i Brønnøysundregistrenes myndighetsutøvelse, jf. NFDs instruks til Brønnøysundregistrene:

- Lov om Enhetsregisteret av 3. juni 1994 nr. 15
- Lov om Foretaksregisteret av 21. juni 1985 nr. 78
- Lov om registrering av frivillig virksomhet av 29. juni 2007 nr. 88
- Lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene av 17. juni 2005 nr. 102 kapittel 2
- Lov om årsregnskap m.v. av 17. juli 1998 nr. 56 kapittel 8
- Lov om gjeldsforhandling og konkurs av 8. juni 1984 nr. 58 kapittel XIX
- Lov om alternativ behandling av sykdom mv. av 27. juni 2003 nr. 64
- Lov om tinglysning av 7. februar 1935 nr. 2 kapittel 4
- Lov om ekteskap av 4. juli 1991 nr. 47
- Lov om Oppgaveregisteret av 6. juni 1997 nr. 35
- Lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. av 9. januar 2009 nr. 2 § 12
- Lov om akvakultur av 17. juni 2005 nr. 79

⁵³ Kilde: Hovedinstruks for styringen av Brønnøysundregistrene, fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 30.06.2014

Regjeringens prioriteringer for Brønnøysundregistrene for 2020 er beskrevet i budsjettforslaget til Stortinget, Prop 1S (2019-2020) og operasjonalisert i NFDs tildelingsbrev til etaten for 2020.

Prop 1S (2019-2020) - prioriteringer 2020

Brønnøysundregistrene skal prioritere arbeidet med å utvikle og forvalte de registrene etaten har ansvaret for. Arbeidet med ny registerplattform er vesentlig i denne sammenheng. Gjennom dette prosjektet skal det legges til rette for brukervennlige, sikre og automatiserte løsninger som forenkler og effektiviserer saksbehandlingen i Brønnøysundregistrene. Brønnøysundregistrene skal i 2020 prioritere å arbeide videre med å øke produktiviteten og fremdriften i prosjektet. Implementering av Løsreregisteret og Ektepaktregisteret skal prioriteres.

*Det er en risiko for at prosjektet for ny registerplattform ikke oppnår de resultatene som er planlagt innenfor den fastsatte kostnadsrammen. Brønnøysundregistrene skal avklare hvordan prosjektet kan tilpasses innenfor gjeldende rammer og holde departementet jevnlig orientert. Fra 1. januar 2020 vil Altinn være en del av Digitaliseringsdirektoratet. **Brønnøysundregistrene skal innrette sin virksomhet med hensyn til dette, og benytte omstillingsprosessen til å gjennomgå og tilpasse sin arbeidsinnsats ut fra de mål og prioriteringer som settes for etaten, og de til enhver tid gjeldende budsjetterammer.***

Digitaliseringsdirektoratet får det overordnede ansvaret for samordnet digitalisering av offentlig sektor. Dette inkluderer et overordnet ansvar og premissgiverrolle for informasjonsforvaltning. Brønnøysundregistrene skal videreføre sitt informasjonsforvaltningsarbeid knyttet til etatens registerforvaltning. Dette fordrer at Brønnøysundregistrene har et tett samarbeid med Digitaliseringsdirektoratet fremover.

Tildelingsbrev 2020

Overordnede utfordringer og prioriteringer

I digitaliseringsstrategien pekes det ut syv livshendelser som det skal utvikles sammenhengende digitale tjenester for i strategiperioden. Brønnøysundregistrene spiller en viktig rolle innenfor flere av disse livshendelsene, spesielt for livshendelsene "starte og drive en bedrift" og "starte og drive en frivillig organisasjon".

Brønnøysundregistrene skal ha god styring og kontroll med informasjonssikkerheten både for å ivareta og beskytte viktige verdier i Brønnøysundregistrene og for å sikre en trygg videreformidling til andre brukere.

Samfunnsoppdrag

Brønnøysundregistrene skal bidra til økt verdiskaping gjennom å være en nasjonal registerfører og datakilde. Etaten skal forvalte registerdata på en måte som gir trygghet, orden og oversikt for næringslivet, frivillig sektor, innbyggere og offentlig sektor.

Hovedmål 2020

1. Brønnøysundregistrenes registervirksomhet skal føre til at samfunnet har tillit til at registrerte data er sikre og korrekte.
2. Brønnøysundregistrenes registerløsninger skal føre til en effektiv digital samhandling med næringslivet, frivillig sektor, offentlig sektor og privatpersoner.



Kontakt oss

Lars Torgersen

Executive Director

T +47 40 63 92 71

E Lars.Torgersen@kpmg.no

kpmg.no



2020 KPMG AS, a Norwegian limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.