



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens
årlige revisjon og kontroll
– budsjettåret 2017

Dokument 1 (2018–2019)



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

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

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

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

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-438-6

Forsideillustrasjon: Flisa Trykkeri AS



Riksrevisjonens årlige
revisjon og kontroll
– budsjettåret 2017

Dokument 1 (2018–2019)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram for Stortinget

- resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter for 2017
- erklæring om statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard, og resultatet av finansiell revisjon av statlige virksomheter for 2017
- ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjettåret 2017

Resultatet av kontrollen med forvaltningen i 2017 av statlige selskaper rapporteres i Dokument 3:2 (2018–2019), som legges fram i november 2018.

Riksrevisjonen, 25. september 2018

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

Til Stortinget	3
I Oppsummering av den årlige revisjonen og kontrollen – budsjettåret 2017	13
1 Innledning	15
1.1 Regnskapsrevisjon	15
1.2 Forvaltningsrevisjon	15
1.3 Riksrevisjonens kritikkformer	16
2 Riksrevisjonens hovedfunn	16
2.1 Resultatet av den finansielle revisjonen	16
2.2 Svakheter ved informasjonssikkerhet i statlige virksomheter	16
2.3 Sikring mot dataangrep i arbeids- og velferdsetaten (Arbeids- og sosialdepartementet)	17
2.4 Anskaffelser av hjelpemidler i arbeids- og velferdsetaten (Arbeids- og sosialdepartementet)	17
2.5 Uførereformen 2015 (Arbeids- og sosialdepartementet)	18
2.6 Styringssystem for informasjonssikkerhet i Arbeidstilsynet (Arbeids- og sosialdepartementet)	18
2.7 Kvalitetssikring av omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år (Barne- og likestillingsdepartementet)	19
2.8 Styringssystem for informasjonssikkerhet i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (Barne- og likestillingsdepartementet)	19
2.9 Sikring av personopplysninger i Direktoratet for økonomistyring (Finansdepartementet)	19
2.10 Om skatteoppkreverfunksjonen – Finansdepartementet og Skattedirektoratets faglige styring og oppfølging (Finansdepartementet)	20
2.11 Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning (Helse- og omsorgsdepartementet)	21
2.12 Politiets behandling av våpensaker (Justis- og beredsskapsdepartementet)	21
2.13 Styringssystem for informasjonssikkerhet i Statens kartverk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet)	21
2.14 Etats- og virksomhetsstyringen av Norsk filminstitutt (Kulturdepartementet)	22
2.15 Kulturdepartementets oppfølging av Norges idrettsforbunds bruk av spillemidler (Kulturdepartementet)	23
2.16 Driftsleveranser av økonomisystemer til universitets- og høyskolesektoren (Kunnskapsdepartementet)	23
2.17 Utdanningsdirektoratets forvaltning av tilskudd til friskoler (Kunnskapsdepartementet)	23
2.18 Informasjonssikkerhet i forskningssystemer (Kunnskapsdepartementet)	24
2.19 Etats- og virksomhetsstyringen av Kystverket (Samferdselsdepartementet)	24
3 Orientering om Riksrevisjonens revisjon av Sametingets tilskuddsforvaltning	25

II	Resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter	27
	Statsministerens kontor	29
1	Statsministerens kontors budsjett og regnskap for 2017	29
1.1	Tall og grafikk	29
1.2	Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper	31
2	Utviklingstrekk	31
3	Finansiell revisjon – hovedfunn	31
3.1	Resultatet av den finansielle revisjonen	31
4	Saksforhold	32
	Arbeids- og sosialdepartementet	33
1	Departementets budsjett og regnskap for 2017	33
1.1	Tall og grafikk	33
1.2	Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper	35
2	Utviklingstrekk	35
3	Finansiell revisjon – hovedfunn	36
3.1	Resultatet av den finansielle revisjonen	36
4	Saksforhold	37
4.1	Sikring mot dataangrep i arbeids- og velferdsetaten	37
4.2	Anskaffelser av hjelpemidler i arbeids- og velferdsetaten	41
4.3	Uførereformen fra 2015	44
4.4	Styringssystem for informasjonssikkerhet i Arbeidstilsynet	51
	Barne- og likestillingsdepartementet	55
1	Departementets budsjett og regnskap for 2017	55
1.1	Tall og grafikk	55
1.2	Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper	57
2	Utviklingstrekk	57
3	Finansiell revisjon – hovedfunn	58
3.1	Resultatet av den finansielle revisjonen	58
4	Saksforhold	59
4.1	Barne-, ungdoms- og familieetatens og fylkesmannens kvalitetssikring av omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år	59
4.2	Styringssystem for informasjonssikkerhet i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	64

Finansdepartementet	68
1 Departementets budsjett og regnskap for 2017	68
1.1 Tall og grafikk	68
1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper	70
2 Utviklingstrekk	70
3 Finansiell revisjon – hovedfunn	71
3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen	71
4 Saksforhold	73
4.1 Om skatteoppkreverfunksjonen — Finansdepartementets og Skattedirektoratets faglige styring og oppfølging	73
4.2 Sikring av personopplysninger i Direktoratet for økonomistyring	76
Forsvarsdepartementet	80
1 Departementets budsjett og regnskap for 2017	80
1.1 Tall og grafikk	80
1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper	82
2 Utviklingstrekk	82
3 Finansiell revisjon – hovedfunn	83
3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen	83
4 Saksforhold	85
Helse- og omsorgsdepartementet	86
1 Departementets budsjett og regnskap for 2017	86
1.1 Tall og grafikk	86
1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper	88
2 Utviklingstrekk	88
3 Finansiell revisjon – hovedfunn	89
3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen	90
3.2 Departementets oppfølging	91
3.3 Riksrevisjonens sluttmerknad	91
4 Saksforhold	91
4.1 Helse- og omsorgsdepartementets og Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning	91

Justis- og beredskapsdepartementet	94
1 Departementets budsjett og regnskap for 2017	94
1.1 Tall og grafikk	94
1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper	96
2 Utviklingstrekk	96
3 Finansiell revisjon – hovedfunn	97
3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen	98
4 Saksforhold	99
4.1 Politiets behandling av våpensaker	99
Klima- og miljødepartementet	103
1 Departementets budsjett og regnskap for 2017	103
1.1 Tall og grafikk	103
1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper	105
2 Utviklingstrekk	105
3 Finansiell revisjon – hovedfunn	106
3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen	106
4 Saksforhold	107
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	108
1 Departementets budsjett og regnskap for 2017	108
1.1 Tall og grafikk	108
1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper	110
2 Utviklingstrekk	110
3 Finansiell revisjon – hovedfunn	111
3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen	111
4 Saksforhold	112
4.1 Styringssystem for informasjonssikkerhet i Statens kartverk	112

Kulturdepartementet	115
1 Departementets budsjett og regnskap for 2017	115
1.1 Tall og grafikk	115
1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper	117
2 Utviklingstrekk	118
3 Finansiell revisjon – hovedfunn	118
3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen	118
4 Saksforhold	119
4.1 Etats- og virksomhetsstyringen av Norsk filminstitutt	119
4.2 Kulturdepartementets oppfølging av Norges idrettsforbunds bruk av spillemidler	124
Kunnskapsdepartementet	130
1 Departementets budsjett og regnskap for 2017	130
1.1 Tall og grafikk	130
1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper	132
2 Utviklingstrekk	132
3 Finansiell revisjon – hovedfunn	133
3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen	134
4 Saksforhold	134
4.1 Driftsleveranser av økonomisystemer til universitets- og høgskolesektoren	135
4.2 Utdanningsdirektoratets forvaltning av tilskudd til friskoler	138
4.3 Informasjonssikkerhet i forskningssystemer	141
Landbruks- og matdepartementet	145
1 Departementets budsjett og regnskap for 2017	145
1.1 Tall og grafikk	145
1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper	147
2 Utviklingstrekk	147
3 Finansiell revisjon – hovedfunn	148
3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen	148
4 Saksforhold	149

Nærings- og fiskeridepartementet	150
1 Departementets budsjett og regnskap for 2017	150
1.1 Tall og grafikk	150
1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper	152
2 Utviklingstrekk	152
3 Finansiell revisjon – hovedfunn	153
3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen	153
4 Saksforhold	154
Olje- og energidepartementet	155
1 Departementets budsjett og regnskap for 2017	155
1.1 Tall og grafikk	155
1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper	157
2 Utviklingstrekk	157
3 Finansiell revisjon – hovedfunn	157
3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen	157
4 Saksforhold	158
Samferdselsdepartementet	159
1 Departementets budsjett og regnskap for 2017	159
1.1 Tall og grafikk	159
1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper	161
2 Utviklingstrekk	161
3 Finansiell revisjon – hovedfunn	162
3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen	162
4 Saksforhold	163
4.1 Etats- og virksomhetsstyringen av Kystverket	164

Utenriksdepartementet	169
1 Departementets budsjett og regnskap for 2017	169
1.1 Tall og grafikk	169
1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper	171
2 Utviklingstrekk	171
3 Finansiell revisjon – hovedfunn	171
3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen	172
4 Saksforhold	172
III Resultatet av revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard, og finansiell revisjon av statlige virksomheter	173
1 Revisjonsomfang	175
1.1 Statsregnskapets hovedtall med kommentarer	176
1.2 Petroleumsvirksomheten	177
1.3 Statens balanse (kapitalregnskapet)	178
2 Statsbudsjett og statsregnskap for 2017	180
2.1 Tall og grafikk	180
2.2 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper for virksomhetsregnskapene	182
2.3 Resultatet av den finansielle revisjonen	183
Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjettåret 2017	185
Statsregnskapet 2017	187
Regnskapet for administrasjonen av Svalbard for 2017	190
IV Vedlegg	191
Vedlegg 1 Statsrådenes svar til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger	193
Vedlegg 2 Oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2017	245

I Oppsummering av den årlige
revisjonen og kontrollen
– budsjettåret 2017

1 Innledning

Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan og reviderer statlige virksomheter og departementer. Gjennom revisjonene undersøker Riksrevisjonen hvordan statlige midler anvendes, rapporterer om eventuelle brudd på Stortingets vedtak og forutsetninger for anvendelsen og anbefaler endringer som bør iverksettes. Riksrevisjonens årlige rapport – Dokument 1 – oversendes Stortinget hver høst.

Dokument 1 presenterer både resultatet av regnskapsrevisjonen og av forvaltningsrevisjoner som ikke avleveres i Dokument 3-serien. Riksrevisjonen gjennomfører sine revisjoner i tråd med *lov om Riksrevisjonen* og tilhørende instruks og *internasjonale revisjonsstandards for riksrevisjoner* (International Standards for Supreme Audit Institutions (ISSAIs)).

Riksrevisjonen har ikke ansvar for finansiell revisjon av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN), men behandler disse i samsvar med Stortingets forutsetninger. Dette innebærer at Riksrevisjonen har kontrollert postene SPU og SPN i statsregnskapet. SPU og SPN revideres av Norges Banks og Folketrygdfondets eksterne revisorer.

1.1 Regnskapsrevisjon

Riksrevisjonen kontrollerer årlig at regnskapene for alle virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, ikke inneholder vesentlige feil eller mangler (finansiell revisjon).

Kontrollen av statsregnskapet bygger på den finansielle revisjonen av departementene og de underliggende virksomhetene. Revisjonen er innrettet etter departementenes ansvarsområder og vurderes opp mot *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet).

I den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen om årsregnskapet gir et dekkende bilde i tråd med det finansielle rammeverket for regnskapet. I statsforvaltningen består rammeverket av bevilgningsreglementet, *regelverk for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket) med tilhørende rundskriv og *de statlige regnskapsstandardene* (SRS) for de som har valgt å avlegge et periodisert regnskap.

Riksrevisjonen rapporterer om resultatet av den finansielle revisjonen i én revisjonsberetning per virksomhet. Denne gjøres tilgjengelig sammen med regnskapet på hjemmesidene til de enkelte departementene og virksomhetene. Revisjonsberetningen kan være i form av en umodifisert uttalelse når regnskapet ikke inneholder vesentlige feil eller mangler, eller i form av en modifisert uttalelse når regnskapet inneholder vesentlige feil (med forbehold, negativ eller ikke uttalelse).

Riksrevisjonen kontrollerer også om disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet er gjennomført i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Dette kan blant annet gjøres som en årlig kontroll av etterlevelsen av bevilgningsreglementet og økonomiregelverket med tilhørende rundskriv, samt gjennom prioriterte kontroller av etterlevelsen av andre lover og regler som regulerer virksomhetene og departementene.

1.2 Forvaltningsrevisjon

I forvaltningsrevisjoner gjør Riksrevisjonen systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger.

Det gjøres en årlig prioritering av revisjoner som rapporteres til Stortinget, enten som en del av Dokument 1 eller som egne rapporter i Dokument 3-serien.

1.3 Riksrevisjonens kritikkformer

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk i alle sine dokumenter til Stortinget, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

- **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
- **Alvorlig** benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
- **Sterkt kritikkverdig** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
- **Kritikkverdig** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

2 Riksrevisjonens hovedfunn

2.1 Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen reviderer statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, jf. *lov om Riksrevisjonen* § 9 første ledd. Regnskapene er i hovedsak korrekt avlagt i tråd med de valgte regnskapsprinsippene. Det er positivt at Riksrevisjonen kun har avdekket vesentlige feil i 5 av 217 regnskaper i 2017. Resultatet av den finansielle revisjonen er oppsummert i del III.

2.2 Svakheter ved informasjonssikkerhet i statlige virksomheter

Det er i 2017 gjennomført flere revisjoner med fokus på informasjonssikkerhet. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at mange virksomheter har vesentlige mangler i styringen av informasjonssikkerhet og sikringen av IT-systemer. Ulike aktører tar i bruk stadig mer avanserte metoder ved dataangrep mot statlige virksomheter. Digitalisering øker i tillegg risikoen for vellykkede angrep når flere kritiske samfunnsfunksjoner gjøres tilgjengelig på internett. Et styringssystem for informasjonssikkerhet skal sikre at virksomhetene oppnår ønsket sikkerhetsnivå og er rustet til å tilpasse seg endringer i trusselbildet. Til tross for at mange virksomheter har dokumentasjon som viser velutviklede styringssystemer for informasjonssikkerhet, viser revisjonen at det er vesentlige utfordringer med å få styringssystemene til å fungere. Det er ofte vanskelig å se sammenheng mellom identifiserte risikoer og risikoreduserende tiltak. Videre gjennomføres det sjelden evalueringer av om sikkerhetstiltakene og styringen er god nok.

Mange statlige virksomheter har vesentlige svakheter i informasjonssikkerheten, ofte med mangler i grunnleggende sikkerhetstiltak som tilgangsstyring og overvåking av egne systemer. Selv arbeids- og velferdsetaten, som har etablert flere sterke sikkerhetstiltak, har vesentlige svakheter i IKT-systemene. Revisjonen viser hvordan disse kan utnyttes av interne og eksterne aktører for å få tilgang til personopplysninger. Funntema angående informasjonssikkerhet i arbeids- og velferdsetaten, Arbeidstilsynet, Direktoratet for økonomistyring, Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, Statens kartverk samt innen universitets- og høyskolesektoren, er utdypet i Dokument 1 del II under de aktuelle departementene.

Riksrevisjonen har i flere år foretatt undersøkelser av informasjonssikkerhet i statlige virksomheter, senest i 2016¹. I behandlingen av Riksrevisjonens rapport understreket kontroll- og konstitusjonskomiteen at mangelfull styring og oppfølging av informasjonssikkerhet er svært alvorlig.²

Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) trådte i kraft 20. juli 2018. Loven innlemmer personvernforordningen fra EU (GDPR)³. Regelverket medfører nye plikter for alle virksomheter som behandler personopplysninger. Det er høy risiko for at statlige virksomheter som har hatt vesentlige svakheter i informasjonssikkerheten, ikke vil etterleve kravene i den nye loven.

2.3 Sikring mot dataangrep i arbeids- og velferdsetaten (Arbeids- og sosialdepartementet)

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at IKT-systemene i arbeids- og velferdsetaten (NAV) har vesentlige svakheter som kan utnyttes i dataangrep. NAV har ikke dokumentert oversikt over risikobildet for dataangrep. Det er etablert flere sterke sikkerhetstiltak, men etatens IKT-systemer har likevel vesentlige svakheter som kan utnyttes av interne og eksterne aktører. Tester av IKT-systemene, blant annet bruk av hackerverktøy for å angripe databaser på en server, har påvist mangler og vist hvordan disse kan utnyttes i et dataangrep for å få tilgang til personopplysninger.

Statsråden ser alvorlig på de funn som er omtalt når det gjelder sikring mot dataangrep i NAV, og vil se hen til Riksrevisjonens funn i framtidig styring av etaten. Statsråden orienterer om at etaten allerede har lukket eller er i ferd med å lukke flere av avvikene som Riksrevisjonen har avdekket i revisjonen. Noen av avvikene kan imidlertid bare delvis lukkes, eller vil ta tid å lukke, på grunn av systemenes alder og beskaffenhet. På disse områdene vil departementet be Arbeids- og velferdsdirektoratet sørge for at det er nødvendige kompenserende tiltak inntil nye systemer er på plass.

2.4 Anskaffelser av hjelpemidler i arbeids- og velferdsetaten (Arbeids- og sosialdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at arbeids- og velferdsetaten (NAV) ikke har god nok oppfølging av grunnleggende prinsipper i anskaffelsesregelverket om blant annet konkurranse ved anskaffelse av hjelpemidler. NAV har gjennomført flere direkteanskaffelser av hjelpemidler for beløp vesentlig over terskelverdien uten at anskaffelsene er kunngjort eller konkurranseutsatt. NAV har i 2017 forlenget 7 av 13 rammeavtaler for anskaffelse av hjelpemidler ut over avtalt opsjonstid. Dette bryter med *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelseslovens) grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet. Det er svakheter i IKT-støtten som skal sikre god internkontroll. Etaten har ikke egnede IKT-verktøy for å ta ut rapporter som gir en fullstendig oversikt over hvor mye som anskaffes gjennom rammeavtaler og hva som anskaffes som direktekjøp.

Statsråden uttaler at det er viktig at anskaffelsesregelverket følges. Statsråden er derfor ikke tilfreds med at Riksrevisjonen finner at det i 2017 er anskaffet hjelpemidler for store summer uten konkurranse. Statsråden viser til at Arbeids- og velferdsdirektoratet har som mål at ny anskaffelse skal være gjennomført og kontrakt signert før utløpet av den gjeldende rammeavtalen. Statsråden opplyser videre at Arbeids- og velferdsdirektoratet på bakgrunn av revisjonen har forsterket den manuelle kontrollen av at leverandørene fakturerer i henhold til kontraktsbetingelsene. Statsråden opplyser for øvrig at direktoratet har startet et utviklingsarbeid for digitalisering av hjelpemiddelområdet.

1) Dokument 1 (2017–2018).

2) Innst. 115S (2017–2018).

3) *General Data Protection Regulation*.

2.5 Uførereformen 2015 (Arbeids- og sosialdepartementet)

Et sentralt mål i uførereformen er at flere uføre skal kombinere arbeidsinntekt med trygd. Videre er det et mål å øke bruken av gradert uføretrygd, slik at flest mulig kan opprettholde en tilknytning til arbeidslivet. Undersøkelsen viser at det ikke har blitt flere uføretrygdde i arbeid og at arbeids- og velferdsetaten treffer færre vedtak om gradert uføretrygd etter innføringen av uførereformen 1. januar 2015.

I sin styring og oppfølging av etaten har Arbeids- og sosialdepartementet hatt lite oppmerksomhet på at målene i uførereformen nås, og departementet har i liten grad konkretisert eller videreformidlet målene for uførereformen i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet. NAV-kontorene gir i varierende grad bistand til uføretrygdde som oppsøker etaten med ønske om å kombinere trygd med arbeid. Undersøkelsen viser videre at flertallet av de uføretrygdde får lav økonomisk uttelling ved å utnytte restarbeidsevnen sin, slik at de i praksis vil kunne komme dårligere ut økonomisk ved å øke arbeidsinnsatsen sin. Direktoratet har ikke konkretisert eller videreformidlet kravet om økt andel uføretrygdde i arbeid som Arbeids- og sosialdepartementet satte i tildelingsbrevet for 2016. Videre har direktoratet ikke etterspurt rapportering om måloppnåelse, og det har i liten grad innhentet informasjon om hvordan det arbeides i etaten for å nå målene med uførereformen. Riksrevisjonen mener det er alvorlig at arbeids- og velferdsetaten (NAV) ikke har lagt godt nok til rette for at flest mulig kan opprettholde en tilknytning til arbeidslivet ved overgang til uføretrygd, og dermed få utnyttet restarbeidsevnen sin.

Statsråden uttaler at Riksrevisjonens undersøkelse gir nyttig kunnskap i det videre arbeidet med arbeids- og velferdsforvaltningens gjennomføring av den arbeidsrettede bistanden. Samtidig mener statsråden at Riksrevisjonen bør være varsom med å tolke funnene dithen at uførereformen ikke har hatt noen effekt, og understreker at det vil kunne ta tid før de uføretrygdde tilpasser seg de nye reglene.

Statsråden er videre av den oppfatning at Riksrevisjonen har lagt til grunn en for bred fortolkning av målene med reformen, og mener at hovedhensikten med de sentrale føringene i uførereformen er endringer i regelverket. Riksrevisjonen deler ikke denne oppfatningen og fastholder at Stortingets mål av Innst. 80 L (2011–2012) om økt yrkesdeltakelse blant uføretrygdde ikke er nådd, og at Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke har fulgt opp Stortingets mål godt nok.

2.6 Styringssystem for informasjonssikkerhet i Arbeidstilsynet (Arbeids- og sosialdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Arbeidstilsynet ikke har et styringssystem for informasjonssikkerhet som fullt ut er i samsvar med *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen* (eForvaltningsforskriften) § 15 og *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven). Arbeidstilsynet har ikke gjennomført risikovurderinger og styringssystemet for informasjonssikkerhet definerer ikke hvordan arbeidet skal evalueres og forbedres. Arbeidstilsynet har ikke stilt krav om eller beskrevet hvordan viktige sikkerhetstiltak skal gjennomføres og følges opp, og har heller ikke gjennomført og fulgt opp tiltak i henhold til beste praksis. Manglende sikring av informasjon kan føre til uheldige konsekvenser for enkeltpersoner, samfunnet og/eller skade omdømmet til virksomheten.

Statsråden uttaler at departementet, i styringsdialogen med Arbeidstilsynet, vil legge forsterket vekt på å følge opp arbeidet med informasjonssikkerheten i etaten. Oppfølging og utbedring av de svakhetene som er avdekket gjennom revisjonen vil inngå som en del av dette.

2.7 Kvalitetssikring av omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år (Barne- og likestillingsdepartementet)

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Helse-tilsynet ikke har sikret at det gjennomføres kvalitetskontroller og tilsyn med omsorgssentrene for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år i samsvar med kravene i lov og forskrifter. Det gjennomføres ikke et tilstrekkelig antall kvalitetskontroller og meldte og uanmeldte tilsyn med omsorgssentrene. Det gjennomføres ikke i tilstrekkelig grad enkeltsamtaler med barn for å ivareta deres interesser. Manglende metodikk, mangelfull dokumentasjon og manglende oppfølging av kvalitetskontroller og tilsyn sikrer ikke tilstrekkelig informasjon om kvaliteten i tilbudet til barn som bor på omsorgssentrene.

Statsråden uttaler at Riksrevisjonens konklusjoner er basert på en undersøkelse av Barne-, ungdoms- og familieetatsens (Bufetat) etterfølgende kontroll. Statsråden påpeker at Bufetat ivaretar kvalitet i omsorgssentre på andre måter. Barne- og likestillingsdepartementet skisserer flere tiltak som vil bli iverksatt og fulgt opp i den videre styringsdialogen med Bufdir og Helsetilsynet.

Riksrevisjonen er kjent med at Bufetat har flere virkemidler for å ivareta kvaliteten i omsorgssentrene. Riksrevisjonen vil allikevel understreke viktigheten av at det gjennomføres en årlig etterfølgende kontroll for å sikre at disse virkemidlene virker etter hensikten og at barn i en sårbar situasjon får den kvalitet i omsorgen som de har krav på.

2.8 Styringssystem for informasjonssikkerhet i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (Barne- og likestillingsdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at fylkesnemndene ikke har et styringssystem for informasjonssikkerhet som oppfyller kravene i *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen* (eForvaltningsforskriften) og som ivaretar kravene i *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven). Fylkesnemndene har ikke stilt krav til, fulgt opp eller evaluert informasjonssikkerheten i tjenester som er satt ut til eksterne. Viktige sikkerhetstiltak som blant annet skal forhindre uautorisert bruk av informasjonssystemet, er ikke gjennomført av tjenesteleverandøren i henhold til beste praksis. Fylkesnemndene følger ikke opp at sikkerhetstiltak gir tilfredsstillende informasjonssikkerhet.

Statsråden opplyser at departementet vil sørge for at Riksrevisjonens funn blir fulgt opp i fylkesnemndenes videre arbeid, og vil sikre at rutiner og systemer er på plass slik at informasjonssikkerheten blir ivaretatt på en god måte.

2.9 Sikring av personopplysninger i Direktoratet for økonomistyring (Finansdepartementet)

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at Direktoratet for økonomistyring (DFØ) på flere områder ikke etterlever sentrale krav i *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven) og *forskrift om behandling av personopplysninger* om sikring av personopplysninger i lønns- og personalsystemet SAP, som brukes i tjenesteleveransene. DFØ utfører månedlige lønnsbetalinger for 79 000 ansatte i 171 statlige virksomheter. Dette øker risikoen for at personopplysninger kan komme på avveie eller misbrukes.

DFØ har ikke dokumentert oversikt over det samlede risikobildet for behandlingen av personopplysninger, og har dermed ikke et nødvendig grunnlag for å prioritere og sette i verk tiltak for å oppnå akseptabel informasjonssikkerhet. DFØs sikkerhetstiltak gir

ikke tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger i lønssystemet.

Flere av sikkerhetstiltakene som er etablert for å sikre konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet er ikke i tråd med kravene i lov, forskrift eller anbefalinger i anerkjente standarder.

DFØs oppfølging av iverksatte tiltak og oppfølgingen av ekstern leverandør er også mangelfull. Revisjonen viser at DFØ mellom 2012 og 2018 ikke har gjennomført sikkerhetsrevisjoner eller etablert formalisert og systematisk rapportering fra leverandør for å forsikre seg om at sikkerhetskravene i personopplysningsloven etterleves.

Statsråden uttaler at departementet ser alvorlig på de svakhetene både denne og tidligere revisjoner av samme område i DFØ viser. Statsråden forventer, og vil følge opp, at direktoratet utvikler og vedlikeholder styringssystemer som gir en god og riktig avveining mellom effektiv drift og personopplysningslovens bestemmelser om forvaltning av personopplysninger.

Riksrevisjonen merker seg at statsråden er uenig i Riksrevisjonens forståelse av prinsippet om å begrense tilganger til tjenstlig behov. DFØ har ifølge statsråden tatt bevisste valg om hvem og hvor mange som ved en effektiv prosessorganisering skal ha tilgang til alle kundedata på alle klienter i SAP. Riksrevisjonens vurdering bygger imidlertid også på at det er flere miljøer enn ansatte i lønnsavdelingen som har omfattende tilganger til lønssystemet SAP. Mange og omfattende tilganger er ikke i samsvar med beste praksis om å begrense tilganger til tjenstlige behov. Dette øker risikoen for uautorisert spredning av personopplysninger om statens ansatte og svekker informasjonssikkerheten.

2.10 Om skatteoppkreverfunksjonen – Finansdepartementet og Skattedirektoratets faglige styring og oppfølging (Finansdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Finansdepartementet ikke har avklart hva som ligger i hjemmelen i *lov om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav* (skattebetalingsloven) § 2-3 andre ledd om instruksjonsmyndighet.

Skattedirektoratet rapporterer i kontrollrapportene til Finansdepartementet for 2015 og 2016 om gjentatte pålegg til skatteoppkrevere som ikke følger retningslinjene for innkreivingsarbeidet eller ikke gjennomfører arbeidsgiverkontroll. Denne rapporteringen viser også at det kan være aktuelt å vurdere bruk av instruksjonsmyndigheten i slike tilfeller. Selv om Finansdepartementet og Skatteetaten ikke har direkte sanksjonsmuligheter overfor kommunene, kan det vurderes om det bør rapporteres om manglende resultater i skatteoppkreverfunksjonen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Departementet har ansvaret for økonomiske og juridiske rammebetingelser for kommunesektoren, og skal bidra til at statens styring av kommunesektoren er samordnet, helhetlig og konsistent. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har mulighet til sanksjonering med hjemmel i *lov om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven) ved manglende etterfølgelse av instruksen.

Statsråden uttaler at årsaken til avvik i resultatoppnåelsen er organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen, med delt ansvar mellom stat og kommune. Finansdepartementet har tidligere lagt fram forslag om å overføre den kommunale skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten, senest i Meld. St. 2 (2014–2015) *Revidert nasjonalbudsjett 2015* og Prop. 1 LS (2015–2016). Forslaget ble ikke vedtatt av Stortinget.

Statsråden vil sørge for at Finansdepartementet vurderer om instruksjonsmyndigheten kan ha blitt tolket for snevert og ha dialog med Kommunal- og moderniseringsdepartementet om kommuner som unnlater å utføre sine oppgaver etter skattebetalingsloven. Statsråden vil også følge opp Riksrevisjonens merknader i styringsdialogen med Skattedirektoratet og i det løpende arbeidet med å vurdere styringsparameterne for etaten.

2.11 Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning (Helse- og omsorgsdepartementet)

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Helsedirektoratet i om lag halvparten av de tilskuddstildelingene som er undersøkt, ikke har dokumentert en vurdering av om målet med det enkelte tilskuddet er nådd. Videre mener Riksrevisjonen det er kritikkverdig at Helsedirektoratet ikke har innhentet regnskapsutskrifter fra de fleste av de undersøkte tilskuddsmottakerne. Dette medfører at Helsedirektoratet ikke har hatt nødvendig dokumentasjon til å vurdere om tilskuddsmidlene er brukt i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Revisjonen viser at det er gjennomført flere evalueringer av helse- og omsorgssektoren på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet, men at disse sjelden undersøker om tilskudd bidrar til å nå målene. Etter Riksrevisjonens vurdering burde rapporteringen til Stortinget i større grad omtale oppnådde resultater, og departementet kunne ha fulgt bedre opp at direktoratet utfører tilskuddsforvaltningen i tråd med regelverket.

Statsråden uttaler at departementet deler Riksrevisjonens vurderinger, og at det i styringsdialogen med Helsedirektoratet vil presisere at etaten må forbedre sine kontrollrutiner.

2.12 Politiets behandling av våpensaker (Justis- og beredsskapsdepartementet)

Riksrevisjonen ser alvorlig på at politiet ikke har oversikt over et stort antall våpen. Politidistriktene gjennomfører for få kontroller av sivil oppbevaring hos våpeninnehavere og forhandlere til å ha grunnlag for å vurdere tilbakekall av våpenkort og bevillinger. Det ble i 2013/2014 innført et system for å fange opp bekymringsmeldinger fra etatens ansatte som gir grunn til å tro at våpeneier/-forhandler ikke lenger er egnet til å inneha skytevåpen/bevilling. Dette systemet fungerer ikke godt nok. Politidistriktene har videre ikke arbeidet systematisk for å sikre personopplysninger i nasjonalt våpenregister, og registeret har ikke en kvalitet som sikrer oppdatert og korrekt informasjon. Politidirektoratets styring og kontroll av politidistriktenes arbeid med våpensaker er mangelfull, og Justis- og beredsskapsdepartementet har i etatsstyringen ikke fulgt opp at direktoratet har tilstrekkelig styring og kontroll på dette området.

Statsråden uttaler at departementet ser alvorlig på det som framkommer i Riksrevisjonens rapport, og peker på at revisjonsfunnene gir et meget godt grunnlag for forbedring av politiets våpenforvaltning.

2.13 Styringssystem for informasjonssikkerhet i Statens kartverk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Statens kartverk (Kartverket) ikke har et styringssystem for informasjonssikkerhet som fullt ut er i samsvar med *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen* (eForvaltningsforskriften) § 15 og *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven). Kartverket har utarbeidet mål og prinsipper som definerer prosessene for arbeidet med informasjonssikkerhet og planleggingen av sikkerhetstiltak. Det er imidlertid ikke utarbeidet retningslinjer eller rutiner for klassifisering av informasjon. Kartverket har klassifisert informasjonssystemene de vurderer som kritiske, men vurderingene som

ligger til grunn for klassifiseringen er ikke dokumentert. Risikoanalysene for de kritiske systemene er ikke oppdatert slik styringssystemet krever.

Revisjonen av et utvalg viktige sikkerhetstiltak viser at Kartverket i varierende grad dokumenterer rutiner, prosedyrer eller lignende som beskriver hvordan sikkerhetstiltakene skal gjennomføres. Videre er det ikke dokumentert når og hvordan etterkontroll og evaluering av de enkelte sikkerhetstiltakene skal gjennomføres. En del av de tekniske tiltakene som skal være innført, er ikke gjennomført, eller er svakere enn beste praksis. Svakheter i sikkerhetstiltakene indikerer at Kartverkets styring ikke er tilstrekkelig, enten ved at svakhetene ikke er identifisert, eller ved at det ikke er iverksatt korrigerende tiltak.

Statsråden uttaler at selv om mye av Kartverkets sikkerhetsarbeid holder en høy standard, vil det legges vekt på en mer helhetlig oppfølging av at eksisterende styringssystemer er i tråd med god praksis. Dette vil bli gjort ved å følge opp at Kartverket foretar jevnlige evalueringer og oppdateringer av sikkerhetstiltak og styringssystemet for øvrig, slik at de fungerer som forutsatt og er i tråd med regelverket for informasjonssikkerhet.

Departementet vil i styringsdialogen med Kartverket i 2018 og 2019 ha et særskilt fokus på at Kartverket ikke bare videreutvikler sine sikkerhetssystemer, men også gjennomgående følger opp disse og dokumenterer sitt arbeid.

2.14 Etats- og virksomhetsstyringen av Norsk filminstitutt (Kulturdepartementet)

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Norsk filminstitutt (NFI) virksomhetsstyring fortsatt har store mangler. NFI mangler tydelige prioriteringer og mål for virksomheten, et system for å måle resultater og ressursbruk, et velfungerende risikostyringssystem, tilstrekkelig styringsinformasjon og god internkontroll. Tilskuddsforvaltningen i NFI er lite effektiv og har svakheter når det gjelder innretning, sporbarhet og habilitet. Kulturdepartementet legger i sin oppfølging for lite vekt på at NFI skal ha god intern styring og effektiv ressursbruk.

Statsråden uttaler at departementet på bakgrunn av Riksrevisjonens foreløpige rapport straks tok kontakt med NFI og ba dem om å rette opp i de mangler og svakheter som Riksrevisjonen bemerket i rapporten. Svakheterne er rettet opp, og departementet skal følge opp virksomhetsstyringen ved NFI videre i styringsdialogen med særlig fokus på intern kontroll og effektiv ressursbruk. Statsråden vil foreta en gjennomgang av tilskuddsordningene på filmområdet, for å se om departementet når de filmpolitiske målsettingene som Stortinget har satt.

Riksrevisjonen har merket seg at statsråden opplyser at departementet har iverksatt flere tiltak for å rette opp de svakhetene som Riksrevisjonen har påpekt. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at Kulturdepartementet forsikrer seg om at de iverksatte tiltakene retter opp disse manglene, og at departementet sørger for at det får tilstrekkelig informasjon om NFIs måloppnåelse og ressursbruk.

Riksrevisjonen har videre merket seg at statsråden vil foreta en gjennomgang av tilskuddsordningene på dette området. Etter Riksrevisjonens vurdering må departementet påse at tilskuddene bidrar til å nå målet om å styrke talentutviklingen, og sørge for at tilskuddsmidlene ikke lenger bindes opp i særordninger knyttet til de ulike formatene.

2.15 Kulturdepartementets oppfølging av Norges idrettsforbunds bruk av spillemidler (Kulturdepartementet)

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at departementet ikke har sørget for at det i større grad får relevant informasjon fra Norges idrettsforbund (NIF), slik at de kan vurdere om viktige idrettspolitiske mål nås. NIFs styring og forvaltning har ikke lagt godt nok til rette for målrettet og effektiv bruk av spillemidlene, og en større andel av spillemidlene kunne ha blitt brukt til idrettslig aktivitet og til å ivareta medlemsorganisasjonene. Det er uklart om NIF når målene for prioriterte grupper.

Statsråden uttaler at Kulturdepartementet er godt i gang med oppfølgingen av NIF og har ingen merknader til Riksrevisjonens anbefalinger for det videre arbeidet.

Riksrevisjonen har merket seg at statsråden opplyser at departementet er godt i gang med oppfølgingen av NIF når det gjelder ressursutnyttelse, effektivisering og informasjon om måloppnåelse. Riksrevisjonen vil likevel understreke viktigheten av at Kulturdepartementet sørger for å få et bedre grunnlag for å vurdere hvordan tilskudd til NIF bidrar til å nå vesentlige idrettspolitiske mål.

2.16 Driftsleveranser av økonomisystemer til universitets- og høyskolesektoren (Kunnskapsdepartementet)

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet ikke har ivaretatt sitt overordnede ansvar for å sikre at økonomisystemene i universitets- og høyskolesektoren tilfredsstiller kravene til informasjonssikkerhet i gjeldende regelverk og anbefalte standarder – til tross for at flere av forholdene også ble påpekt i Dokument 1 (2016–2017).

Kunnskapsdepartementets heleide aksjeselskap Uninett AS og Universitetets senter for informasjonsteknologi (USIT), som er en sentral IT-enhet direkte underlagt Universitetet i Oslo (UiO), driftet i 2017 økonomisystemer for statlige universiteter og høyskoler. Departementet har ikke sikret oppdaterte driftsavtaler der oppgave- og ansvarsforhold, avtalt tjenestekvalitet og datasikkerhet er tilstrekkelig definert. Leverandørene har i varierende grad gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser, og departementet har ikke gjennomført tilsyn for å sikre at leveransene er i henhold til behov og gjeldende regelverk. Departementet har videre ikke sikret at Uninett AS og USIT har tilfredsstillende sikkerhet i økonomisystemene.

Statsråden ser alvorlig på påpekte svakheter og mangler ved det generelle sikkerhetsnivået i universitets- og høyskolesektorens økonomisystemer. Statsråden forventer at tiltak med å fornye og videreutvikle avtaleverket mellom kunnskapssektoren og det nyopprettede Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning skal løse de utfordringer Riksrevisjonen har tatt opp. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at påpekte mangler hos USIT også blir korrigert.

2.17 Utdanningsdirektoratets forvaltning av tilskudd til friskoler (Kunnskapsdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at nær 80 prosent av alle skoler der Utdanningsdirektoratet har identifisert høy risiko for at statstilskudd og skolepenger disponeres i strid med *lov om frittstående skolar* (friskoleloven), ikke har blitt fulgt opp av Utdanningsdirektoratet verken gjennom den etablerte tilsynsordningen eller på annen måte. Dette øker risikoen for at statstilskudd og skolepenger nyttes til andre formål enn skoledrift, og at elevene dermed ikke sikres et skoletilbud i henhold til friskoleloven.

Statsråden uttaler at Riksrevisjonen i sine vurderinger ikke har tatt hensyn til viktige forutsetninger i Utdanningsdirektoratets risikomodell. Statsråden mener derfor at Riksrevisjonen har lagt til grunn en for høy prosentandel av skoler med høy risiko som ikke følges opp. Statsråden mener at den løsningen som Riksrevisjonen anbefaler vil kunne innebære en uhensiktsmessig bruk av tilsynsressursene og gå på bekostning av mer omfattende og detaljerte tilsyn med de aktørene som i årsregnskapskontrollen har høyest total risiko. Riksrevisjonen påpeker at selv om presiseringen av Utdanningsdirektoratets risikomodell legges til grunn for beregning av skoler med høy risiko, er det fortsatt nær 80 prosent av skolene som ikke følges opp.

2.18 Informasjonssikkerhet i forskningssystemer (Kunnskapsdepartementet)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det i tre kontrollerte universiteter/høgskoler er mangler ved dokumentasjonen av sentrale elementer i styringssystemet for informasjonssikkerhet. Manglene viser at de tre virksomhetene ikke etterlever flere av kravene som følger av *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven) § 13 og *forskrift om behandling av personopplysninger* (personopplysningsforskriften). Revisjonen viser at virksomhetene følger lite opp at styringssystemene gir tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger i forskningsprosjekter.

Statsråden uttaler at departementet er oppmerksom på at universitets- og høyskolesektoren fremdeles har utfordringer med å ferdigstille fyllestgjørende internkontroll og styring av informasjonssikkerhet. Departementet har iverksatt tiltak for å styrke kontrollen og styringen av informasjonssikkerhetsarbeidet i universitets- og høyskolesektoren. Dette vil gi departementet bedre grunnlag for å etatsstyre den enkelte virksomheten innen informasjonssikkerhet og personvern.

2.19 Etats- og virksomhetsstyringen av Kystverket (Samferdselsdepartementet)

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Samferdselsdepartementet ikke har fulgt opp at Kystverket har etablert et godt nok system for å måle og følge opp resultater av virksomheten. Kystverket har, med unntak for lostjenesten, i liten grad utviklet styringsinformasjon som kan belyse om driften er effektiv. Staten har heller ikke etablert en samordnet og effektiv styring på områder der flere enheter deler ansvaret.

Statsråden uttaler at det er flere momenter i Riksrevisjonens rapport som Samferdselsdepartementet vil dra nytte av i arbeidet med å videreutvikle etats- og virksomhetsstyringen av Kystverket. Samferdselsdepartementet vil i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger følge opp at Kystverket retter opp påviste feil og mangler, og at etaten har et oppdatert og velfungerende styringssystem. Videre vil departementet følge opp at styringsinformasjonen om Kystverkets resultater, måloppnåelse og effektivitet forbedres. Når det gjelder gjennomføringen av utbyggingsprosjektene, mener statsråden at Kystverkets vektlegging av pris og kvalitet i konkurranseutsettingen sikrer effektivitet.

Riksrevisjonen vil påpeke at undersøkelsen viser at det ikke er en systematisk oppfølging av effektiviteten i utbyggingsprosjektene, og at planunderlaget er svakt. Riksrevisjonen mener at et godt planunderlag er en forutsetning for at utbyggingsprosjektene kan gjennomføres effektivt og med god kvalitet. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det behov for å bedre kvaliteten på planunderlagene, utvikle systematikken i oppfølgingen av utbyggingsprosjektene og utarbeide god styringsinformasjon.

3 Orientering om Riksrevisjonens revisjon av Sametingets tilskuddsforvaltning

Riksrevisjonen har revidert Sametingsrådets tilskuddsforvaltning for budsjettåret 2017. Revisjonen var en videreføring av en tilskuddsrevisjon i 2016, og omfattet alle Sametingets tilskuddsordninger. Målet med revisjonen var å kontrollere om Sametingsrådet etterlever kravene i økonomiregelverket i staten for å sikre at forvaltning og rapportering av tilskuddsmidler er i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger.

Revisjonen er rapportert til Sametingsrådet og presentert for Sametingets kontrollkomité. Riksrevisjonen finner det hensiktsmessig at også Stortinget orienteres om revisjonen og Riksrevisjonens funn.

Sametinget er ikke et underordnet organ av departementene, og er ikke underlagt instruksjons- og kontrollmyndighet fra regjeringen. Sametinget er delegert myndighet til å forvalte midlene som stilles til disposisjon for Sametinget over det årlige statsbudsjettet, jf. *lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold* (sameloven) § 2-1 tredje ledd. Sametinget mottar bevilgninger over ti ulike departementers budsjetter og midlene fordeles av Sametinget i plenum og forvaltes ut fra Sametingets vedtak og forutsetninger. Sametingsrådet forvalter Sametingets budsjett og har blant annet ansvar for å fastsette regelverk og forvalte tilskudd i henhold til reglene i kapittel 6 i *bestemmelser om økonomistyring i staten*. Bevilgningene til Sametinget utgjorde i 2017 litt over 458 millioner kroner, hvorav bevilgede tilskuddsmidler utgjorde ca. 304 millioner kroner. Tilskuddsmidlene er viktige for at den samiske folkegruppen i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv, slik formålet er etter sameloven § 1-1.

Riksrevisjonens kontroll viser at det er svakheter ved Sametingsrådets utforming og forvaltning av tilskuddsordningene. Utformingen av regelverkene gjør at de fleste tilskuddsordningene ikke sikrer at resultatene er forankret i Sametingets mål med bevilgningene. Det er i få tilfeller en tydelig sammenheng mellom mål, kriterier for måloppnåelse og rapporteringskrav i regelverkene for ordningene. Det stilles i liten grad rapporteringskrav til tilskuddsmottaker som gir relevant resultatinformasjon.

Svakhetene i utformingen av tilskuddsregelverkene fører til at Sametingsrådet i mange tilfeller ikke etterspør informasjon om oppfyllelse av Sametingets mål med ordningen. For en del av ordningene blir det hentet inn resultatinformasjon gjennom rapporterings-skjemaer og/eller andre kilder. Informasjonen blir i liten grad sammenstilt som grunnlag for rapportering til Sametinget for å belyse måloppnåelsen for den enkelte tilskudds-ordningen. Det blir rapportert til Sametinget om måloppnåelse og resultater for kun en tredjedel av ordningene.

Riksrevisjonens konklusjon er at ordningene ikke er innrettet på en slik måte at Sametingets mål tas hensyn til gjennom hele tilskuddsforvaltningen.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 25. september 2018

Per-Kristian Foss

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Jens Gunvaldsen

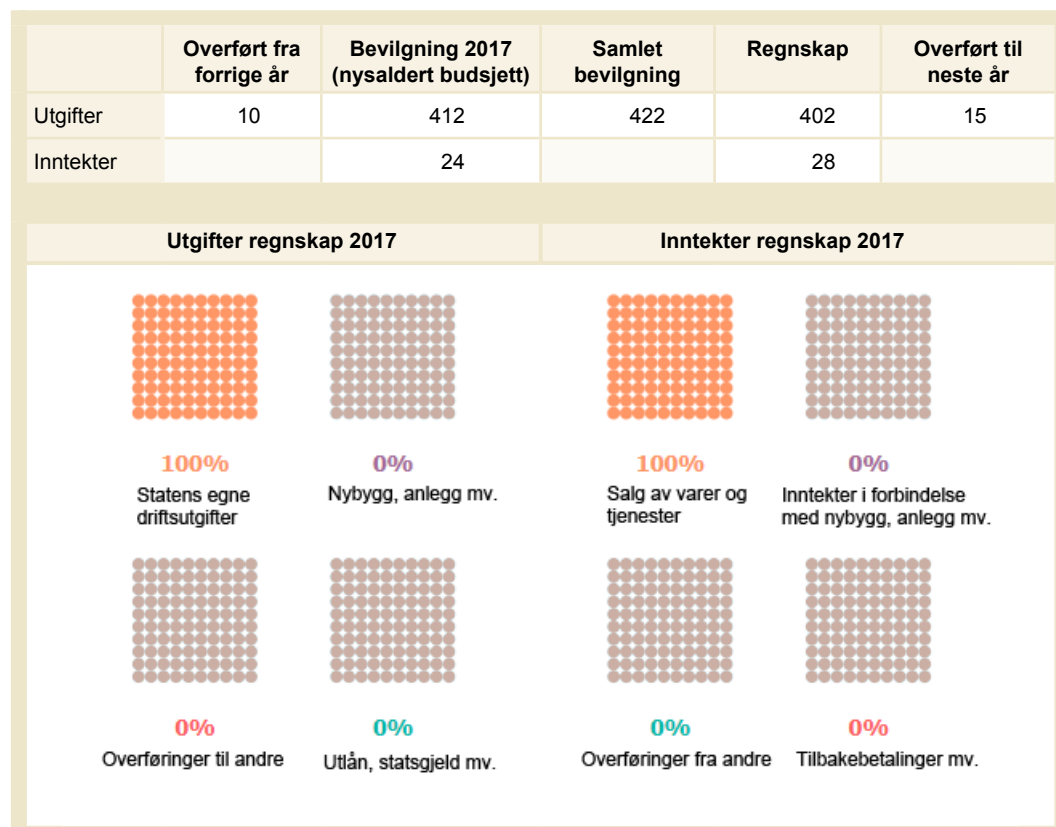
II Resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter

Statsministerens kontor

1 Statsministerens kontors budsjett og regnskap for 2017

1.1 Tall og grafikk¹

Figur 1 Budsjett og regnskap for 2017 (i millioner kroner)



Figur 1 gir en oversikt over utgifter og inntekter på departements ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*.

Utgifter

Utgiftene består i det vesentligste av lønnsutgifter og driftskostnader.

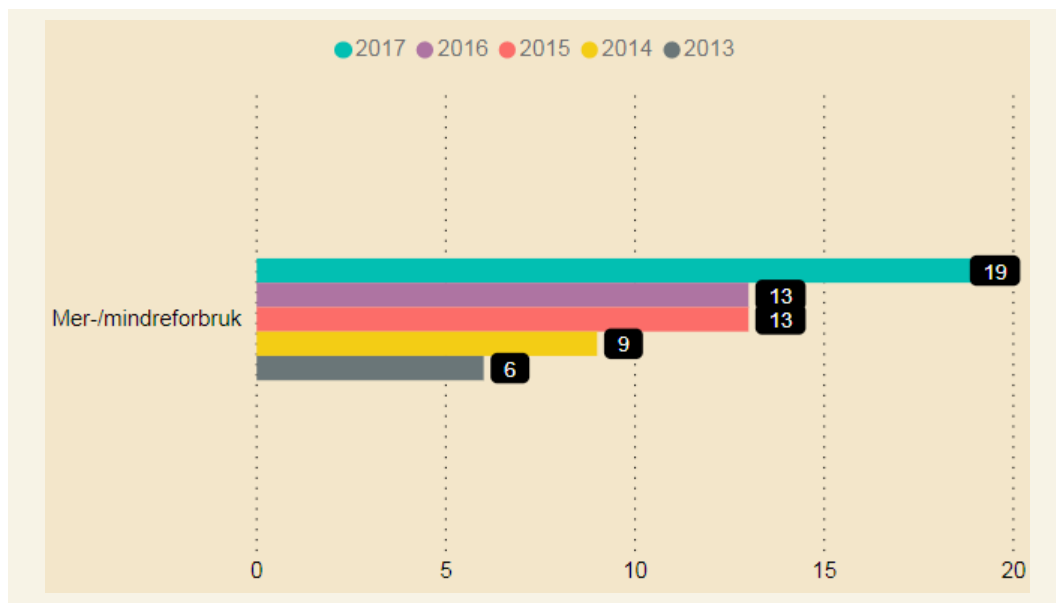
1) 0 % prosent kan bety andel opp til 0,49 prosent.

Inntekter

Inntektene er i all hovedsak et resultat av at staten er tilkjent saksomkostninger i sivile saker der Regjeringsadvokaten er prosessfullmektig.

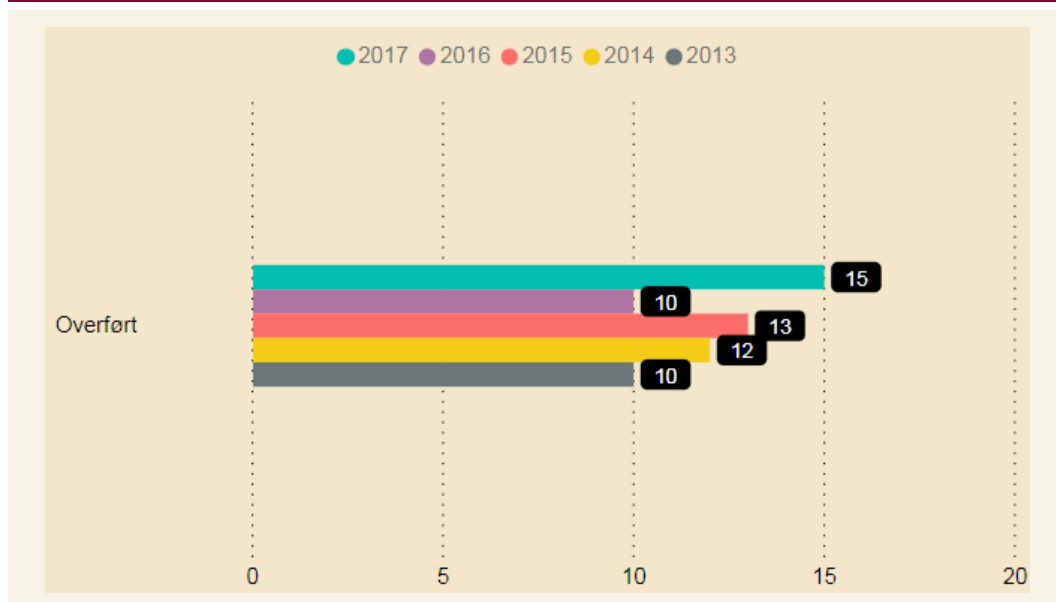
Mer- og mindreforbruk og overført bevilgning

Figur 2 Oversikt over merforbruk (-), mindreforbruk (+) 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 2 viser mer- og mindreforbruk hos Statsministerens kontor de fem siste årene. Det er mindreutgifter på noen poster, men disse er ikke vesentlig.

Figur 3 Oversikt over overført bevilgning 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 3 viser overføring under Statsministerens kontor de fem siste årene.

1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper

Det er én virksomhet under Statsministerens kontor. I tillegg regnes Statsministerens kontor som egen virksomhet.

Tabell 1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettet)	2	0

2 Utviklingstrekk

Regjeringsadvokaten vedtok i 2015, i samråd med Statsministerens kontor, en treårig strategisk opptrappingsplan for embetet. 2016 var preget av at embetet fikk flere advokater og at kontorlokalene ble utvidet. Det er fortsatt en økning i antall ansatte i 2017, men økningen har avtatt noe, sammenlignet med 2016.

3 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Statsministerens kontor og den underliggende virksomheten, og består av ledelseskommmentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering, inklusiv noter. Den underliggende virksomheten har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i *regelverk for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket). Statsministerens kontor utarbeider ikke årsrapport.

3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen har avgitt én revisjonsberetning til Statsministerens kontor og én underliggende virksomhet.²

Riksrevisjonen kontrollerer årlig at regnskapene for alle virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.

Gjennom den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen om årsregnskapet gir et dekkende bilde i tråd med det valgte finansielle rammeverket for årsregnskapet. Dette rammeverket består av *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet), økonomiregelverket og *de statlige regnskapsstandardene* (SRS) for de som har valgt å avlegge et periodisert årsregnskap.

Den finansielle revisjonen rapporteres i en revisjonsberetning. Statsministerens kontor og virksomhetene publiserer revisjonsberetningen sammen med årsregnskapet på nettsidene sine. Revisjonsberetningen kan være i form av en umodifisert uttalelse når årsregnskapet ikke inneholder vesentlige feil, eller i form av en modifisert uttalelse når årsregnskapet inneholder vesentlige feil. Modifisert uttalelse kan ha tre former: med forbehold, negativ eller ikke uttalelse. Formen avhenger av omfanget på feil og mangler i årsregnskapet.

2) Se vedlegg 2 for oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2017.

Sammen med den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen etterlevelsen av administrativt regelverk, herunder økonomireglementet. Riksrevisjonen modifierer sin uttalelse om administrativt regelverk ved vesentlig brudd og opplyser om dette i revisjonsberetningen.

3.1.1 Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet.

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene under Statsministerens kontor.

3.1.2 Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk.

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene under Statsministerens kontor.

4 Saksforhold

Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere iverksettingen av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

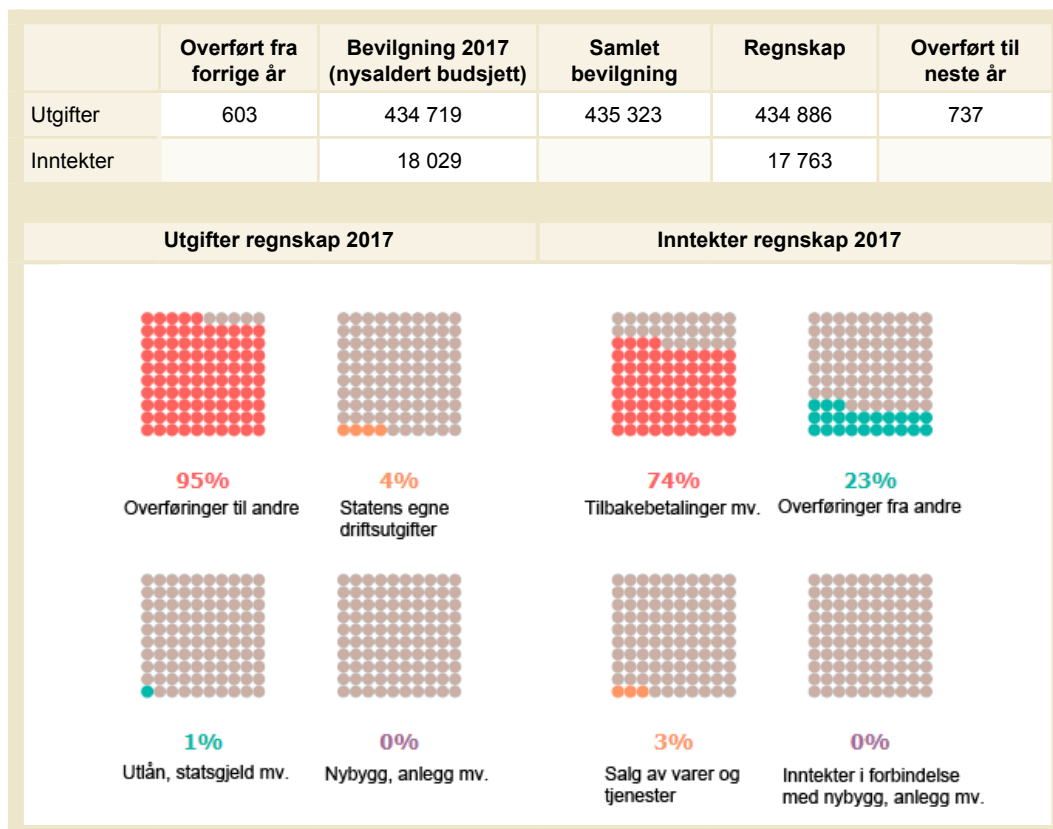
Riksrevisjonen rapporterer ingen slik revisjoner i Dokument 1 i 2018–2019 under Statsministerens kontor.

Arbeids- og sosialdepartementet

1 Departementets budsjett og regnskap for 2017

1.1 Tall og grafikk¹

Figur 1 Budsjett og regnskap for 2017 (i millioner kroner)



Figur 1 gir en oversikt over utgifter og inntekter på departements ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*.

Utgifter

Utgiftene på Arbeids- og sosialdepartementets ansvarsområder gjelder i hovedsak utbetaling av pensjoner og ytelser fra arbeids- og velferdsetaten.

De samlede driftsutgiftene for departementet med underliggende virksomheter er på 18 822 millioner kroner. *Ordinære driftsutgifter* (post 01) utgjør den største delen av disse utgiftene (18 561 millioner kroner).

¹ 0 % kan bety andel opp til 0,49 prosent.

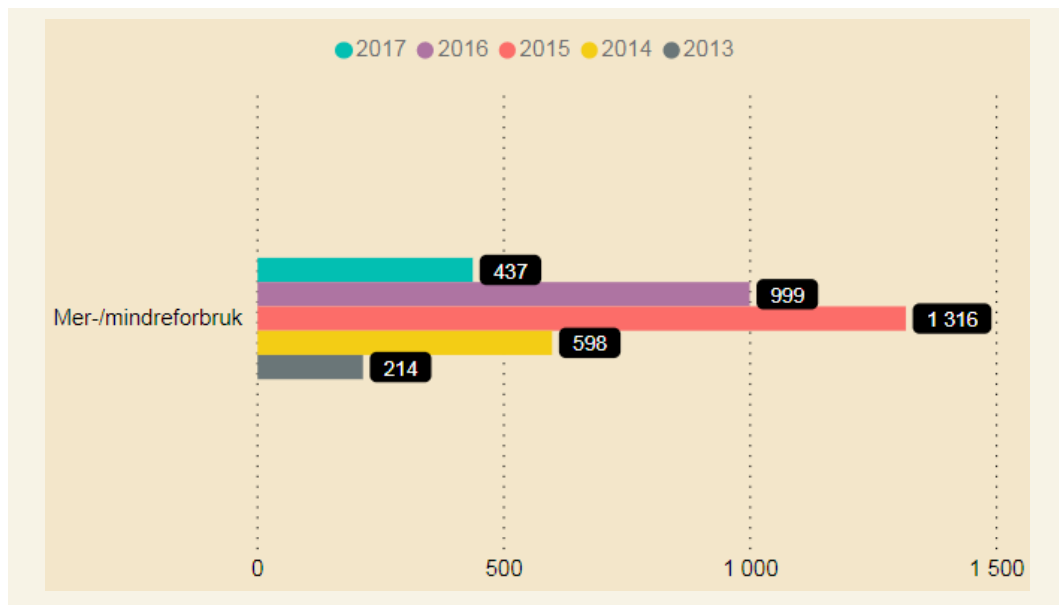
Inntekter

Tilbakebetalinger beløper seg til 13 153 millioner kroner og gjelder boliglånsordningen i Statens pensjonskasse.

Overføringer fra andre utgjør til sammen 4 086 millioner kroner. Disse inntektene gjelder i hovedsak renter av boliglånsordningen i Statens pensjonskasse (1 173 millioner kroner), innkreving av feilutbetalinger (1 145 millioner kroner) og arbeidsgiveres finansiering av erstatningsutbetalinger ved yrkesskade (1 021 millioner kroner).

Mer- og mindreforbruk og overført bevilgning

Figur 2 Oversikt over merforbruk (-), mindreforbruk (+) 2013–2017 (i millioner kroner)

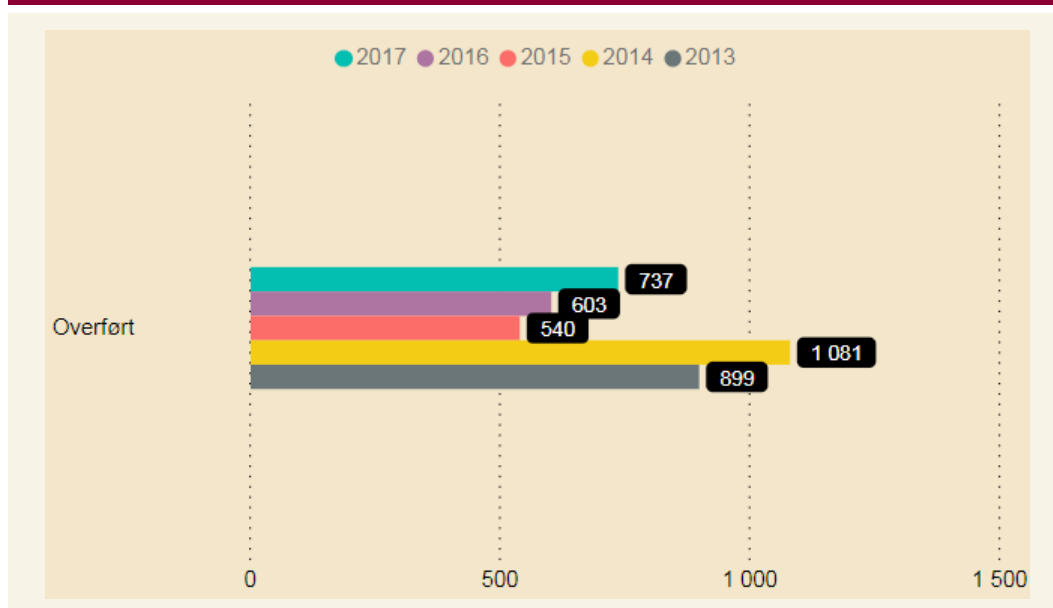


Departementsstrukturen er endret fra 2014. I 2013 inngår Arbeidsdepartementet.

Figur 2 viser mer- og mindreforbruk i departementet de fem siste årene. Riksrevisjonen har mottatt forklaringer på alle poster med vesentlige mer- /mindreforbruk for 2017. Mindreforbruk skyldes i flere tilfeller tidsforskyvninger og at midler vil komme til utbetaling på et senere tidspunkt. Blant annet har det vært et mindreforbruk av bevilgningen til IKT-moderniseringen i arbeids- og velferdsetaten. Bevilgningen er overførbart.

Innenfor departementets ansvarsområde er det bevilget mest midler til alderdom, uførhet og sykepenges med til sammen vel 360 milliarder kroner. Flere av postene er overslagsbevilgninger. For alderdom og uførhet er det prosentvis små avvik mellom bevilgning og faktisk forbruk. Det beløpsmessig største mindreforbruket gjelder sykepenges, men det utgjør likevel ikke mer enn 1,2 prosent av bevilgningen til dette formålet. Dette mindreforbruket kan i hovedsak forklares med at det trygdefinansierte fraværet gikk ned mer i fjerde kvartal enn først antatt, og dermed for året totalt.

Figur 3 Oversikt over overført bevilgning 2013–2017 (i millioner kroner)



Departementsstrukturen er endret fra 2014. I 2013 inngår Arbeidsdepartementet.

Figur 3 viser overføring på departementet de fem siste årene.

1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper

Det er ni virksomheter under dette departementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet.

Tabell 1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettert)	6	1
Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettert)	0	2*
Forvaltningsbedrifter	0	1

* Én virksomhet følger regnskapsloven.

2 Utviklingstrekk

Arbeids- og sosialdepartementet har ansvar for utviklingen av store reformer og viktige politikkområder, og disponerer en stor andel av statsbudsjettet. Departementet har det overordnede ansvaret for politikken som gjelder arbeidsmarked, arbeidsmiljø og sikkerhet, velferd og pensjoner og skal blant annet legge til rette for et velfungerende arbeidsmarked og et arbeidsliv som passer for alle.

Fra 2017 ble det innført en forenklet modell for premiebetaling til Statens pensjonskasse for de fleste statlige virksomheter som ikke betalte arbeidsgiverpremie. Innføringen av modellen innebærer at statlige virksomheter som før ikke betalte premie til Statens pensjonskasse, nå betaler pensjonspremie fra 2017.

Det gjennomføres en større IKT-modernisering i arbeids- og velferdsetaten. Etaten forvalter store datamengder og har over 300 IKT-systemer som er bygget opp på ulike teknologiske plattformer. For at etaten skal kunne løse samfunnsoppdraget, er det avgjørende at den har effektive, tilgjengelige og sikre IKT-løsninger. Stortinget har forutsatt at det blir utviklet egnede IKT-løsninger for å oppnå de målene som er satt for NAV-reformen.

I Dokument 1 for 2013 (2014–2015) påpekte Riksrevisjonen at arbeidet med å modernisere IKT-systemene i arbeids- og velferdsetaten, ikke kunne gjennomføres i tråd med den opprinnelige planen. Moderniseringen skal etablere en fullverdig, moderne og integrert IKT-løsning som understøtter etatens arbeidsprosesser og oppgaver, og gjøre det mulig å implementere store regelendringer og reformer. Etaten leverte i 2015 en ny systemløsning for uføretrygd og skal i 2018 levere nye IKT-løsninger og forbedret selvbetjeningsløsning for foreldrepenger og engangsstønad, i tillegg til å spesialisere forvaltningsenhetene og effektivisere ytelsesforvaltningen.

3 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Arbeids- og sosialdepartementet og de underliggende virksomhetene, og for fondet, og består av ledelseskommmentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontorapportering, inklusiv noter. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet årsrapport i tråd med kravene i *regelverk for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket). Departementet og fondet utarbeider ikke årsrapport.

3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen har avgitt elleve revisjonsberetninger: én til departement, ni til underliggende virksomheter og én til fondet.²

Riksrevisjonen kontrollerer årlig at regnskapene for alle virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.

Gjennom den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen om årsregnskapet gir et dekkende bilde i tråd med det valgte finansielle rammeverket for årsregnskapet. Dette rammeverket består av *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet), *økonomiregelverket* og *de statlige regnskapsstandardene* (SRS) for de som har valgt å avlegge et periodisert årsregnskap.

Den finansielle revisjonen rapporteres i en revisjonsberetning. Departementet og virksomhetene publiserer revisjonsberetningen sammen med årsregnskapet på nettsidene sine. Revisjonsberetningen kan være i form av en umodifisert uttalelse når årsregnskapet ikke inneholder vesentlige feil, eller i form av en modifisert uttalelse når årsregnskapet inneholder vesentlige feil. Modifisert uttalelse kan ha tre former: med forbehold, negativ eller ikke uttalelse. Formen avhenger av omfanget på feil og mangler i årsregnskapet.

2) Se vedlegg 2 for oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2017.

Sammen med den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen etterlevelsen av administrativt regelverk, herunder økonomireglementet. Riksrevisjonen modifierer sin uttalelse om administrativt regelverk ved vesentlig brudd og opplyser om dette i revisjonsberetningen.

3.1.1 Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Arbeids- og sosialdepartementets ansvarsområde.

3.1.2 Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Arbeids- og sosialdepartementets ansvarsområde.

4 Saksforhold

Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådets iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

Nedenfor følger resultatet av disse revisjonene.

4.1 Sikring mot dataangrep i arbeids- og velferdsetaten

4.1.1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om arbeids- og velferdsetaten har etablert tiltak for å sikre sensitive opplysninger mot dataangrep i henhold til kravene i *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven) og *forskrift om behandling av personopplysninger* (personopplysningsforskriften) og anbefalinger i anerkjente standarder. Revisjonen har undersøkt etatens sikkerhetstiltak som skal forebygge og oppdage dataangrep. Revisjonen er gjennomført ved hjelp av test av sikkerhetskontroller i flere av etatens IKT-systemer. Videre har revisjonen gjennomført dokumentanalyse, dataanalyse og intervjuer. Revisjonen er gjennomført for budsjettåret 2017.

Arbeids- og velferdsetaten forvalter en tredjedel av statsbudsjettet og betjener årlig 2,8 millioner personer. Etaten har om lag 19 000 medarbeidere og et stort og komplekst IKT-miljø. Stønader fra etaten er hovedinntekstkilden for 1,45 millioner personer. Etaten mottar i løpet av året om lag 600 000 digitale søknader og over 1 million digitale henvendelser. Etaten behandler personopplysninger om alle landets innbyggere, og registrene inneholder et bredt spekter av personopplysninger – fra enkle personalia til sensitive helseopplysninger. Registrene inneholder både nye og historiske opplysninger. Den omfattende mengden med sensitiv informasjon gjør etaten til et attraktivt mål for hackere.

God informasjonssikkerhet er en vesentlig forutsetning for å skape tillit til offentlige IKT-systemer og for å lykkes med digitalisering av tjenester. Inntil de siste årene har arbeids- og velferdsetatens IKT-miljø vært relativt lukket mot omverdenen med få tilganger via internett. De siste årene har imidlertid den teknologiske utviklingen og endringer i brukernes, de ansattes og samarbeidspartneres behov også ført til endringer i etatens IKT-miljø. Etaten har blant annet lansert selvbetjeningsløsninger på internett, innført automatisert saksbehandling og den har gått fra å bruke stasjonære PC-terminaler til bærbare PC-er for å gjøre de ansatte mer mobile og fleksible i oppgaveløsningen. Eksponeringen mot eksterne miljøer har blitt større og dermed har risikoen for dataangrep (hacking) økt. Dette utfordrer den tradisjonelle sikkerhetstenkningen.

Tidligere revisjoner, senest rapportert i Dokument 1 (2016–2017), har vist svakheter i etatens styring av informasjonssikkerhet og i sikkerhetstiltak tilknyttet økonomi- og saksbehandlingssystemer.³ Kontroll- og konstitusjonskomiteen så alvorlig på manglene som ble avdekket og ba Riksrevisjonen følge området i kommende revisjoner.⁴

Revisjonen har tatt utgangspunkt i:

- *lov om behandling av personopplysninger av 2001* (personopplysningsloven)
- *forskrift om behandling av personopplysninger av 2001* (personopplysningsforskriften)
- anbefalinger fra Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen (ISO), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Center for Internet Security (CIS)

Revisjonsrapporten ble lagt fram for Arbeids- og sosialdepartementet i brev av 20. mars 2018. Departementet har i brev av 17. april 2018 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

4.1.2 Hovedfunn

- Arbeids- og velferdsetaten har ikke dokumentert oversikt over risikobildet for dataangrep.
- Etaten har etablert flere sterke sikkerhetstiltak, men etatens IKT-systemer har likevel vesentlige svakheter som kan utnyttes av interne og eksterne aktører.
- Kompleksiteten i etatens IKT-systemer gjør det vanskelig å etterleve personopplysningsloven.

4.1.3 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at IKT-systemene i arbeids- og velferdsetaten har vesentlige svakheter som kan utnyttes i dataangrep.

Arbeids- og velferdsetaten har ikke dokumentert oversikt over risikobildet for dataangrep

Risikovurderinger danner grunnlaget for arbeidet med å beskytte personopplysninger, og skal gjøre det mulig å ta informerte valg om hvilke sikkerhetstiltak som må etableres for å oppnå tilfredsstillende sikkerhet. Ved behandling av personopplysninger skal det ifølge personopplysningsforskriften gjennomføres risikovurderinger for å klarlegge sannsynligheten for og konsekvenser av sikkerhetsbrudd.

Arbeids- og velferdsetaten har etablert retningslinjer, metoder og rutiner for risikostyring. Etatens risikovurderinger dokumenterer ikke hvilke vesentlige sårbarheter og trusler den står ovenfor. Etaten har heller ikke fastsatt kriterier for hva som er akseptabel risiko ved behandling av personopplysninger.

Riksrevisjonen konstaterer at etaten ikke har gjennomført gode nok risikovurderinger. Det kan føre til at etaten ikke prioriterer de tiltakene som er nødvendige for å sikre sensitive personopplysninger mot dataangrep.

Etaten har etablert flere sterke sikkerhetstiltak, men etatens IKT-systemer har likevel vesentlige svakheter som kan utnyttes av interne og eksterne aktører

Av personopplysningsloven går det fram at det ved behandling av personopplysninger skal etableres tiltak for å sikre opplysningenes konfidensialitet.

Arbeids- og velferdsetaten har etablert sikkerhetstiltak mot dataangrep. Det er blant annet utarbeidet retningslinjer og rutiner for risikostyring, informasjonssikkerhet og sikker drift av IKT-systemer. Etaten har implementert flere forebyggende tiltak mot

3) Dokument 1 (2015–2016) del II punkt 3.3 og Dokument 1 (2016–2017) del II punkt 3.3.

4) Innst. 169 S – (2015–2016) side 4.

dataangrep, for eksempel segmentering av nettverk og beskyttelse mot skadelig programvare. Videre har etaten etablert forebyggende tiltak for å oppdage uønskede aktiviteter på PC-er og i deler av nettverket.

Flere viktige tiltak er likevel ikke implementert i tråd med anbefalingene i anerkjente standarder. Dette har ført til svakheter i IKT-systemene som det er mulig å utnytte for å gjennomføre dataangrep mot etaten.

Tester av IKT-systemene, blant annet bruk av hackerverktøy for å angripe databaser på en server, har påvist svakheter og de har vist hvordan svakhetene kan utnyttes i et dataangrep av eksterne og interne aktører for å få tilgang til personopplysninger.

Politiets sikkerhetstjeneste har i sin sikkerhetsvurdering uttalt at interne aktører i mange tilfeller vil være den beste inngangen til sensitiv informasjon. Arbeids- og velferdsetaten har over 19 000 medarbeidere som har tilgang til IKT-systemene. Det er etablert flere sterke sikkerhetstiltak ytterst i IKT-miljøet, men manglende etterlevelse av anerkjente standarder ved implementeringen, har ført til svakheter som kan utnyttes dersom en angriper bryter gjennom de ytterste sikkerhetslagene.

Et av de viktigste prinsippene innen informasjonssikkerhet er prinsippet om *tjenstlig behov*, det vil si at ansatte ikke skal ha tilgang til mer informasjon eller flere funksjoner enn det som er nødvendig for å kunne utføre oppgavene. Arbeids- og velferdsetaten bryter dette prinsippet på flere områder. Dette utgjør en stor sikkerhetsrisiko. Revisjonen viser blant annet at alle medarbeidere hadde tilgang til sikkerhetskopier av servere som er kritiske for etatens sikkerhet. Tilgangen ble umiddelbart fjernet da forholdet ble påvist av revisjonen. Revisjonen viser videre at verktøy som burde vært forbeholdt IKT-personell, har vært tilgjengelig for alle ansatte. Denne tilgangen er det nå kun IKT-personell som har.

Et viktig tiltak for å sikre personopplysninger er å dele inn IKT-systemer i ulike soner med forskjellige sikkerhetsnivåer. Dette gjør det mulig å beskytte de forskjellige systemene ut fra hvilket sikkerhetsbehov det enkelte systemet har. Arbeids- og velferdsetaten har utarbeidet en plan for inndeling av IKT-systemer i soner, men etaten har ikke fulgt denne planen fullt ut. Dette har ført til svakheter i sikkerhetstiltakene som kan utnyttes i dataangrep. Blant annet har alle ansatte hatt tilgang til IKT-avdelings nettverkssone som er dedikert til drift av IKT-systemene. Etaten har endret IKT-systemene slik at denne svakheten nå er lukket.

Et annet viktig sikkerhetstiltak er å beskytte brukerkontoer i IKT-systemene med sterke passord. Det er spesielt viktig å beskytte brukerkontoer med utvidede rettigheter. Gjennomført testing viste at etaten ikke stilte krav om tilstrekkelig sterke passord for brukerkontoer med utvidede rettigheter. Det var mulig å få tilgang til passord og ta over slike brukerkontoer.

Det er viktig at eventuelle dataangrep oppdages gjennom logging og overvåkning. Arbeids- og velferdsetaten har fastsatt overordnede retningslinjer for logging og overvåkning, men det er opp til de enkelte systemansvarlige i etaten å tolke disse retningslinjene og etablere logging og overvåkning i deres systemer. Innsamling av loggdata og oppfølging blir dermed ulik, og dekker ikke helheten av etatens komplekse IKT-miljø.

Det er etablert sterke tiltak for overvåkning av bærbare PC-er som benyttes av ansatte og i deler av nettverket. Det er imidlertid andre deler av etatens nettverk hvor det i liten grad er etablert overvåking som kan oppdage sikkerhetsbrudd. Overvåking av logger

behandles i stor grad isolert, noe som gjør loggene vanskeligere å analysere og øker risikoen for at et angrep ikke blir oppdaget.

Kompleksiteten i etatens IKT-systemer gjør det vanskelig å etterleve personopplysningsloven

Arbeids- og velferdsetaten har et stort og komplekst IKT-miljø med over 300 ulike datasystemer. Det er stor variasjon i alder og type teknologier for de ulike systemene. Fra et sikkerhetsperspektiv gir denne kompleksiteten risiko for at utilsiktede svakheter ikke blir oppdaget og utbedret. I noen tilfeller kan det også være vanskelig å gjennomføre nødvendig vedlikehold og sikkerhetsoppdateringer. Det er utfordrende at kompleksiteten og alderen i etatens IKT-systemer gjør det vanskelig å etterleve regelverk og anerkjente standarder.

Revisjonen er basert på regelverk gjeldene i 2017. Ny personvernforordning i EU, som innføres i 2018, medfører nye plikter for alle virksomheter som behandler personopplysninger.

4.1.4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet

- påser at arbeids- og velferdsetaten iverksetter nødvendige tiltak for å etterleve kravene i personopplysningsloven og EUs personvernforordning (GDPR)
- følger opp at arbeids- og velferdsetaten utarbeider konkrete risikovurderinger som dekker sårbarheter og trusler for personopplysninger i etatens ulike systemer

4.1.5 Departementets oppfølging

Statsråden ser alvorlig på Riksrevisjonens funn som gjelder sikring mot dataangrep i arbeids- og velferdsetaten, og vil se hen til disse i framtidig styring av etaten.

Statsråden viser til at det over tid har vært en kjent problemstilling at deler av arbeids- og velferdsetatens IKT-systemer ikke fullt ut etterlever anbefalinger for sikkerhet og personvern i tråd med anerkjente standarder. Dette har også vært formidlet til Stortinget, både i forbindelse med tidligere revisjoner på området og knyttet opp mot den pågående moderniseringen av etatens IKT-systemer. Avvikene har blant annet sammenheng med at mange av etatens IKT-systemer er gamle og har stor kompleksitet. En del avvik er umulig å lukke uten større systemendringer. Departementet har derfor i styringen av arbeids- og velferdsetaten gitt føringer om at moderniserte løsninger skal ivareta krav i lov og anerkjente standarder på området.

Statsråden erkjenner at både direktoratet og departementet har behov for en mer strukturert og detaljert oversikt som gir mulighet for å sammenligne risiko, sårbarheter og tiltak på tvers av systemer og forretningsområder. Departementet vil derfor be direktoratet om en samlet risiko- og sårbarhetsvurdering som dekker etatens ulike systemer. Statsråden vil påse at risiko- og sårbarhetsanalysen blir lagt til grunn for departementets styring av området i tiden framover.

Statsråden opplyser at etaten allerede har lukket, eller er i ferd med å lukke, flere av avvikene som Riksrevisjonen har avdekket i revisjonen. Noen av avvikene kan imidlertid bare delvis lukkes eller vil ta tid å lukke på grunn av systemenes alder og beskaffenhet. På disse områdene vil departementet be direktoratet sørge for at det er nødvendige kompenserende tiltak inntil nye systemer er på plass.

4.1.6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

4.2 Anskaffelser av hjelpemidler i arbeids- og velferdsetaten

4.2.1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å undersøke om arbeids- og velferdsetaten anskaffer hjelpemidler i tråd med anskaffelsesregelverket og *lov om folketrygd* (folketrygdloven).

Arbeid- og velferdsetaten formidler årlig hjelpemidler til mellom 130 000 og 150 000 brukere, og anskaffet i 2017 hjelpemidler for 6,2 milliarder kroner. Anskaffelsene gjøres enten gjennom rammeavtaler med en eller flere leverandører, eller som direkte kjøp. Hovedtyngden av anskaffelsene i arbeids- og velferdsetaten gjøres gjennom rammeavtaler, men i 2017 har etaten også kjøpt hjelpemidler utenom rammeavtalene for ca. 1,4 milliarder kroner.

Formålet med *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven) er blant annet å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Ved behandling av anskaffelsesloven avga næringskomiteen Innst. 358 L (2015–2016). I innstillingen går det fram at komiteen ser det som viktig at lovverket stimulerer til at varer og tjenester skal anskaffes til riktig kvalitet og riktig pris. Komiteen bemerker videre at arbeidet med offentlige anskaffelser først og fremst må underlegges god styring, planlegging og oppfølging, og det må være hensiktsmessig organisert. Videre må det finnes tilstrekkelige ressurser og fagkompetanse i offentlige organisasjoner til å ivareta oppgavene.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven)
- *forskrift om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesforskriften)
- Innst. 358 L (2015–2016), jf. Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven)
- *lov om folketrygd* (folketrygdloven)
- *forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar*

Revisjonen er gjennomført ved dokument-, regnskaps- og dataanalyser. Analysene er fulgt opp med intervju av fem utvalgte hjelpemiddelsentraler, styringsenheten i NAV Hjelpemidler og tilrettelegging (NAV HoT) samt Sentral forsyningsenhet (SFE).

Undersøkelsesperioden er budsjettåret 2017.

Utkast til revisjonsrapport ble forelagt Arbeids- og sosialdepartementet i brev av 13. mars 2018. Departementet har i brev av 9. april 2018 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

4.2.2 Hovedfunn

- Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført flere direkte anskaffelser av hjelpemidler for beløp vesentlig over terskelverdien, uten at anskaffelsene er kunngjort eller konkurranseutsatt.
- Arbeids- og velferdsetaten har i 2017 forlenget 7 av 13 rammeavtaler på hjelpemiddelområdet ut over avtalt opsjonstid og bryter med anskaffelseslovens grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet.
- Det er svakheter i IKT-støtten som skal sikre god internkontroll på hjelpemiddelområdet.

4.2.3 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at arbeids- og velferdsetaten ikke i tilstrekkelig grad følger de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesregelverket om blant annet konkurranse ved anskaffelser av hjelpemidler.

Revisjonen konstaterer at arbeids- og velferdsetaten har fulgt kravene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser for rammeavtaler etaten har inngått på hjelpemiddelområdet i 2017. Det er imidlertid flere brudd på regelverket ved direkte kjøp av hjelpemidler. Etaten har ikke rapporter som gir en fullstendig oversikt over hvor mye som anskaffes gjennom rammeavtaler og hva som anskaffes som direkte kjøp.

Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført flere direkte anskaffelser av hjelpemidler for beløp vesentlig over terskelverdien, uten at anskaffelsene er kunngjort eller konkurranseutsatt

Ifølge anskaffelsesloven skal oppdragsgiver opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet. Dette innebærer blant annet at oppdragsgiver skal sikre at alle leverandører behandles likt gjennom hele anskaffelsesprosessen, og at anskaffelsen så langt som mulig er basert på konkurranse.

Anskaffelser som har en anslått verdi over den nasjonale terskelverdien, skal kunngjøres. I 2017 var terskelverdien 1,1 millioner kroner. Potensielle leverandører skal gjennom kunngjøringen få mulighet til å vurdere om de vil delta i konkurransen.

Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført flere direkte anskaffelser av hjelpemidler for beløp som er vesentlig over terskelverdien, uten at anskaffelsene er kunngjort eller konkurranseutsatt. Etaten identifiserte i 2015 behov for rammeavtaler på flere hjelpemiddelområder, men mangler fortsatt avtaler på en rekke områder hvor verdien av innkjøpene overstiger terskelverdien i anskaffelsesregelverket.

Et eksempel på dette i 2017 er at etaten kjøpte kalendere og planleggingssystemer for 52,6 millioner kroner uten at anskaffelsen ble kunngjort. Dette er hjelpemidler som lagrer og organiserer data om planlagte aktiviteter, og omfatter for eksempel elektroniske kalendere, klokker og tidsmålere. Arbeids- og velferdsetaten har kjøpt inn kalendere og planleggingssystemer fra åtte ulike leverandører i 2017. Ca 51 millioner kroner, 98 prosent av utbetalingene, har blitt utbetalt til én av disse leverandørene. Rammeavtale skal etter planen være inngått i 2019. Et annet eksempel er kjøp av optikertjenester, briller og kontaktlinser. I to produktgrupper innenfor denne kategorien har etaten gjort direkte anskaffelser for henholdsvis 23,7 millioner kroner og 24,8 millioner kroner i 2017 uten at disse ble kunngjort.

Ifølge anskaffelsesforskriften skal vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelser over 100 000 kroner nedtegnes eller samles i en protokoll. Dokumentasjonsplikten og plikten til å føre anskaffelsesprotokoll bidrar til at potensielle leverandører og offentligheten, kan føre kontroll med at oppdragsgivers beslutninger er fattet i samsvar med regelverket. Revisjonen viser at etaten i liten grad skriver protokoll ved kjøp av hjelpemidler over 100 000 kroner utenom rammeavtale. Manglende føring av anskaffelsesprotokoll er i strid med dokumentasjonsplikten i anskaffelsesregelverket, og svekker etterprøvbarehet i anskaffelsesprosessen.

Arbeids- og velferdsetaten har i 2017 forlenget 7 av 13 rammeavtaler på hjelpemiddelområdet ut over avtalt opsjonstid og bryter med anskaffelseslovens grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet

Hovedregelen i anskaffelsesforskriften er at rammeavtaler kan inngås for inntil fire år. De etatsdekkende rammeavtalene arbeids- og velferdsetaten har inngått på hjelpemiddelområdet har en avtaletid på to år, pluss opsjon på inntil to nye år. Dette innebærer at rammeavtalene må erstattes av nye hvert fjerde år. Av 13 rammeavtaler som utløp i 2017, har 7 blitt forlenget ut over avtalt opsjonstid. Per 31. desember 2017 varierte forlengelsene fra 76 til 214 dager.

Anskaffelsesloven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Dette innebærer at etaten gjennom sine anskaffelsesprosesser skal bidra til utviklingen av en sunn konkurranse for leverandører av hjelpemidler i Norge. Det er spesielt viktig at etaten overholder kunngjøringsplikten og inviterer markedet til konkurranse for å sikre en samfunnsøkonomisk god ressursutnyttelse og tilstrekkelig utvalg av kvalitativt gode produkter for brukerne.

Det er stor variasjon i antallet leverandører som deltar i konkurransene om rammeavtaler på hjelpemiddelområdet, og på mange områder er det få tilbydere. Av delkonkurransene etaten gjennomførte i 2017 har vel 18 prosent kun én tilbyder. Rammeavtalene for anskaffelser av bil, har en samlet verdi på 1,8 milliarder kroner. Det var henholdsvis bare to og én tilbyder(e) i disse to anskaffelsene.

Det er svakheter i IKT-støtten som skal sikre god internkontroll på hjelpemiddelområdet

En etablert internkontroll er en forutsetning for at en virksomhet skal kunne sikre at anskaffelser av varer og tjenester skjer på en effektiv og forsvarlig måte. Hjelpemiddelrådets kompleksitet, både når det gjelder omfanget av hjelpemidler og med mange enheter i etaten som er involvert i arbeidet, tilsier at det er viktig med gode rutiner og hensiktsmessige IKT-systemer.

Arbeids- og velferdsetaten har svakheter i internkontrollen som skal sikre at etaten overholder anskaffelsesregelverket. Etaten har ikke egnede IKT-verktøy for å ta ut rapporter som viser hvor mye og hva som er kjøpt gjennom rammeavtale eller som direktekjøp. Hjelpemiddelsentralene utarbeider ikke oversikter over direktekjøp og får ikke tilsendt rapporter med denne styringsinformasjonen fra sentralt hold. En konsekvens av dette er at hjelpemidler til beløp over terskelverdien blir anskaffet uten konkurranseutsetting.

Som del av kontraktsoppfølgingen skal arbeids- og velferdsetaten sørge for at leverandørene oppfyller sine forpliktelser og blant annet leverer i samsvar med avtalen og til rett tid. Dagbøter er et virkemiddel som skal sikre at levering skjer i henhold til avtalen. De fleste rammeavtalene etaten har inngått på hjelpemiddelområdet, inneholder bestemmelser om at leverandøren på eget initiativ skal beregne og betale dagbøter ved forsinket levering.

I 2017 er det innbetalt dagbøter fra 12 leverandører. Etaten mener at omfanget av dagbøter ikke gjenspeiler antallet forsinkede leveranser. Den har imidlertid ikke rutiner som sikrer en systematisk oppfølging av at dagbøter blir betalt. Manglende oppfølging av kontraktsvilkårene øker risikoen for at varer og tjenester leveres etter avtalt leveringstid og at leverandørene ikke betaler dagbøter.

4.2.4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet

- følger opp at arbeids- og velferdsetaten følger anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper for å bidra til utvikling av en sunn konkurranse for leverandører av hjelpemidler.

4.2.5 Departementets oppfølging

Statsråden mener det er viktig at anskaffelsesregelverket følges, og ønsker en sunn konkurranse mellom aktuelle leverandører på markedet. Statsråden er derfor ikke tilfreds med at Riksrevisjonen finner at det i 2017 er anskaffet hjelpemidler for store summer uten konkurranse. Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt en redegjørelse for statsråden, og opplyst at etaten arbeider med å konkurranseutsette nye hjelpemiddelkategorier.

Statsråden ser at det kan være uheldig at noe over halvparten av rammeavtalene er forlenget ut over avtalt opsjonstid. Statsråden viser til at Arbeids- og velferdsdirektoratet har som mål at ny anskaffelse skal være gjennomført, og kontrakt signert, før utløpet av den gjeldende rammeavtalen. Per 1. juli 2018 er ingen avtaler forlenget ut over avtalt opsjonstid.

Statsråden opplyser videre at Arbeids- og velferdsdirektoratet, på bakgrunn av revisjonen, har forsterket den manuelle kontrollen av at leverandørene fakturerer i henhold til kontraktsbetingelsene. Direktoratet har i dette arbeidet avdekket flere avvik, og opplyser at leverandørene nå i større grad etterlever kontraktene når det gjelder beregning av dagbøter.

Statsråden opplyser for øvrig at Arbeids- og velferdsdirektoratet har startet et utviklingsarbeid for digitalisering av hjelpemiddelområdet. Dette er et større arbeid som vil bli nærmere planlagt høsten 2018.

4.2.6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

4.3 Uførereformen fra 2015

4.3.1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å vurdere om Stortingets mål for uførereformen om økt yrkesdeltakelse blant uføretrygdte er nådd, og i hvilken grad Arbeids- og sosialdepartementets og arbeids- og velferdsetatens oppfølging av reformen har bidratt til måloppnåelse.

Uføretrygden skal sikre inntekt til personer som har fått inntektsevnen varig nedsatt med minst halvparten på grunn av varig sykdom, skade eller lyte.⁵ Personer som ikke har mistet hele inntektsevnen, skal få en gradert uføretrygd tilsvarende den delen av inntektsevnen som er tapt. Ved utgangen av 2017 var det om lag 328 400 personer som hadde et vedtak om uføretrygd, hvorav 56 000 hadde gradert uføretrygd. Andelen av befolkningen i arbeidsfør alder som er uføretrygdet har ligget stabilt på om lag 9,5 prosent de siste årene. I statsbudsjettet for 2018 er det bevilget i overkant av 86 milliarder kroner til uføretrygd.

Et sentralt mål i arbeids- og velferdspolitikken er å få flere i arbeid og færre på trygd.⁶ Målet om høy sysselsetting krever at alle som helt eller delvis kan arbeide, motiveres til

5) Arbeids- og velferdsdirektoratet (2015) *Rundskriv, Generell del, – kapittel 12: – Uføretrygd*, 1.1 Formål.

6) Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i ny tid – for arbeid og aktivitet*.

å delta i arbeidslivet.⁷ Mange av dem som står utenfor arbeidslivet og mottar en helserelatert trygdeytelse⁸ som følge av sykdom eller nedsatt arbeidsevne, har en restarbeidsevne. Det er derfor et potensial for at flere kan delta i arbeidslivet.⁹ Å forbli utenfor arbeidslivet har uheldige konsekvenser, ikke bare for samfunnet, men også for den enkelte, som ikke får utnyttet restarbeidsevnen sin.

For å bygge opp under arbeidslinjen vedtok Stortinget i 2011 å endre reglene for uførepensjon, jf. Innst. 80 L (2011–2012). Regelendringene trådte i kraft 1. januar 2015, og uførepensjon ble da erstattet av uføretrygd i folketrygden. Bakgrunnen for reformen var til dels å tilpasse folketrygdens ytelser til uføre til pensjonsreformen, som trådte i kraft 1. januar 2011. Et viktig mål med reformen var også å tilpasse regelverket slik at det i større grad ville motivere de uføretrygdene til å benytte restarbeidsevnen sin. Det var videre et mål om å stimulere til økt bruk av gradert uføretrygd, slik at flest mulig kunne opprettholde en tilknytning til arbeidslivet.¹⁰

I 2016 ble det gjennomført to undersøkelser av de foreløpige virkningene av uførereformen.¹¹ Begge undersøkelsene konkluderte med at uførereformen seks måneder etter innføringen ikke hadde påvirket arbeidstilknytningen blant uføretrygdene. Undersøkelsene viste dermed at det er risiko for at Stortingets mål for uførereformen om økt yrkesdeltakelse blant uføre ikke nås.

Revisjonen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (NAV-loven)
- *lov om folketrygd* (folketrygdloven)
- *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet)
- *bestemmelser for økonomistyring i staten* (bestemmelsene)
- *reglement for økonomistyring i staten* (reglementet)
- Innst. 80 L (2011–2012), jf. Prop. 130 L (2010–2011) *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*
- Innst. 15 S (2014–2015) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2015*, jf. Prop. 1 S (2014–2015)
- Innst. 15 S (2016–2017) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2017*, jf. Prop. 1 S (2016–2017)

Revisjonen er basert på spørreundersøkelse, intervjuer og analyse av dokumenter, statistikk og registerdata. Datainnsamlingen omfatter i hovedsak perioden 2015–2017.

Revisjonsrapporten ble forelagt Arbeids- og sosialdepartementet i brev av 23. mars 2018. Departementet har i brev av 23. april 2018 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dette dokumentet.

4.3.2 Hovedfunn

- Andelen uføre som kombinerer trygd med arbeid har ikke økt etter innføringen av uførereformen 1. januar 2015.
- Målet om økt bruk av gradert uføretrygd er ikke nådd.
- Flertallet av de uføretrygde får lav økonomisk uttelling ved å utnytte restarbeidsevnen sin.

7) Prop. 1 S (2014–2015) *Arbeids- og sosialdepartementet*, s. 11 og 14., Prop. 130 L (2010–2011) *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*.

8) 18 prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder (aldersgruppen 18–66 år) mottar helserelaterte trygdeytelser. Om lag halvparten av disse mottar uføretrygd (Revidert nasjonalbudsjett 2017, s.59).

9) Meld. St. 2 (2016–2017) *Revidert nasjonalbudsjett 2017*, s. 59.

10) Prop. 130 L (2010–2011) *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*.

11) Fafo (2016) *Uførereformen. Konsekvenser for yrkesaktiviteten* og Alne (2016) *Jobber de uføretrygdene mer etter uførereformen i 2015?*

- NAV-kontor gir i varierende grad bistand til uføretrygdete som ønsker å kombinere trygd med arbeid.
- Arbeids- og sosialdepartementet har i sin styring og oppfølging av etaten hatt lite oppmerksomhet på at målene i uførereformen nås.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke fulgt opp at målene i uførereformen nås.

4.3.3 Riksrevisjonens merknader

Andelen uføre som kombinerer trygd med arbeid har ikke økt etter innføringen av uførereformen 1. januar 2015

Et sentralt mål i uførereformen er at flere uføre skal kombinere arbeidsinntekt med trygd. Ny uføretrygd skal motivere uføre som har mulighet til å forsøke seg i arbeid eller øke stillingsandelene sine.

Undersøkelsen viser at andelen uføre som kombinerer trygd med arbeid, ikke har økt etter innføringen av reformen i januar 2015. Andelen uføre som er i et arbeidsforhold, ligger relativt stabilt på mellom 18 og 19 prosent i perioden januar 2015 til desember 2017. De uføre som er i arbeid, har imidlertid økt stillingsandelene sine noe etter at reformen ble innført. Ved inngangen av reformen var gjennomsnittlig arbeidstid for uføretrygdete i arbeid 21 timer i uken, mens den ved utgangen av 2017 var i overkant av 24 timer i uken.

Utgangspunktet for uførereformen var at flere uføre skulle forsøke seg i arbeid eller øke stillingsandelene sine. Riksrevisjonen mener det er positivt at de uføre som er i arbeid har økt stillingsandelene sine noe etter innføringen av uførereformen. Det har imidlertid ikke blitt flere uføretrygdete i arbeid, og dette innebærer at et viktig mål med uførereformen ikke er nådd. Dette har uheldige konsekvenser både for samfunnet og for uføre som ikke får benyttet sin restarbeidsevne. Å forbli utenfor arbeidslivet kan gi store sosiale og økonomiske konsekvenser for den enkelte.

Målet om økt bruk av gradert uføretrygd er ikke nådd

Stortingets mål om økt bruk av gradert uføretrygd er ikke nådd. Svakheter i arbeids- og velferdsetatens saksbehandling og oppfølging viser at det er et potensial for at flere kan få innvilget gradert uføretrygd. Riksrevisjonen mener det er alvorlig at arbeids- og velferdsetaten ikke har lagt godt nok til rette for at flest mulig kan opprettholde en tilknytning til arbeidslivet, og dermed utnytte restarbeidsevnen sin.

Da den nye uføretrygden ble innført, ble det i folketrygdloven presisert at det i alle saker skal vurderes om uføregraden skal settes lavere enn 100 prosent. Personer som ikke har mistet hele inntektsevnen, skal få innvilget *gradert uføretrygd*, tilsvarende den delen av inntektsevnen som er tapt. Undersøkelsen viser at arbeids- og velferdsetaten treffer færre vedtak om gradert uføretrygd etter innføringen av uførereformen enn før. I 2013 fikk 26 prosent av nye uføre innvilget gradert uføreytelse, mens andelen var på 24,5 prosent i 2017.

De lokale NAV-kontorene skal følge opp og påse at brukerens helsetilstand, arbeidsevne og arbeidsmuligheter blir avklart, og hente inn dokumentasjon før det settes fram krav om uføretrygd. Saksbehandlerne hos NAV Arbeid og ytelser skal deretter med utgangspunkt i dokumentasjonen i saken vurdere om vilkårene for uføretrygd er oppfylt og fastsette uføregrad.

Undersøkelsen viser at det ofte foreligger mangelfull dokumentasjon og mangelfulle vurderinger av brukerens arbeidsevne og arbeidsmuligheter når vedtaket om uføretrygd skal treffes. Dette gjør det vanskelig for arbeids- og velferdsetaten å fastsette riktig uføregrad. Lignende funn er også vist tidligere, av Sintef i 2012 og i

En viktig årsak til at dokumentasjonen er mangelfull er at etaten ikke har egnede tiltak for å utrede personer med lav restarbeidsevne. I tillegg har ikke etaten kapasitet til å gi tilstrekkelig oppfølging i avklaringsløpet før søknaden om uføretrygd settes fram. 73 prosent av saksbehandlerne i NAV Arbeid og ytelse som behandler krav om uføretrygd, mener at en bedre utredning av brukerens arbeidsevne og arbeidsmuligheter ville gitt flere vedtak om gradert uføretrygd. 68 prosent av saksbehandlerne mener videre at flere burde hatt gradert uføretrygd. Økt bruk av gradert uføretrygd kan bidra til en økt andel uføretrygdde i arbeid, og at flere kan beholde en arbeidstilknytning.

Undersøkelsen viser videre at det er manglende kapasitet på rådgivende overleger i NAV. Dette har ført til at saksbehandlere unnlater å be om medisinske uttalelser fra de rådgivende overlegene i saker der de er i tvil om dokumentasjonen er tilstrekkelig for å vise at brukeren oppfyller vilkårene i § 12-5 i folketrygdloven. At rådgivende overleger ikke trekkes inn ofte nok, har også blitt påpekt av NAV Klageinstans i både 2015, 2016 og 2017. Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at en slik praksis har vedvart over tid, fordi det gir risiko for at etaten fatter vedtak om uføretrygd uten at det er gjort nødvendige faglige medisinske vurderinger.

Flertallet av de uføretrygdde får lav økonomisk uttelling ved å utnytte restarbeidsevnen sin

Ny uføretrygd skal gi nye og mer forutsigbare muligheter for å kombinere uføretrygd og arbeid, og motivere til arbeid for uføre som har mulighet til å forsøke seg i arbeid eller øke stillingsandelen sin. Regelverket skal gi bedre økonomiske incentiver for uføre til å utnytte restarbeidsevnen sin. Flertallet i arbeids- og sosialkomiteen har vist til at inntektssikringsordningene bør være innrettet slik at det alltid lønner seg å jobbe, eventuelt å øke arbeidsinnsatsen dersom man kombinerer arbeid og ytelse.

Det nye regelverket har gjort det enklere og mer oversiktlig for uføretrygdde å kombinere trygd med arbeidsinntekt. Blant annet risikrerer uføretrygdde ikke lenger å få revurdert retten til ytelse dersom arbeidsinntekten overstiger en gitt inntektsgrense. Samtidig viser undersøkelsen at det nye regelverket gir få nye økonomiske incentiver for uføre til å tre inn i arbeid, og at flertallet av de uføretrygdde vil få en lav økonomisk uttelling ved å utnytte restarbeidsevnen med det nye regelverket.

Undersøkelsen viser at i overkant av 60 prosent av de uføretrygdde vil sitte igjen med 27 kroner eller mindre av en lønnsinntekt på 100 kroner i det nye regelverket, dersom arbeidsinntekten overstiger en fastsatt beløpsgrense. Uføretrygdde peker på at dette er et nivå som gjør at de i praksis kan komme dårligere økonomisk ut ved å øke arbeidsinnsatsen sin, dersom man tar høyde for jobbrelevante kostnader til for eksempel transport.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om de økonomiske incentivene i det nye regelverket er tilstrekkelige til å motivere flere uføretrygdde til å kombinere trygd med arbeid.

NAV-kontor gir i varierende grad bistand til uføretrygdde som ønsker å kombinere trygd med arbeid

Flertallet i arbeids- og sosialkomiteen har uttalt at arbeids- og velferdsetaten er en viktig deltaker i å hjelpe uføre med å benytte restarbeidsevnen sin. Arbeids- og velferdsetaten har ingen form for oppfølging av brukere som har fått innvilget uføretrygd. Dette gjelder uavhengig av brukerens alder, og heller ikke de som får innvilget uføretrygd i ung alder får oppfølging. Det er derfor opp til brukeren selv å oppsøke NAV dersom vedkommende mener å ha behov for bistand for å kombinere uføretrygd med arbeid.

Det følger av NAV-loven § 4 at arbeids- og velferdsetaten skal bistå arbeidssøkere med å få jobb og stimulere den enkelte stønadsmottaker til arbeidsaktivitet der dette er mulig. NAV-loven § 14 a gir videre alle som henvender seg til NAV-kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, rett til å få vurdert bistandsbehovet sitt. Verken Arbeids- og sosialdepartementet eller Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt noen særskilte føringer for hvordan uføretrygdde arbeidssøkere skal følges opp ved det lokale NAV-kontoret, ut over det som kommer fram i NAV-loven § 14 a.

Undersøkelsen viser at NAV-loven § 14 a tolkes ulikt av NAV-kontorene. En kartlegging av praksis ved tre NAV-kontor viser at det varierer om uføretrygdde arbeidssøkere får vurdert sitt behov for bistand. Videre varierte det mellom de tre NAV-kontorene hvilke tiltak som blir gjort tilgjengelig for uføretrygdde arbeidssøkere. Ved ett av NAV-kontorene gis uføretrygdde arbeidssøkere ikke tilgang på noen tiltak for å komme i arbeid, mens de ved et annet NAV-kontor har tilgang på hele NAVs tiltaksportefølje. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at NAV-kontor tolker NAV-loven § 14 a ulikt, fordi dette fører til at uføretrygdde ikke er sikret lik behandling. Manglende bistand til å komme i arbeid vil også kunne føre til at uføre ikke får mulighet til å utnytte restarbeidsevnen sin.

Undersøkelsen viser også at informasjon om at uføre kan få bistand fra NAV til å komme i arbeid ikke blir formidlet spesifikt på etatens nettsider eller i vedtaksbrev til nye uføre. Informasjon om retten til bistand blir dermed ikke formidlet systematisk, og den er heller ikke lett tilgjengelig for brukerne. Riksrevisjonen mener at manglende informasjon til uføre om muligheten for å få bistand fra NAV kan gjøre det vanskelig å oppnå Stortingets mål om å øke andelen uføretrygdde i arbeid.

Arbeids- og sosialdepartementet har i sin styring og oppfølging av etaten hatt lite oppmerksomhet på at målene i uførereformen nås

Arbeids- og sosialdepartementet har ansvaret for at arbeids- og velferdspolitikken er i samsvar med målene som går fram av Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet har videre det overordnede ansvaret for at arbeids- og velferdsetaten følger opp Stortingets vedtak og forutsetninger, og departementets mål og prioriteringer.

Undersøkelsen viser at Arbeids- og sosialdepartementet i liten grad har operasjonalisert eller videreformidlet målene for uførereformen i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Departementet satte i tildelingsbrevet for 2016 et krav om at andelen uføretrygdde med lønnsinntekt skal øke. Ut over dette er målet om at flere uføre skal kombinere trygd med arbeid ikke omtalt i den skriftlige styringsdialogen i perioden 2015–2017. Arbeids- og sosialdepartementet har imidlertid hentet inn kunnskap om virkningene av uførereformen gjennom en evaluering i 2016. Departementet har også i 2017 gitt Arbeids- og velferdsdirektoratet i oppdrag å sette i gang et nytt evalueringsprosjekt om effekter av uførereformen.

Arbeids- og sosialdepartementet har videre ikke gitt noen føringer for arbeids- og velferdsetatens arbeid med innvilgelse av uføretrygd, eller om uførereformens mål om at flere skal få innvilget gradert uføretrygd. Departementet påpeker at det er regelstyrt hvorvidt en person skal ha gradert uføretrygd. Departementet mener derfor at det ikke bør stilles konkrete krav til omfanget av graderinger. Departementet har imidlertid i tildelingsbrev gjort etaten oppmerksom på viktigheten av å fastsette riktig gradering når uføretrygden innvilges. Undersøkelsen viser at departementet har satt krav og etterspurt rapportering på ulike kvalitetsparametere på flere andre ytelsesområder. Departementet har imidlertid ikke etterspurt eller mottatt rapportering om kvaliteten på NAVs arbeid med uførevedtak.

Riksrevisjonen konstaterer at Arbeids- og sosialdepartementet i sin styring og oppfølging av arbeids- og velferdsetaten har hatt lite oppmerksomhet på at målene i uførereformen nås.

En viktig forutsetning for å nå målene i uførereformen er at det finnes arbeidsmuligheter for de uføretrygdene som ønsker arbeid, for eksempel ved at det finnes en deltidsjobb til personer som får fastsatt gradert uføretrygd. Undersøkelsen viser at veiledere ved NAV-kontor og saksbehandlere som fatter vedtak om uføretrygd, opplever at det ikke er tilstrekkelig tilgang på stillinger for personer med redusert arbeidsevne. Dette blir videre framhevet som en begrensende faktor for uføretrygdendes arbeidsdeltakelse og etatens muligheter til å innvilge gradert uføretrygd. Arbeids- og velferdsdirektoratet har, på bakgrunn av oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet, satt i verk et arbeid for å styrke etatens innsats overfor arbeidsgivere. Dette omfatter en økt rekrutteringsinnsats overfor arbeidsgivere og en styrket formidling av arbeidskraft. For å sikre en effektiv utnyttelse av tilgjengelig arbeidskraft blant uføretrygdene vurderer Riksrevisjonen det som avgjørende at Arbeids- og sosialdepartementet følger opp arbeids- og velferdsetatens innsats ovenfor arbeidsgivere.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke fulgt opp at målene i uførereformen nås

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at arbeids- og velferdsdirektoratet ikke har gitt styringssignaler eller hentet inn styringsinformasjon om målene i uførereformen. Direktoratet skal i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsette mål for arbeids- og velferdsetaten og sikre at resultatkravene nås innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger som den overordnede myndigheten har gitt. Virksomhetens ledelse har videre ansvaret for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer.

Undersøkelsen viser at Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke har operasjonalisert eller videreformidlet kravet om økt andel uføretrygdene i arbeid, som Arbeids- og sosialdepartementet satte i tildelingsbrevet for 2016. Direktoratet har heller ikke stilt noen krav eller gitt styringssignaler til etaten om økt bruk av gradert uføretrygd. Direktoratet har videre ikke etterspurt rapportering om måloppnåelse eller informasjon om hvordan det arbeides i etaten for å nå målene med uførereformen.

Manglende styringssignaler og styringsinformasjon innebærer at direktoratet har et svakt grunnlag for å vurdere om målene med reformen nås, og om innsatsen for å nå målene er hensiktsmessig innrettet. Lite oppfølging fra direktoratet gir videre risiko for at arbeidet for å nå Stortingets mål om økt yrkesdeltakelse blant uføretrygdene blir prioritert i ulik grad i NAV Arbeid og ytelser og ved de lokale NAV-kontorene.

4.3.4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet følger opp at arbeids- og velferdsetaten styrker arbeidet for å nå uførereformens mål om økt yrkesdeltakelse blant uføretrygdde. Departementet bør følge opp at

- etatens arbeid med å fastsette uføregrad styrkes, slik at flest mulig uføretrygdde kan opprettholde en tilknytning til arbeidslivet
- uføretrygdde arbeidssøkere som oppsøker NAV sikres lik behandling, og får vurdert sitt behov for bistand til å kombinere trygd med arbeidsinntekt
- etaten fortsetter å styrke arbeidet med å formidle arbeidskraft, slik at flest mulig uføretrygdde får muligheten til å utnytte restarbeidsevnen sin
- Arbeids- og velferdsdirektoratet innhenter relevant styringsinformasjon, for å bedre kunne vurdere etatens innsats for å nå målene i uførereformen

4.3.5 Departementets oppfølging

Statsråden mener at Riksrevisjonens undersøkelse gir nyttig kunnskap i det videre arbeidet med arbeids- og velferdsforvaltningens gjennomføring av den arbeidsrettede bistanden. Samtidig er statsråden av den oppfatning at Riksrevisjonen har lagt til grunn en fortolkning av målene med uførereformen som går ut over det som var hovedhensikten med reformen. Ifølge statsråden var det regelverksendringer som var det sentrale i reformen, for å oppnå mer forutsigbare muligheter for å kombinere uføretrygd og arbeid.

Statsråden peker på at Riksrevisjonens fremstilling av andelen uføre som kombinerer trygd med arbeid i hovedsak baserer seg på NAVs statistikk, og at også andre forhold enn uførereformen kan ha påvirket utviklingen. Statsråden mener derfor at Riksrevisjonen bør være varsom med å tolke funnene dithen at uførereformen ikke har hatt noen effekt. Statsråden understreker videre at det vil kunne ta tid før uføre tilpasser seg de nye reglene, og at det dermed kan ta tid før man ser effektene av reformen.

Når det gjelder undersøkelsens funn om at Stortingets mål om økt bruk av gradert uføretrygd ikke er nådd, viser statsråden til at Arbeids- og velferdsdirektoratet jobber systematisk med å følge opp kvaliteten på NAVs vedtak innenfor de ulike ytelsesområder.

Riksrevisjonen konkluderer med at flertallet av de uføretrygdde får lav økonomisk uttelling ved å utnytte restarbeidsevnene sin, og viser til at uføretrygdde i praksis kan komme dårligere økonomisk ut ved å øke arbeidsinnsatsen sin. Statsråden opplyser i sitt svarbrev at en høyere økonomisk uttelling ved å utnytte restarbeidsevnen isolert sett kunne økt arbeidsinnsatsen blant uføre. Samtidig fremhever statsråden at økt økonomisk uttelling ved arbeid vil kunne gi andre uheldige virkninger, som blant annet økt tilstrømming av personer til uføreordningen.

Ut fra Riksrevisjonens konklusjoner mener statsråden at det kan være behov for nærmere dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet om etatens håndtering og oppfølging av uføretrygdde. Statsråden legger vekt på at uføretrygdde som oppsøker NAV-kontor med ønske om å prøve seg i arbeidslivet, får hensiktsmessig hjelp. Statsråden peker videre på at uføretrygdde som ønsker bistand fra arbeids- og velferdsforvaltningen, har den samme lovfestede rettigheten som andre arbeidssøkere. Statsråden er videre enige med Riksrevisjonen i at det er viktig at arbeids- og velferdsetaten gir god informasjon og veiledning til hjelp og bistand til å prøve seg i arbeidslivet.

Statsråden uttaler at det er departementet som legger premissene for hva arbeids- og velferdsdirektoratet skal rette oppmerksomheten mot i styringen av underliggende virksomhet. Statsråden vil derfor vurdere om det bør gis tydeligere styringssignaler på utføreområdet. Blant annet mener statsråden at det vil være riktig å se på arbeids- og velferdsetatens innsats for å øke andelen med gradert uføretrygd, og vil vurdere om det er behov for å ha økt fokus på dette området i styringsdialogen med arbeids- og velferdsetaten.

4.3.6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Statsråden er av den oppfatning at Riksrevisjonen har lagt til grunn en for bred fortolkning av målene med reformen, og mener at hovedhensikten med de sentrale føringene i utførereformen er endringer i regelverket. Riksrevisjonen deler ikke denne oppfatningen og fastholder at Stortingets mål av Innst. 80 L (2011–2012) om økt yrkesdeltakelse blant uføretrygdede ikke er nådd, og at Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp Stortingets mål.

4.4 Styringssystem for informasjonssikkerhet i Arbeidstilsynet

4.4.1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Arbeidstilsynet har et styringssystem for informasjonssikkerhet i henhold til kravene i *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i Forvaltningen* (eForvaltningsforskriften) og som ivaretar kravene i *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven).

Arbeidstilsynet skal bidra til et åpent, trygt og fleksibelt arbeidsliv og en av Arbeidstilsynets hovedoppgaver er å føre tilsyn med at virksomheter følger kravene i arbeidsmiljøloven. I sin tilsynsvirksomhet har Arbeidstilsynet rett til å få framvist opplysninger som anses som nødvendige for tilsynet,¹² og tilsynet forvalter blant annet sensitive personopplysninger om arbeidstakere, blant annet informasjon knyttet til personskade og sykdom som oppstår i arbeidssammenheng. Det er dermed viktig at Arbeidstilsynet ivaretar informasjonssikkerheten slik at informasjonen det forvalter ikke kommer på avveie.

Et styringssystem for informasjonssikkerhet skal hjelpe ledelsen og virksomheten for øvrig med å ha tilstrekkelig styring og kontroll på informasjonssikkerheten gjennom systematisk internkontroll på området. Styringssystemet skal bidra til at virksomheten velger riktige sikkerhetstiltak og sørge for at de valgte løsningene blir evaluert og om nødvendig forbedret. Manglende styring og ledelsesinvolvering kan føre til at virksomheten ikke gjennomfører nødvendige analyser av sikringsbehov før tiltak blir iverksatt. Betydningen av gode styringssystemer for informasjonssikkerhet og beskyttelse av informasjon øker i takt med digitaliseringen av offentlig forvaltning. Det er viktig at offentlige virksomheter beskytter informasjon de forvalter, og sørger for at nettverk og systemer til enhver tid er sikre og stabile.

Revisjonen har tatt utgangspunkt i følgende regelverk:

- *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i Forvaltningen* (eForvaltningsforskriften) § 15
- *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven)
- *forskrift om behandling av personopplysninger* (personopplysningsforskriften)

Etter eForvaltningsforskriften § 15 andre ledd skal offentlige virksomheter «ha en internkontroll (styring og kontroll) på informasjonssikkerhetsområdet som baserer seg på anerkjente standarder¹³ for styringssystem for informasjonssikkerhet». Styring og

¹²) *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (arbeidsmiljøloven) § 18-5.

¹³) Anbefalinger gitt i NS-ISO/IEC 27001:2017 og NS-ISO/IEC 27002:2017.

kontroll skal sikre at relevante krav som inngår i annen lovgivning blir ivaretatt. Personopplysningsloven stiller krav til informasjonssikkerhet for informasjonssystemer som behandler personopplysninger.

Riksrevisjonen har også lagt til grunn anbefalinger fra Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen (ISO), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Center for Internet Security (CIS), ut fra den forutsetning at dette er beste praksis for styring og gjennomføring av sikkerhetstiltak.

Revisjonen omfatter Arbeidstilsynets arbeid med styring av informasjonssikkerhet, herunder sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategier, samt klassifisering og risikovurdering for sikring av informasjon. Videre at det, med bakgrunn i risikovurderinger, er etablert risikoreduserende sikkerhetstiltak som er effektive, og om tiltak blir løpende oppdatert tilpasset endringer i risikobildet. Det er også foretatt kontroll av om Arbeidstilsynet evaluerer og oppdaterer styringssystemet med bakgrunn i observerte sikkerhetshendelser og sikkerhetsrevisjoner.

Revisjonen er gjennomført ved dokumentanalyse, møter, observasjoner og analyse av uttrekk fra Arbeidstilsynets IKT-systemer.

Utkastet til revisjonsrapport ble forelagt Arbeids- og sosialdepartementet i brev av 23. mars 2018. Departementet har i brev av 23. april 2018 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dette dokumentet.

4.4.2 Hovedfunn

- Arbeidstilsynet har ikke gjennomført risikovurderinger, og styringssystemet for informasjonssikkerhet definerer ikke hvordan arbeidet skal evalueres og forbedres.
- Arbeidstilsynet har ikke stilt krav eller beskrevet hvordan viktige sikkerhetstiltak skal gjennomføres og følges opp, og har heller ikke gjennomført og fulgt opp tiltak i henhold til beste praksis.
- Arbeidstilsynet har ikke et helhetlig system for hendelser knyttet til informasjonssikkerhet og har ikke fulgt opp om styringssystemet fungerer etter hensikten.

4.4.3 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Arbeidstilsynet har et styringssystem for informasjonssikkerhet som ikke fullt ut er i samsvar med eForvaltningsforskriften §15 og personvernopplysningsloven.

Arbeidstilsynet har utarbeidet mål og prinsipper som definerer prosessene for arbeidet med informasjonssikkerhet og planlegging av sikkerhetstiltak. Dette inkluderer føringer for klassifisering av informasjonssystemer, risikoanalyser og avvikshåndtering. Det er imidlertid ikke stilt krav om interne revisjoner eller gjennomganger av om sikkerhetsstrategien og sikkerhetstiltakene fungerer etter hensikten. Videre er det ikke stilt krav om evaluering og kontinuerlig forbedring av styringssystemet.

Arbeidstilsynet har klassifisert informasjonssystemene. Risikoarbeidet på informasjons-sikkerhetsområdet har imidlertid ikke vært en del av den ordinære virksomhetsstyringen ved Arbeidstilsynet, og den helhetlige risikoen på området er ikke blitt vurdert siden 2014. Videre er ikke risikovurderingene på systemnivå fullstendige for alle systemene som er omfattet av revisjonen. Tiltak for å håndtere risiko går ikke alltid fram av risikoanalysene, og det er ikke dokumentert om identifiserte tiltak er

gjennomført eller evaluert. Tilsynet har ikke utarbeidet en samlet oversikt over sikkerhetstiltak for hvert system, slik det er gitt føringer om i styringssystemet.

Revisjonen har omfattet et utvalg sikkerhetstiltak som er ansett som viktigst for å redusere risiko. For disse sikkerhetstiltakene har Arbeidstilsynet i liten grad utarbeidet rutiner, prosedyrer eller lignende som benyttes i driften av etatens systemer. Videre er det ikke dokumentert når og hvordan etterkontroll og evaluering av de enkelte sikkerhetstiltakene skal gjennomføres. Dette kan være en medvirkende årsak til at flere av tiltakene som er omfattet av revisjonen, ikke er implementert i henhold til beste praksis og anbefalinger i anerkjente standarder. Svakheter i sikkerhetstiltak kan indikere at styringssystemet ikke fungerer på alle områder, enten ved at svakhetene ikke er identifisert eller at korrigerende tiltak ikke er iverksatt.

Arbeidstilsynet har ikke kontrollert eller evaluert om arbeidet med informasjonssikkerhet og sikkerhetstiltak fungerer som forutsatt. Ledelsens gjennomgang av informasjonssikkerhetsarbeidet har ikke blitt gjennomført de siste årene. Det foreligger videre ikke et helhetlig system for registrering, håndtering og oppfølging av informasjonssikkerhetshendelser.

Manglende sikring av informasjon kan føre til uheldige konsekvenser for enkeltpersoner, samfunnet og/eller skade omdømmet til virksomheten. Svakheter i sikkerhetstiltakene indikerer at Arbeidstilsynets styring ikke er tilstrekkelig, enten ved at svakhetene ikke er identifisert, eller at korrigerende tiltak ikke er iverksatt.

Arbeidstilsynet har igangsatt en gjennomgang av sikkerhetsarbeidet. Dette inkluderer å etablere et felles overordnet styringssystem for informasjonssikkerhet, fysisk sikkerhet, personellsikkerhet, samt helse-, miljø- og sikkerhet knyttet til arbeidsmiljø. Den nye personopplysningsloven vil ha betydning for dette arbeidet.

Revisjonen er basert på regelverk gjeldende i 2017. Den nye personopplysningsloven som er vedtatt i 2018 medfører nye plikter for alle virksomheter som behandler personopplysninger. Det stilles også krav til databehandler, som får flere selvstendige plikter, herunder å sørge for informasjonssikkerhet.

4.4.4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet

- påser at Arbeidstilsynet etterlever gjeldende regelverk for informasjonssikkerhet.

4.4.5 Departementets oppfølging

Statsråden mener det er avgjørende for tilliten til forvaltningen at informasjon blir sikret på en forsvarlig måte.

Statsråden viser til at det i departementets virksomhets- og økonomiinstruks til Arbeidstilsynet er stilt krav om at etaten skal ha systemer og retningslinjer for å sikre forsvarlig informasjonssikkerhet i tråd med anerkjente standarder. Det er videre stilt krav om at tilsynet, på bakgrunn av en samlet risikovurdering, skal utarbeide plan for systematiske tiltak for å sikre tilfredsstillende informasjonssikkerhet.

Statsråden opplyser videre at Arbeidstilsynet har satt i gang en gjennomgang av sikkerhetsarbeidet med formål å etterleve kravene til gjeldende regelverk for informasjonssikkerhet, herunder etablering av et felles overordnet styringssystem for alle deler av sikkerhetsarbeidet.

Departementet vil i styringsdialogen med Arbeidstilsynet legge forsterket vekt på å følge opparbeidet med informasjonssikkerheten i etaten. Oppfølging og utbedring av de svakhetene som er avdekket gjennom revisjonen vil inngå som en del av dette.

4.4.6 Riksrevisjonens sluttmerknad

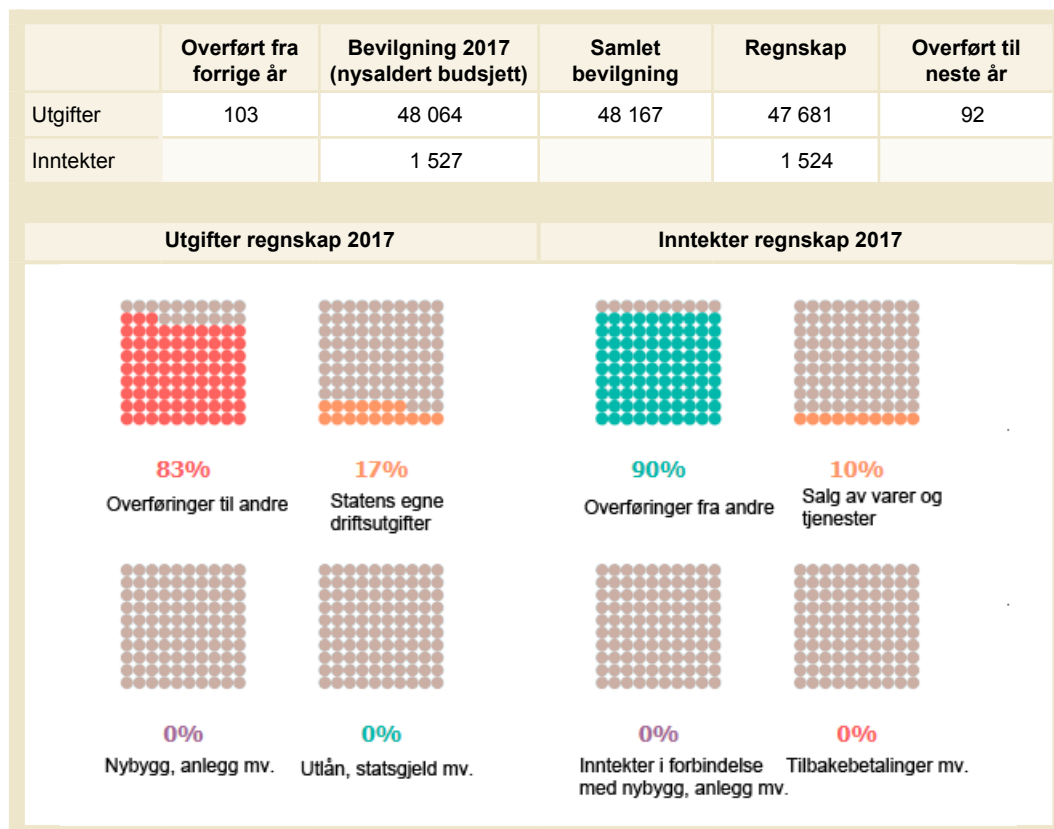
Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Barne- og likestillingsdepartementet

1 Departementets budsjett og regnskap for 2017

1.1 Tall og grafikk¹

Figur 1 Budsjett og regnskap for 2017 (i millioner kroner)



Figur 1 gir en oversikt over utgifter og inntekter på departementets ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*.

Utgifter

Overføringer til andre utgjør 39 788 millioner kroner. Av disse utgiftene er 87,2 prosent (34 693 millioner kroner) overføringer som utbetales via NAV. Dette gjelder barnetrygd (15 032 millioner kroner) og foreldrepenger ved fødsel og adopsjon (19 661 millioner kroner).

Samlede driftsutgifter for Barne- og likestillingsdepartementet med underliggende virksomheter utgjør 7 893 millioner kroner (16,6 prosent av de samlede utgiftene). Ordinære driftsutgifter utgjør 5 215 millioner kroner. I tillegg kommer Bufetats kjøp av private barneverntjenester på 2 444 millioner kroner.

1) 0 % kan bety andel opp til 0,49 prosent.

Inntekter

Overføringer fra andre, som utgjør 1 372 millioner kroner, gjelder refusjon fra kommuner for deres egenandel ved plassering av barn i tiltak som Bufetat drifter eller betaler.

De samlede inntektene på 151,8 millioner kroner er først og fremst refusjon av utgifter som Barne- og likestillingsdepartementet mottar fra Utenriksdepartementet (118, 5 millioner kroner). Dette er refusjon av ODA-godkjente utgifter, det vil si utgifter som er knyttet til ulike tiltak i Norge som OECD har klassifisert som bistand. De øvrige inntektene er i hovedsak ulike merinntekter som Barne- og likestillingsdepartementet og underliggende virksomheter har i forbindelse med merinntektsfullmakter.

Lønn

Lønn utgjør om lag 50 prosent av driftsutgiftene. Fra 1. januar 2017 budsjetterer og regnskapsfører bruttobudsjetterte virksomheter arbeidsgiverandel og medlemsandel av pensjonspremie til Statens pensjonskasse. Dette forklarer at den relative andelen for lønn har økt fra 2016 til 2017.

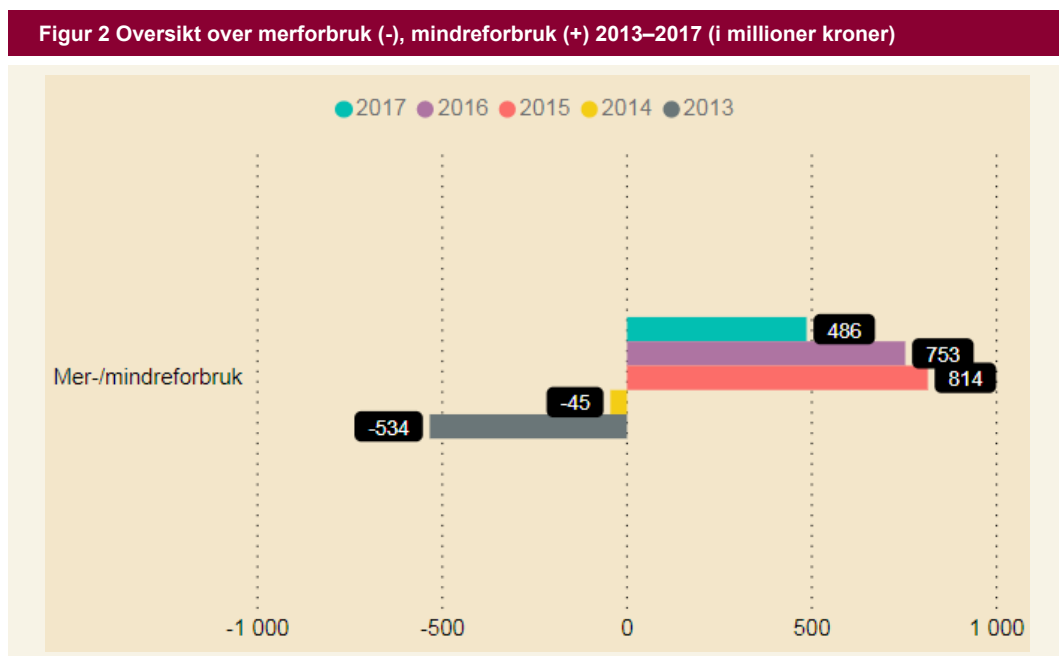
Utgifter til varer og tjenester

Den viktigste utgiften til anskaffelse av varer og tjenester gjelder Bufetats anskaffelser av private barneverntjenester (2 444 millioner kroner).

Nybygg og anlegg

Departementet foretar lite investeringer og i 2017 er det kun mottatt bevilgning og regnskapsført på en post som gjelder videreutvikling av fagsystemet til Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (6,8 millioner kroner).

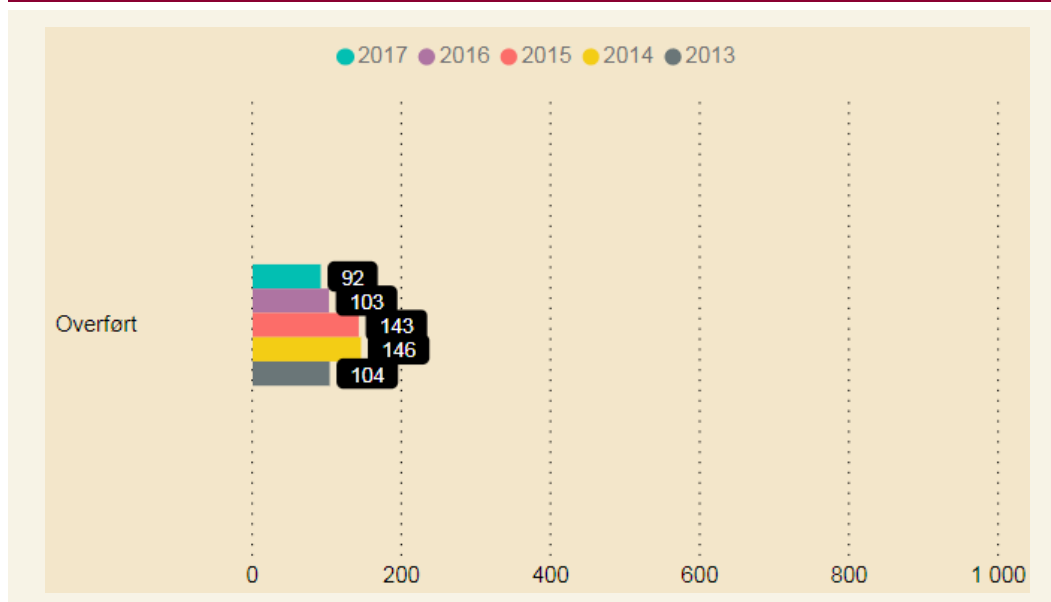
Mer- og mindreforbruk og overført bevilgning



Figur 2 viser mer- og mindreforbruk i departementet de fem siste årene. Det overførte beløpet har i hele femårsperioden ligget relativt stabilt rundt 100-150 millioner kroner. I løpet av de siste tre årene har mindreforbruket blitt redusert fra 814,2 millioner kroner til 486,5 millioner kroner.

Av en samlet mindreutgift for 2017 på 486,4 millioner kroner overføres 18,9 prosent til 2018 (92 millioner kroner). Den resterende mindreutgiften gjelder i hovedsak kapittel 2530 *Foreldrepenger* og er ikke overførbar. Mindreutgiften skyldes blant annet at antall mottakere har økt mindre enn anslått i gjeldende bevilgning, og at utbetalingene av foreldrepenger har blitt forskjøvet som følge av administrative forsinkelser på grunn av omorganisering av saksbehandlingen i NAV.

Figur 3 Oversikt over overført bevilgning 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 3 viser overføring på departementet de fem siste årene.

1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper

Det er åtte virksomheter under Barne- og likestillingsdepartementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet.

Tabell 1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettet)	7	0
Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettet)	0	2
Forvaltningsbedrifter	0	0

2 Utviklingstrekk

Barne- og likestillingsdepartementet har et overordnet ansvar for familie og samliv, barn og unges oppvekst og levekår, barnevern, likestilling, ikke-diskriminering og forbrukerpolitikk. Departementet arbeider blant annet med tiltak mot vold og overgrep mot barn, styrking av tilbudet i familievernnet og barns medvirkning, barnevernreformen

og med tiltak for å styrke samarbeidet mellom barnevernet og helsetjenestene for å sikre et helhetlig tilbud til barn.

I Dokument 1 (2016–2017) fant Riksrevisjonen det kritikkverdig at departementet hadde hatt lite oppfølging av at Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) skal tilby fosterforeldre nødvendig videreopplæring for å blant annet å sette fosterforeldre i stand til å møte barn med spesielle behov og tilby fosterhjem med god kvalitet.

Departementet opplyser at det i 2016 og 2017 har fulgt opp Riksrevisjonens merknader i etatsstyringen av Bufetat. Bufetat har gjennomført flere tiltak, blant annet er det etablert et tilbud om kunnskapsbasert gruppeveiledning og årlig videreopplæringskurs. I tillegg er det utviklet en faglig anbefaling om innholdet i opplæringen inkludert en veiledning om hvordan barn med spesielle behov kan ivaretas, og det blir tilbudt kurs for fosterforeldre til barn og unge med annen etnisk bakgrunn enn norsk og enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. Ved utgangen av 2017 bodde det om lag 11 600 barn i fosterhjem. I arbeidet med ny barnevernlov, vil departementet vurdere et forslag om å innføre et krav om at alle fosterforeldre må gjennomgå grunnopplæring.

I Dokument 1 for 2015 (2016–2017) fant Riksrevisjonen det kritikkverdig at departementet ikke godt nok hadde sikret at Bufetat har et styringssystem for informasjonssikkerhet i samsvar med *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i Forvaltningen* (eForvaltningsforskriften) § 15 og anerkjente standarder. De påviste svakhetene øker risikoen for at sensitiv informasjon om barn ikke beskyttes med sikkerhetstiltak som ivaretar konfidensialitet og integritet. I Riksrevisjonens oppfølging av saken for 2017 opplyser departementet at det i 2016 og 2017 har fulgt opp Bufetats styringssystem og internkontroll tett i etatsstyringen. Bufetat har på sin side arbeidet med å forankre og implementere styringssystemet i hele etaten.

Riksrevisjonen merker seg at Bufetat har satt i verk flere tiltak, blant annet at det er etablert en stab for strategisk IKT-styring i direktoratet. På ledernivå i regionene er det arbeidet med en bevisstgjøring av styringssystemets betydning. Flere av prosessene for informasjonssikkerhet skjer opp mot virksomhetens øvrige styringssystemer. Revisjonen i 2017 viser at det fortsatt er utfordringer på dette området, jf. den gjennomførte revisjonen av styringssystemet for informasjonssikkerhet hos Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, som har satt ut IKT-driften til Bufetat, se punkt 4.2 nedenfor.

3 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Barne- og likestillingsdepartementet og underliggende virksomheter og består av ledelseskommmentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering, inklusiv noter. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i *regelverk for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

Forbrukerrådet og Likestillings- og diskrimineringsombudet avlegger regnskap etter periodiseringsprinsippet i henhold til *de statlige regnskapsstandardene* (SRS).

3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen har avgitt ni revisjonsberetninger hvorav en til departementet og åtte til underliggende virksomheter.²

2) Se vedlegg 2 for oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2017.

Riksrevisjonen kontrollerer årlig at regnskapene for alle virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.

Gjennom den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen om årsregnskapet gir et dekkende bilde i tråd med det valgte finansielle rammeverket for årsregnskapet. Dette rammeverket består av *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet), økonomiregelverket og *de statlige regnskapsstandardene* (SRS) for de som har valgt å avlegge et periodisert årsregnskap.

Den finansielle revisjonen rapporteres i en revisjonsberetning. Departementet og virksomhetene publiserer revisjonsberetningen sammen med årsregnskapet på nettsidene sine. Revisjonsberetningen kan være i form av en umodifisert uttalelse når årsregnskapet ikke inneholder vesentlige feil, eller i form av en modifisert uttalelse når årsregnskapet inneholder vesentlige feil. Modifisert uttalelse kan ha tre former: med forbehold, negativ eller ikke uttalelse. Formen avhenger av omfanget på feil og mangler i årsregnskapet.

Sammen med den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen etterlevelsen av administrativt regelverk, herunder økonomireglementet. Riksrevisjonen modifiserer sin uttalelse om administrativt regelverk ved vesentlig brudd og opplyser om dette i revisjonsberetningen.

3.1.1 Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Barne- og likestillingsdepartementets ansvarsområde.

3.1.2 Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Barne- og likestillingsdepartementets ansvarsområde.

4 Saksforhold

Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådets iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

Nedenfor følger resultatet av disse revisjonene.

4.1 Barne-, ungdoms- og familieetatens og fylkesmannens kvalitetssikring av omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år

4.1.1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) etterlever krav til kvalitetssikring av omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, og om fylkesmannen gjennomfører tilsyn med kvaliteten i omsorgssentrene i henhold til gjeldende lov og regelverk. Revisjonen er basert på en analyse av statistikk, dokumenter og intervjuer. Revisjonen omfatter Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets (Bufdir) og Statens helsetilsyns (Helsetilsynet) ansvar for kvalitetskontroller og tilsyn. Bufetats kvalitetskontroller i tre regioner og fylkesmannens tilsyn i sju fylker av til sammen ti omsorgssentre i perioden 2016–2017 er kontrollert.

Enslige mindreårige asylsøkere i omsorgssentre er i en sårbar situasjon. Mange har vært utsatt for store belastninger i opprinnelseslandet eller under flukten og opplever sorg og savn, som følge av at de har forlatt familie, nærmiljø og hjemland. Barna har

behov for beskyttelse, omsorg, trygghet og tett oppfølging i påvente av at asylsøknaden deres skal bli behandlet og de deretter skal bli bosatt i en kommune eller returnert til hjemlandet.

Ved utgangen av 2016 var det totalt 57 omsorgssentre hvor det bodde 323 enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. I løpet av 2017 gikk tilstrømningen betraktelig ned, samtidig som mange av barna fikk innvilget asyl og ble bosatt i kommunene. Per september 2017 var totalt 96 barn plassert på 15 statlige og private omsorgssentre.

Barnevernet og *lov om barneverntjenester* (barnevernloven) ligger under Barne- og likestillingsdepartementets ansvarsområde. Kontroll- og tilsynsoppgavene er fordelt på Bufetat og Helsetilsynet. Helsetilsynet er underlagt Helse- og omsorgsdepartementet som etatsstyrende departement, men Helsetilsynets tilsynsansvar når det gjelder barneverntjenester, er regulert i barnevernloven og er underlagt Barne- og likestillingsdepartementet.

Buudir er fagorgan for barnevernet og har ansvar for styringen av Bufetat. Staten har et lovfestet ansvar for å gi enslige mindreårige asylsøkere under 15 år tilbud om opphold på et omsorgssenter og sikre at barna får forsvarlig omsorg og behandling. Sentrene skal utøve omsorgen på vegne av Bufetat.

Bufetat ved regionene skal gjennomføre en kvalitetskontroll av både statlige og private omsorgssentre minst en gang i året. Kvalitetskontrollen skal bidra til at enslige mindreårige asylsøkere får forsvarlig omsorg og behandling, og at de får et tilbud som er i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Riksrevisjonens undersøkelse omfatter Budirs ansvar og Bufetats arbeid med de årlige kvalitetskontrollene.

Helsetilsynet har det overordnede faglige tilsynet med omsorgssentrene og har blant annet ansvar for å utvikle tilsynsmetodikk og sikre god kvalitet i tilsynene. Tilsynene utføres av den enkelte fylkesmann. Det skal gjennomføres minst to årlige tilsyn med at omsorgssenteret drives i samsvar med gjeldende regelverk, og at barna får forsvarlig omsorg og behandling. Minst ett av de lovpålagte tilsynene skal skje uanmeldt. Det er en forutsetning at barnet, når det er gammelt nok, får mulighet til å uttale seg i tilsynsprosessen.

Revisjonen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om barneverntjenester* (barnevernloven)
- *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven)
- *forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner* (forskrift om internkontroll i institusjoner)
- *forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling* (forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner)
- *forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon* (rettighetsforskriften)

Utkastet til revisjonsrapport ble forelagt Barne- og likestillingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet i brev av 22. mars 2018. Departementene har i brev av 25. april 2018 og 20. april 2018 gitt sine kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

4.1.2 Hovedfunn

- Det gjennomføres ikke et tilstrekkelig antall kvalitetskontroller og meldte og uanmeldte tilsyn med omsorgssentrene.
- Det gjennomføres ikke i tilstrekkelig grad enkeltsamtaler med barn for å ivareta deres interesser.
- Manglende metodikk, mangelfull dokumentasjon og manglende oppfølging av kvalitetskontroller og tilsyn sikrer ikke tilstrekkelig informasjon om kvaliteten i tilbudet til barn som bor på omsorgssentrene.

4.1.3 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Bufdir og Helsetilsynet ikke har sikret at det gjennomføres kvalitetskontroller og tilsyn med omsorgssentrene for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, i samsvar med kravene i lov og forskrifter.

Det gjennomføres ikke et tilstrekkelig antall kvalitetskontroller og meldte og uanmeldte tilsyn med omsorgssentrene

Fylkesmannen skal gjennomføre minst to årlige tilsyn på omsorgssentrene, og ett av dem skal være uanmeldt, jf. forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner. Bufetat skal gjennomføre en årlig kvalitetskontroll. Det er ikke gitt unntak fra kravene.

Bufetat gjennomførte i 2017 ikke årlig kvalitetskontroll ved sju av de ti utvalgte omsorgssentrene. I 2016 ble det gjennomført én årlig kontroll på hver av de ti sentrene. Fylkesmannen gjennomførte i 2017 de to pålagte tilsynene på seks av de ti utvalgte omsorgssentrene. To sentre var ikke gjenstand for tilsyn i det hele tatt, og på to av sentrene ble det gjennomført bare ett tilsyn. I 2016 ble det gjennomført to lovpålagte tilsyn på ni av ti omsorgssentre og ett på det siste. I 2017 ble det verken gjennomført kvalitetskontroll eller tilsyn ved to av de ti omsorgssentrene.

Etatene opplyser at hovedårsaken til manglende kvalitetskontroller og tilsyn var at flere av de private omsorgssentrene var under avvikling. Barne- og likestillingsdepartementet uttaler at det ikke nødvendigvis er riktig bruk av ressurser å føre en relativt omfattende kvalitetskontroll med omsorgssentre som er under avvikling.

Bufetats og fylkesmannens manglende gjennomføring av pålagte kvalitetskontroller og tilsyn kan føre til at kontrollinstansene ikke får tilstrekkelig informasjon om kvaliteten i omsorgstilbudet til barna og om sentrene etterlever kravene i regelverkene. Revisjonen viser at alle sentrene som skulle avvikles var i drift og hadde barn bosatt i hele 2017. Ved avvikling er det risiko for at omsorgstilbudet til barna ikke blir opprettholdt på et forsvarlig nivå, blant annet fordi økonomiske rammevilkår endres og ansatte kan slutte.

Det er et krav at halvparten av fylkesmannens tilsyn skal være uanmeldte. Av totalt 61 gjennomførte tilsyn for hele landet i 2017 var 13 tilsyn (21 prosent) uanmeldt. I 2016 var 16 av 152 tilsyn (11 prosent) uanmeldt. Når det ikke gjennomføres uanmeldte tilsyn, er det risiko for at fylkesmannen ikke får kjennskap til hverdagssituasjonen på sentrene, slik den er når ledelsen og de ansatte ikke er forberedt og ikke har hatt anledning til å tilrettelegge forholdene før tilsynet.

Det gjennomføres ikke i tilstrekkelig grad enkeltsamtaler med barn for å ivareta deres interesser

Fylkesmannen skal ifølge forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner, ta kontakt med hvert enkelt barn for å få frem barnets syn på kvaliteten i tilbudet på omsorgssenteret. Revisjonen viser at to av sju kontrollerte embeter ikke har gjennomført enkeltsamtaler med barna, men bare har hatt samtaler med barn i grupper. Fylkesmannen oppgir at årsaken til dette er at det kan være utfordrende å få

gjennomført enkeltsamtaler med barna. Dette er uheldig fordi det i gruppesamtaler kan være vanskelig for barna å fortelle om de får dekket behovene sine for eksempel medisinsk behandling, fritidsaktiviteter og et godt skoletilbud. Informasjonen fra barna er viktig for at fylkesmannen skal kunne vurdere om omsorgssenteret drives forsvarlig, og om hvert enkelt barn får forsvarlig omsorg og behandling.

I Helsetilsynets registrering- og styringssystem NESTOR skal fylkesmannen registrere hvor mange enkeltsamtaler som er gjennomført. Systemet har ikke funksjonalitet for å skille mellom enkeltsamtaler og gruppesamtaler, og flere fylkesmenn registrerer derfor gruppesamtaler med barn som om det er gjennomført samtaler med hvert enkelt barn. Av systemet går det fram at de sju kontrollerte fylkesmennene i 2017 snakket med 57 prosent av barna. Tilsvarende registrering i 2016 viste at det ble gjennomført samtale med 90 prosent av barna.

Informasjonen fra barna er viktig for at fylkesmannen skal kunne bedømme om hvert enkelt barn får forsvarlig omsorg og behandling. I gruppesamtaler er det ikke naturlig at barna gir uttrykk for sine personlige utfordringer. Fylkesmannen kan heller ikke la barna utlevere personlige opplysninger eller drøfte private forhold mens andre er til stede, fordi barn og unge ikke har taushetsplikt. Fylkesmannen kan derfor gå glipp av viktig informasjon, for eksempel om at barna har vært utsatt for krenkelser, ulovlig bruk av tvang eller andre forhold som indikerer at de ikke får forsvarlig omsorg og behandling. Når registreringssystemet ikke skiller mellom enkeltsamtaler med barn og gruppesamtaler, gir statistikken til Helsetilsynet misvisende styringsinformasjon og den kan ikke brukes til å avgjøre om det må iverksettes tiltak.

Manglende metodikk, mangelfull dokumentasjon og manglende oppfølging av kvalitetskontroller og tilsyn sikrer ikke tilstrekkelig informasjon om kvaliteten i tilbudet til barn som bor på omsorgssentrene

Buudir har utarbeidet rutiner og retningslinjer for regionenes planlegging, gjennomføring og oppfølging av kvalitetskontroll, sist revidert i 2010, men har ikke utviklet en risikobasert kontrollmetodikk som skal styrke internkontrollen og bidra til felles praksis i regionene. Direktoratet startet i 2015 et arbeid med å utvikle en metodikk, men har ikke fastsatt en plan for når kontrollmetodikken skal implementeres. Bufdirs manglende kontrollmetodikk gir risiko for at kontrollene ikke gjennomføres på en helhetlig og samordnet måte med god kvalitet.

Helsetilsynet har det overordnede faglige tilsynet med omsorgssentrene. Det er utviklet en veileder i tilsyn med barneverninstitusjoner som kan brukes ved tilsyn på omsorgssentre så langt den passer. I 2017 startet Helsetilsynet et arbeid for å vurdere kvaliteten på fylkesmannens rapporter om tilsyn med omsorgssentre.

Ifølge god forvaltningsskikk skal saksbehandlingen i offentlig forvaltning dokumenteres for blant annet å sikre etterprøvbarhet. Verken Bufetat eller fylkesmannen dokumenterer kvalitetskontrollene og tilsynene på en slik måte at det går tydelig fram hvilke dokumenter og informasjon som ligger til grunn for kontrollene, hva som er kontrollert og hva som er resultatet av kontrollene. Blant annet har mange av Bufetats rapporter fra kvalitetskontroller og fylkesmannens tilsynsrapporter mangelfulle beskrivelser og vurderinger av gjennomførte kontroller på viktige områder, som barns skole- og opplæringstilbud, medisinsk tilsyn og behandling og bruk av tolk. Det er derfor vanskelig å etterprøve hva som faktisk er kontrollert.

Buudir følger opp at regionene gjennomfører pålagte årlige kvalitetskontroller gjennom mål og resultatstyringen. Videre har Buudir satt krav til at regionene skal utarbeide en årlig sammenstilling av rapportene fra gjennomførte kvalitetskontroller og peke på

områder med utfordringer. Revisjonen viser at ingen av regionene utarbeider en årlig sammenstilling. Det er også krav i forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner at fylkesmannen skal sende årsrapport til Bufetat og rapportere om saker som tilsynet har tatt opp i løpet av året. Revisjonen viser at én av de sju kontrollerte fylkesmennene ikke har rapportert. Bufdir har i de siste årene heller ikke etterspurt rapporteringen verken fra regionene eller fra fylkesmannen.

Bufdirs manglende oppfølging av regionenes og fylkesmennenes rapportering om kvalitetskontroller og tilsyn gir risiko for at kontrollene ikke gjennomføres på en helhetlig og samordnet måte og med god kvalitet.

4.1.4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Barne- og likestillingsdepartementet

- påser at Bufdir og Helsetilsynet gjennomfører kvalitetskontroll og tilsyn på omsorgssentrene i samsvar med krav i barnevernloven og forskrifter for å sikre at mindreårige asylsøkere får forsvarlig omsorg og behandling.

4.1.5 Departementets oppfølging

Statsråden understreker viktigheten av at barn i omsorgssentre gis et tilbud av tilstrekkelig god kvalitet. Omsorgssentrene for mindreårige asylsøkere er særegne ved at opp- og nedbygging av kapasiteten skjer i takt med svært varierende ankomsttall. Ankomstene har de to siste årene gått sterkt ned og i dag er det svært få barn i omsorgssentrene.

Statsråden viser til at Riksrevisjonens konklusjoner er basert på en undersøkelse av Bufetats etterfølgende kontroll. Bufetat ivaretar kvalitet i omsorgssentre også på andre måter, slik som løpende oppfølging i kraft av å være eier av statlige omsorgssentre, godkjenning av private og kommunale omsorgssentre, kontraktinngåelse og -oppfølging av private omsorgssentre, mål- og resultatstyringen og oppfølgingsvedtak etter utredning av barnets behov.

Bufetats regioner er gitt i oppdrag å implementere lik kontrollmetodikk i alle godkjenningsmyndighetene i etaten, herunder felles mal for rapportering. Rapporteringen skal sammenstilles av den enkelte region i en årsrapport. Videre følger Bufdir opp resultatene i en ekstern prosjektrapport hvor blant annet Bufetats etterkontroller av barnevernsinstitusjoner er tema.

Statsråden opplyser at Helsetilsynet i sin dialog med fylkesmannsembetene, vil ta opp Riksrevisjonens merknad om at det ikke er utført tilstrekkelig antall tilsyn. Helsetilsynet har satt i gang et arbeid for å bedre oppfølgingen av fylkesmennenes tilsyn og vil fremover innhente flere tilsynsrapporter, klagesaker og tilsynssaker for å få bedre oversikt over innholdet og kvaliteten i tilsynsarbeidet. På bakgrunn av innhentet informasjon, vil Helsetilsynet formidle tydeligere til fylkesmennene hvilke krav som stilles til godt tilsyn.

Alle barn i institusjon skal få tilbud om å snakke med tilsynet alene. Helsetilsynet vil i dialog med fylkesmennene understreke at gruppesamtaler ikke erstatter tilbudet om enkeltsamtaler. Det vil også bli vurdert om det er hensiktsmessig å gjøre endringer i Helsetilsynets styrings- og registreringssystem, for å få en bedre oversikt over hvilke tilbud barna har fått. Videre vil Helsetilsynet lage et eget vedlegg til *Veileder for tilsyn med barneverninstitusjoner*, som særskilt skal beskrive tilsyn med omsorgssentrene.

Barne- og likestillingsdepartementet vil følge opp ovennevnte tiltak i den videre styringsdialogen med Bufdir og Helsetilsynet.

4.1.6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen er kjent med at Bufetat har flere virkemidler for å ivareta kvaliteten i omsorgssentrene. Riksrevisjonen vil allikevel understreke viktigheten av at det gjennomføres en årlig etterfølgende kontroll for å sikre at disse virkemidlene virker etter hensikten og at barn i en sårbar situasjon får den kvalitet i omsorgen som de har krav på.

4.2 Styringssystem for informasjonssikkerhet i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

4.2.1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om fylkesnemndene har et styringssystem for informasjonssikkerhet som oppfyller kravene i *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i Forvaltningen* (eForvaltningsforskriften) og *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven).

Fylkesnemndene har først og fremst som oppgave å fatte vedtak etter *lov om barneverntjenester* (barnevernloven), blant annet i saker om omsorgsovertakelse av barn og tiltak for barn med atferdsvansker. For å gjennomføre oppgavene sine har fylkesnemndene behov for å forvalte personopplysninger om barn, blant annet ved saksbehandling og lagring av informasjon, i forhandlings- og vedtaksmøter, ved frakt av dokumenter utenfor nemndenes lokaler og ved kommunikasjon med eksterne. Det at det foreligger en barnevernssak, medfører utvidet taushetsplikt og gjør at det er behov for beskyttelse. Sikker håndtering av opplysninger om barnet er avgjørende (konfidensialitet). For at tiltakene som settes inn skal ha høy og riktig kvalitet, er det også avgjørende at opplysningene som blir lagt til grunn i sakene, er pålitelige (integritet).

Offentlige virksomheter har ansvar for å beskytte den informasjonen de forvalter. Etter hvert som offentlig forvaltning blir mer og mer digitalisert, blir det stadig viktigere og mer nødvendig med gode styringssystemer for informasjonssikkerhet og beskyttelse av sensitiv informasjon. Etableringen av et styringssystem for informasjonssikkerhet skal hjelpe ledelsen og virksomheten for øvrig til å ha tilstrekkelig styring på og kontroll med informasjonssikkerheten, gjennom systematisk internkontroll på området. Det skal medvirke til at virksomheten velger riktige sikkerhetstiltak, og sørge for at de valgte løsningene blir evaluert og forbedret om nødvendig. Riksrevisjonen har over flere år påpekt mangler i den overordnede styringen av informasjonssikkerheten i offentlig sektor.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen* (eForvaltningsforskriften) § 15
- *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven)
- *forskrift om behandling av personopplysninger* (personopplysningsforskriften)

Etter eForvaltningsforskriften § 15 andre ledd, skal forvaltningsorganet «ha en internkontroll (styring og kontroll) på informasjonssikkerhetsområdet som baserer seg på anerkjente standarder for styringssystem for informasjonssikkerhet.» Styring og kontroll skal sikre at relevante krav som er fastsatt i og i medhold av annen lovgivning blir ivaretatt. Personopplysningsloven stiller krav til informasjonssikkerhet for informasjonssystemer som behandler personopplysninger.

Riksrevisjonen har også lagt til grunn anbefalinger fra Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen (ISO), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Center for Internet Security (CIS), ut fra den forutsetning at dette er beste praksis for styring og gjennomføring av sikkerhetstiltak.

Revisjonen omfatter fylkesnemndenes arbeid med styring av informasjonssikkerhet, herunder sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategier, samt klassifisering og risikovurdering for sikring av informasjon. Videre at det, med bakgrunn i risikovurderinger, er stilt krav til tjenesteleverandører og etablert risikoreduserende sikkerhetstiltak som er effektive, og om tiltak blir løpende oppdatert og tilpasset endringer i risikobildet. Det er også kontrollert om fylkesnemndene evaluerer og oppdaterer styringssystemet med bakgrunn i observerte sikkerhetshendelser og sikkerhetsrevisjoner.

Revisjonen er basert på dokumentanalyse, møter og observasjoner og analyse av uttrekk fra fylkesnemndenes IKT-systemer i tidsrommet fra juni 2017 til februar 2018.

Utkastet til revisjonsrapport ble forelagt Barne- og likestillingsdepartementet i brev av 6. april 2018. Departementet har i brev av 26. april 2018 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dette dokumentet.

4.2.2 Hovedfunn

- Fylkesnemndene har ikke et styringssystem for informasjonssikkerhet som oppfyller kravene i eForvaltningsforskriften og som ivaretar kravene i personopplysningsloven.
- Fylkesnemndene har ikke stilt krav til, fulgt opp eller evaluert informasjonssikkerheten i tjenester som er satt ut.
- Viktige sikkerhetstiltak som blant annet skal forhindre uautorisert bruk av informasjonssystemet, er ikke gjennomført av tjenesteleverandøren i henhold til beste praksis.
- Fylkesnemndene følger ikke opp at sikkerhetstiltak gir tilfredsstillende informasjonssikkerhet.

4.2.3 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at fylkesnemndene ikke har et styringssystem for informasjonssikkerhet i samsvar med eForvaltningsforskriften § 15 og anerkjente standarder.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har tidligere understreket betydningen av gode rutiner for sikring av personvern i barnevernet, og den ser alvorlig på at merknader på blant annet informasjonssikkerhet er forhold som har gått igjen i Dokument 1 de siste årene.

Styring og ledelsesinvolvering skal bidra til at virksomheten gjennomfører nødvendige analyser av sikringsbehov før tiltak iverksettes. Revisjonen viser at fylkesnemndene ikke har sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategier som sikrer ledelsen et tilstrekkelig grunnlag for å planlegge sikkerhetstiltak. Fylkesnemndene har identifisert at de har skjermingsverdige personopplysninger i saks- og ansettelsesforhold, men har ikke oversikt over informasjonsaktiva/-verdier eller klassifisering av slike. Virksomheten har heller ikke en helhetlig prosess for risikovurdering som vil gi grunnlag for å vurdere omfang og innretning på internkontrollen. Det er gjennomført risikovurderinger med hovedvekt på fysisk sikkerhet og ved utvikling av saksbehandlingssystemet ProSak, men det er ikke gjennomført risikovurderinger rettet mot fylkesnemndenes IKT-infrastruktur, som er tjenesteutsatt til Bufetat.

Fylkesnemndene har, med bakgrunn i en tjenesteavtale og vedlikeholdsavtale, satt ut driften av IKT-infrastrukturen og saksbehandlingssystemet ProSak til Bufetat. Ved tjenesteutsetting skal fylkesnemndene som behandlingsansvarlig påse at kravene knyttet til sikkerhet følges hos tjenesteleverandøren. Databehandleravtalen med Bufetat inneholder flere av elementene som Datatilsynet anbefaler for slike avtaler,

men den stiller ikke krav til hva databehandler skal ha av sikringstiltak for behandling av personopplysninger eller krav om oppfølging av sikkerhetstiltak.

Fylkesnemndene har delvis utarbeidet policyer og retningslinjer som skal danne grunnlaget for internkontroll (styring og kontroll) på informasjonssikkerhetsområdet. For sikkerhetstiltak som gjennomføres hos Bufetat, har fylkesnemndene i liten grad stilt krav til dokumenterte policyer, retningslinjer og rutiner. Gjennom avtalene med Bufetat er det i liten grad dokumentert hvordan prosessene og kommunikasjonen om sikkerhetstiltak skal foregå. Fylkesnemndene har basert seg på Bufetats styringssystem, uten at dette er tilpasset, fulgt opp eller evaluert.

Internkontrollen skal ivareta og stille nødvendige krav til prosedyrer for sikring av personopplysninger, og oppfølging av at iverksatte sikkerhetstiltak fungerer etter hensikten. Svakheter i gjennomføring av sikkerhetstiltak, kan indikere at det ikke er etablert et godt nok grunnlag for å vurdere omfang og innretning på internkontrollen, enten ved at tiltak ikke er iverksatt eller at svakhetene i etablerte tiltak ikke er identifisert.

Revisjonen har omfattet et utvalg sikkerhetstiltak i systemer som driftes hos Bufetat, og som er ansett som viktigst for å redusere risiko. Revisjonen viser at fylkesnemndene ikke har fulgt godt nok opp at Bufetat har systematiske sikkerhetstiltak som bidrar til å sikre tilfredsstillende informasjonssikkerhet. Blant annet er det funnet svakheter i tiltak som skal sikre autorisert bruk av informasjonssystemet, og det mangler tilstrekkelig logging og systematisert gjennomgang av logger for å oppdage eventuell uautorisert bruk av systemer. Tiltak mot ødeleggende programvare ved hjelp av sikkerhetsoppdateringer eller tiltak for å hindre kjøring av uautorisert programvare på PC-er og kontroll av enheter i nettverket, er ikke gjennomført i tråd med anbefalinger.

De valgte løsningene skal evalueres og forbedres om nødvendig, og det skal følges opp at sikkerhetstiltak som er besluttet faktisk er iverksatt og fungerer etter hensikten. Dette inkluderer også oppfølging av avtalte sikkerhetstiltak hos tjenesteleverandør.

Fylkesnemndenes avvikshåndteringssystem har ikke fungert godt nok og det er ikke et enhetlig system for rapportering, håndtering og analyse av hendelser og avvik. De prosedyrer som er etablert gjelder primært håndtering av fysiske dokumenter med taushetsbelagt informasjon, mens prosedyrer for håndtering av avvik hos tjenesteleverandøren Bufetat primært har vært rettet mot avvik i tilgjengelighet og responstid. Avvik i den tekniske informasjonssikkerheten skal varsles, men det er ikke prosedyrer for systematisk dokumentasjon av dette.

Revisjonen viser at fylkesnemndene i liten grad har gjennomført jevnlige sikkerhetsrevisjoner av organisering, sikkerhetstiltak og bruk av leverandør. De har foretatt enkelte risikoanalyser som grunnlag for å kunne vurdere tiltak for informasjonssikkerhet, men disse har primært vært rettet mot ikke-tekniske tiltak. Oppfølging av tjenesteavtalen og databehandleravtalen med Bufetat har primært vært rettet mot tilgjengelighet og funksjonalitet i ProSak. Fylkesnemndene har ikke en formalisert og systematisk rapportering fra Bufetat på oppfølging av den tekniske informasjonssikkerheten.

Svakheter i fylkesnemndenes styring av og kontroll med informasjonssikkerheten medfører risiko for at sensitive opplysninger ikke blir godt nok beskyttet mot uautorisert innsyn og endring. Mangelfulle sikkerhetstiltak kan føre til uheldige konsekvenser for barn og barnas nærmeste. Sett i lys av det økte trusselnivået med flere cyberhendelser de siste årene, gir de avdekkede svakhetene i styringen av sikkerhetstiltak økt risiko

for uønskede hendelser. Allmennhetens tillit til at offentlige virksomheter sikrer den informasjon de forvalter i elektroniske systemer, er også vesentlig for at digitale løsninger skal bli brukt som forutsatt i dialogen med brukerne.

Revisjonen er basert på regelverk gjeldende i 2017. Den nye personopplysningsloven som er vedtatt i 2018 medfører nye plikter for alle virksomheter som behandler personopplysninger. Det stilles også krav til databehandler, som får flere selvstendige plikter, herunder å sørge for informasjonssikkerhet.

4.2.4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Barne- og likestillingsdepartementet

- påser at fylkesnemndene iverksetter tiltak som sikrer et styringssystem for informasjonssikkerhet i samsvar med eForvaltningsforskriften § 15 og anerkjente standarder.
- påser at avtaleforholdene mellom fylkesnemndene og Bufetat blir avklart og innarbeidet etter fylkesnemndenes behov, og avtalefestet i tråd med krav i personopplysningsloven og anerkjente standarder.

4.2.5 Departementets oppfølging

Statsråden uttaler at Riksrevisjonens rapport inneholder viktige funn som hun vil sørge for at følges opp i fylkesnemndenes videre arbeid. Det er svært viktig med et godt system for sikker håndtering av opplysninger ettersom fylkesnemndene forvalter sensitive personopplysninger om barn og foreldre.

Statsråden opplyser at departementet i dialogmøte med Sentralenheten for fylkesnemndene høsten 2017 ble informert om at fylkesnemndene ikke hadde et styringssystem for informasjonssikkerhet i henhold til anerkjente standarder, men at dette var under utvikling. Departementet sendte da et tillegg til tildelingsbrev hvor fylkesnemndene ble bedt om å prioritere arbeidet med et styringssystem.

Fylkesnemndene har ifølge statsråden nå utviklet og ferdigstilt et styringssystem for informasjonssikkerhet i samsvar med eForvaltningsforskriften § 15 og anerkjente standarder. Systemet trådte i kraft juli 2018.

Bufdir har sagt opp tjenesteavtalen for drift av fylkesnemndenes IKT-system og vedlikeholdsavtalen for saksbehandlingssystemet ProSak. Prosessen med anskaffelse av ny driftsleverandør har startet, og statsråden opplyser at Riksrevisjonens merknader og anbefaling vil bli vektlagt i forbindelse med dette.

Statsråden viser til at fylkesnemndene vil arbeide systematisk med å følge opp merknadene fra Riksrevisjonen. Departementet vil i styringsdialogen med fylkesnemndene følge opp at rutiner og systemer er på plass slik at informasjonssikkerheten blir ivarettatt på en god måte.

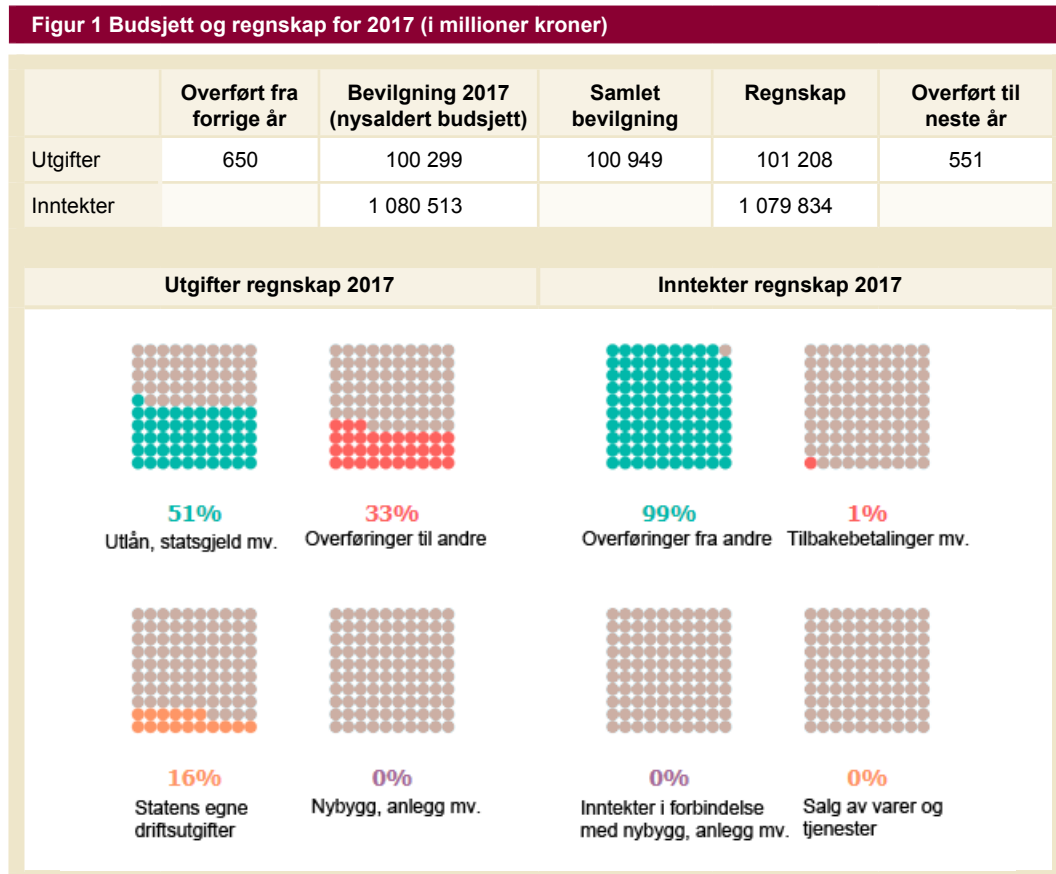
4.2.6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Finansdepartementet

1 Departementets budsjett og regnskap for 2017

1.1 Tall og grafikk¹



Figur 1 gir en oversikt over utgifter og inntekter på departements ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*.

Utgifter

Utgiftene på Finansdepartementets ansvarsområde omfatter statsgjeldsforvaltning og enkelte felleskapitler som tilfeldige utgifter og nettoordningen for statlig betalt merverdiavgift. I 2017 forfalt et langsiktig statsobligasjonslån på 51 milliarder kroner til betaling. Overføringer til andre er i hovedsak kompensasjon for merverdiavgift på omlag 25 milliarder kroner og renter og provisjon på innenlandsk statsgjeld. Driftsutgiftene utgjør 16,2 milliarder kroner.

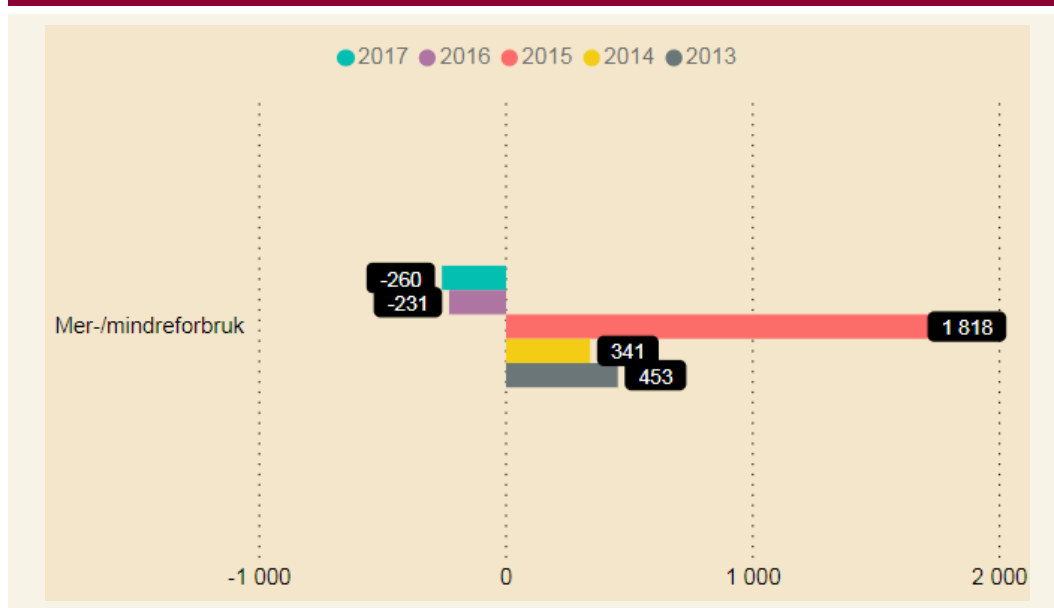
Inntekter

Finansdepartementet har ansvaret for statlige skatter og avgifter, og dette gjør at de store inntektene kommer gjennom overføringer fra andre. Dette omfatter Folketrygdens inntekter, skatt på inntekt og formue, skatt og avgift på utvinning av petroleum, merverdiavgift og annet.

1) 0 % kan bety andel opp til 0,49 prosent.

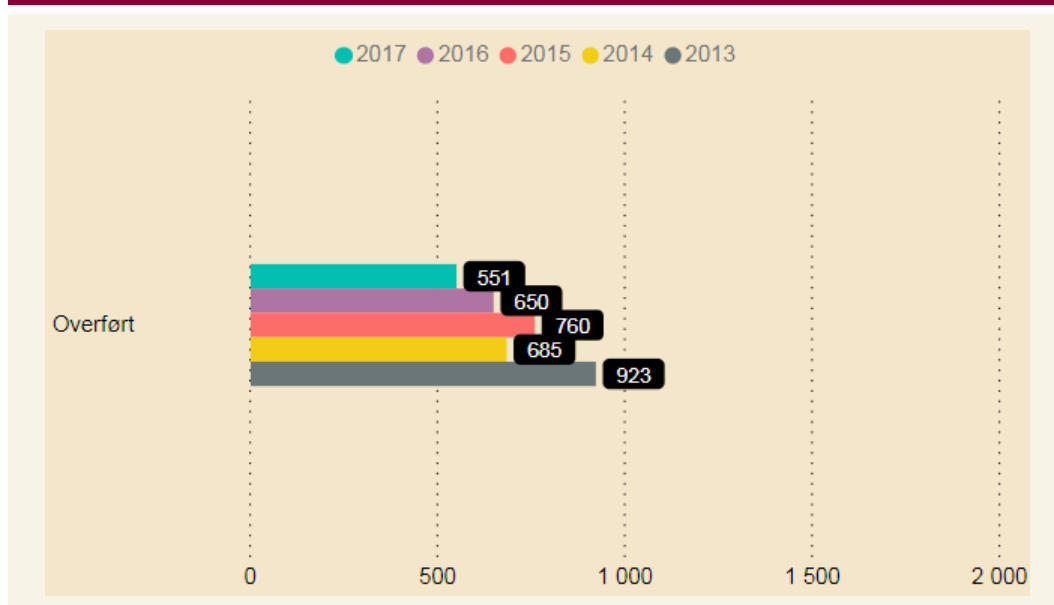
Mer- og mindreforbruk og overført bevilgning

Figur 2 Oversikt over merforbruk (-), mindreforbruk (+) 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 2 viser mer- og mindreforbruk i departementet de fem siste årene. Finansdepartementets forklaringer for 2017 viser at det er merforbruk på Finansdepartementets budsjettkapitler 1632 *Kompensasjon for merverdiavgift* og 1633 *Nettoordning, statlig betalt merverdiavgift*, og mindreforbruk på flere poster relatert til utviklingsprosjekter, både i departementet og de underliggende virksomhetene.

Figur 3 Oversikt over overført bevilgning 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 3 viser overføring på departementet de fem siste årene.

1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper

Det er fem virksomheter under dette departementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet.

Tabell 1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettet)	4	2

2 Utviklingstrekk

En av Finansdepartementets viktigste oppgaver er å sikre det finansielle hovedgrunnlaget for offentlig virksomhet ved at skatter og avgifter blir riktig fastsatt og innbetalt. Det er gjennomført store omorganiseringer som berører flere av departementets underliggende virksomheter. Det er avgjørende at man opprettholder stabil og sikker drift i disse virksomhetene, samtidig som det gjennomføres endrings- og utviklingsprosesser.

Den norske velferdsmodellen er bygget på at viktige samfunnsoppgaver organiseres i fellesløsninger som kommer hele befolkningen til gode. Finansdepartementet har ansvar for å legge til rette for nyttige fellesløsninger i staten og god styring av statlige virksomheter. Innføring av standard kontoplan for statlige virksomheter og krav til å utarbeide og avlegge årsregnskap legger til rette for sammenligninger internt og på tvers av statlige virksomheter. Dette bidrar også til større åpenhet om bruken av offentlige midler. Direktoratet for økonomistyring lanserte høsten 2017 en løsning for publisering av statsregnskapet som skal gjøre regnskapsinformasjon fra statlige virksomheter sammenlignbar og tilgjengelig for et bredt publikum. Dette arbeidet videreføres i 2018, slik at også regnskapsdata fra nettobudsjetterte virksomheter blir gjort tilgjengelig.

Økt digitalisering i rapportering og saksbehandling skal bidra til mer effektiv ressursbruk. Statlige virksomheter må arbeide systematisk for at investeringer i nye digitale løsninger gir forventede resultater og for at man skal kunne hente ut gevinster av investeringene. På Finansdepartementets ansvarsområde er det over flere år utviklet og innarbeidet digitale løsninger for forenkling og effektivisering. Prosjekter som trekkes fram er modernisering av folkeregisteret, særavgiftene og merverdiavgift ved innførsel, modernisering av forskudd og skatteberegning og bruk av e-skjema.

Finansdepartementet og underliggende virksomheter forvalter store datamengder. For å løse samfunnsoppdragene, er det avgjørende at virksomhetene har effektive, tilgjengelige og sikre IKT-løsninger. Den nye personvernforordningen som trer i kraft i 2018 stiller nye krav til blant annet rutiner og systemer for behandling av personopplysninger.

I fjorårets Dokument 1 rapporterte Riksrevisjonen om at det var kritikkverdig at Skattedirektoratet i 2016 ikke hadde sikret opplysningene i valutaregisteret slik *lov om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge* (valutaregisterloven) og *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven) krever. Skattedirektoratet har i brev av 27. oktober 2017

gjort rede for oppfølgingen av Riksrevisjonens merknader, og viser til hvilke tiltak som er satt i verk, og hvilke tiltak det jobbes videre med.

3 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Finansdepartementet og de underliggende virksomhetene, samt for Tollvesenets velferdsfond. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i *regelverk for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket). Fondet inngår i tolletatens årsrapport. Departementet utarbeider ikke årsrapport.

På Finansdepartementets område avlegger Direktoratet for økonomistyring og Statistisk sentralbyrå regnskap etter periodiseringsprinsippet i henhold til de statlige regnskapsstandardene (SRS).

3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen har avgitt sju revisjonsberetninger hvorav én til departementet, fem til underliggende virksomheter og én til fond.²

Riksrevisjonen kontrollerer årlig at regnskapene for alle virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.

Gjennom den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen om årsregnskapet gir et dekkende bilde i tråd med det valgte finansielle rammeverket for årsregnskapet. Dette rammeverket består av *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet), økonomiregelverket og *de statlige regnskapsstandardene* (SRS) for de som har valgt å avlegge et periodisert årsregnskap.

Den finansielle revisjonen rapporteres i en revisjonsberetning. Departementet og virksomhetene publiserer revisjonsberetningen sammen med årsregnskapet på nettsidene sine. Revisjonsberetningen kan være i form av en umodifisert uttalelse når årsregnskapet ikke inneholder vesentlige feil, eller i form av en modifisert uttalelse når årsregnskapet inneholder vesentlige feil. Modifisert uttalelse kan ha tre former: med forbehold, negativ eller ikke uttalelse. Formen avhenger av omfanget på feil og mangler i årsregnskapet.

Sammen med den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen etterlevelsen av administrativt regelverk, herunder økonomireglementet. Riksrevisjonen modifiserer sin uttalelse om administrativt regelverk ved vesentlig brudd og opplyser om dette i revisjonsberetningen.

Tabell 2 Revisjonsberetninger med modifiserte uttalelser

Navn	Modifisering regnskap	Modifisering administrativ regelverk
Skatteetaten		x

3.1.1 Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Finansdepartementets ansvarsområde.

2) Se vedlegg 2 for oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2017.

3.1.2 Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk Skatteetaten

Basert på revisjonen av årsregnskapet og kontrollhandlinger funnet nødvendige i henhold til ISSAI 4000-serien, er det avdekket brudd på følgende regelverk:

- *Reglement for økonomistyring i staten* § 14 Intern kontroll og *bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 2.5.1 Generelt om transaksjonskontroller og punkt 2.5.3 Transaksjonskontroll av inntekter.

Revisjonen viser over 200 000 uidentifiserte a-meldinger som berører over 40 000 inntektsmottakere. Over 13 000 a-meldinger med innbetalt forskuddstrekk er ikke identifisert på riktig skatteyter og har dermed ikke blitt godskrevet ved skatteoppgjøret. I tillegg foreligger det inntektsgrunnlag på over 2,6 milliarder kroner uten at det er foretatt skattetrekk for 26 000 uidentifiserte inntektsmottakere hvor skatteetaten ikke har tilstrekkelige kontroller for å kunne vurdere skatteplikt. Videre viser revisjonen at en tredjedel av utenlandske oppdragstakere som har oppdrag på land eller kontinentalsokkelen ikke har oppfylt sin opplysningsplikt i henhold til *lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m.* (a-opplysningsloven) - uten at skattemyndighetene har satt i verk tilstrekkelige tiltak for å sikre skatteinntektene. Disse forholdene medfører tapt skatteproveny.

- *Reglement for økonomistyring i staten* § 14 f som stiller krav om at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler jf. *bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 4.3.6., tredje ledd som stiller krav til intern kontroll knyttet til endring av lagrede data uten bruk av applikasjonenes normale funksjoner.

Det er påvist svakheter knyttet til fellesbrukere, logging og manglende oppfølging av logger ved direkte pålogging i merverdiavgiftsapplikasjonens database.

Riksrevisjonen har ingen øvrige kommentarer til etterlevelsen av administrativt regelverk.

3.1.3 Departementets oppfølging

Statsråden er enig i at konsekvensene av uidentifiserte a-meldinger er uheldig. Finansdepartementet vil, i samråd med Skattedirektoratet, vurdere om det kan stilles krav om at det ved innrapportering av a-meldinger skal påføres gyldig norsk identifikator. Videre uttaler statsråden at forholdene Riksrevisjonen tar opp om oppfølging av rapporteringspliktige utenlandske virksomheter ikke er tilfredsstillende. Statsråden opplyser at Skatteetaten utreder forslag til tiltak og at departementet vil følge opp dette arbeidet i styringsdialogen med etaten.

Statsråden understreker videre at det er viktig at de påviste svakhetene i internkontrollen i merverdiapplikasjonens database følges opp på en god måte. Skatteetaten har besluttet noen tiltak, og vil vurdere flere, for å bedre internkontrollen på området. Statsråden vil be om at Skattedirektoratet rapporterer særskilt om oppfølgingsarbeidet i styringsdialogen.

3.1.4 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

4 Saksforhold

Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådets iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

Nedenfor følger resultatet av disse revisjonene.

4.1 Om skatteoppkreverfunksjonen — Finansdepartementets og Skattedirektoratets faglige styring og oppfølging

4.1.1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen er å undersøke om de virkemidler Finansdepartementet og Skattedirektoratet (SKD) har til rådighet for faglig styring og oppfølging av de kommunale skatteoppkreverne (SKO) utnyttes, og hva som eventuelt er årsakene til at virkemidler ikke brukes. Når departementet og direktoratet ikke benytter alle virkemidlene, er det risiko for at skatteoppkreverfunksjonen ikke løser oppgavene på målrettet og effektivt vis. Dette kan føre til lavere inntekter til staten og svekke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet og svart økonomi.

Finansdepartementet og Skatteetaten arbeider for å forbedre skatteoppkrevernes resultater innenfor innkreving og arbeidsgiverkontroll gjennom den faglige styringen av skatteoppkreverfunksjonen. Sterkere faglig styring og oppfølging av skatteoppkreverfunksjonen er et prioritert tiltak i tildelingsbrevene til Skatteetaten for 2016–2018. På innkrevingsområdet var akkumulerte restanser for personlige skatteyttere, selskaper (upersonlige skatteyttere) og arbeidsgiveravgift ved utgangen av 2016 på nærmere 22 milliarder kroner. Innkrevingen av disse restansene er en hovedoppgave for skatteoppkreverne - selv om det aller meste av skattene betales inn frivillig gjennom forskuddstrekk og annet. Innenfor arbeidsgiverkontrollen er skatteoppkrevernes kontroll viktig for å sikre at forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift blir riktig fastsatt, korrekt innrapportert og innbetalt. Arbeidsgiverkontrollen er også viktig i kampen mot arbeidslivskriminalitet (A-krim) og svart økonomi.

Finansdepartementet var ikke fornøyd med at de kommunale skatteoppkreverne i 2015 hadde kontrollert en lavere andel av arbeidsgiverne enn i 2014, og at antallet avdekkingskontroller var lavt. Departementet var heller ikke fornøyd med utviklingen for skatteoppkrevernes tvangsinnfordring og pekte på hvor viktig det er at resultatutviklingen blir bedre.³

Virkemidlene for faglig styring og oppfølging av de kommunale skatteoppkreverne er i revisjonen inndelt i organisatoriske, pedagogiske og juridiske virkemidler. Organisatoriske virkemidler er hvordan Skatteetaten har organisert arbeidet med å styre skatteoppkreverfunksjonen, hvordan faglig styring og oppfølging av mål og krav overfor skatteoppkreverne gjennomføres, og hvilke IKT-systemer som brukes. Pedagogiske virkemidler er faglig veiledning, formidling av informasjon og tilbud om kompetansehevende tiltak til skatteoppkreverne innen arbeidsgiverkontroll og innkreving. Det juridiske virkemidlet er instruksjonsmyndigheten i *lov om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav* (skattebetalingsloven) § 2-3.

3) Prop. 1 S (2016–2017) for Finansdepartementet.

De viktigste kildene til revisjonskriterier har vært:

- *lov om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav* (skattebetalingsloven)
- *lov om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven)
- budsjettproposisjonene for 2015–2017 for Finansdepartementet
- *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet)
- *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet)
- *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene)

Undersøkelsen er gjennomført ved dokumentanalyse, intervjuer med Finansdepartementet, Skattedirektoratet, to skatteregioner og tre kommunale skatteoppkrevere. Skatteregionene gjennomfører styringsdialogen med de kommunale skatteoppkreverne på Skatteetatens vegne. Undersøkelsesperioden er 2015–2017.

Utkastet til rapport ble forelagt Finansdepartementet 23. mars 2018. Departementet har i brev av 20. april 2018 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i den endelige rapporten, som er lagt til grunn for omtalen i dette dokumentet.

4.1.2 Hovedfunn

- Bruken av organisatoriske og pedagogiske virkemidler i styringen og oppfølgingen av skatteoppkreverfunksjonen fungerer i hovedsak.
- Finansdepartementet og Skattedirektoratet benytter ikke instruksjonsmyndigheten i skattebetalingsloven § 2-3 andre ledd.

4.1.3 Riksrevisjonens merknader

Bruk av organisatoriske og pedagogiske virkemidler

Revisjonen viser at organisatoriske virkemidler som benyttes i styringen og oppfølgingen av skatteoppkreverfunksjonen i hovedsak fungerer, men at det i oppfølgingen av mål og krav kan være en iboende konflikt mellom resultatkravet for arbeidsgiverkontrollen om en årlig kontrolldekning på fem prosent og kravet om at kontrollene skal være risikobasert. Skatteetaten tilbyr også kurs og andre kompetansehevende tiltak for skatteoppkreverkontorene som pedagogiske virkemidler. Det er imidlertid ikke fastsatt konkrete kompetansekrav eller krav om obligatorisk deltakelse på kompetansetilbudene til skatteoppkreverne. Konsekvensen er at disse kan velges bort.

Bruk av instruksjonsmyndigheten i skattebetalingsloven § 2-3 andre ledd

Skattebetalingsloven § 2-3 annet ledd lyder: «Departementet kan gi kommunene instruks om nødvendig utbygging av skatteoppkreverkontorene. Departementet kan også gi instruks om teknisk og arbeidsmessig samordning av skatteoppkrevernes og skattekontorenes oppgaver.» Denne myndigheten er delegert til Skattedirektoratet, jf. F21.12.2007 nr. 1766 § 2-3. Med denne bestemmelsen kan departementet gripe inn i kommunenes selvbestemmelsesrett, et prinsipp som gjenspeiles i kommuneloven § 6.

Skattedirektoratet gir i intervju uttrykk for en forståelse av at skattebetalingshåndboken angir bestemmelsens innhold, hvor det vises til at meningen er «å sikre den nødvendige samordning av arbeidsoppgavene i forbindelse med skriving av skattelister, skatteberegning og avregning». Riksrevisjonen viser til at Skattebetalingshåndboken første gang ble utgitt i 2010 av Skatteetaten. Det er uklart hvor denne forståelsen kommer fra, og hvorfor bestemmelsen er tolket så snevert. Departementet viser i tilbakemeldingene til at de har fått opplyst fra Skattedirektoratet at tolkningen bygger på uttalelser gitt til tidligere skattebetalingslov, uten at dette er nærmere angitt hva disse tolkningene bygger på.

Forståelsen av ordlyden i «nødvendig utbygging av skatteoppkreverkontorene» i bestemmelsens tilsier en myndighet til å instruere kommunene om ressursbruken på skatteoppkreverfunksjonen. Videre i andre punktum er det gitt myndighet til å instruere kommunene om «[...]teknisk og arbeidsmessig samordning[...]». Ordlyden tilsier etter revisjonens mening en instruksjonsmyndighet som omfatter mer enn «skriving av skattelister, skatteberegning og avregning», og at departementet har myndighet til å instruere skatteoppkrevere om å organisere seg slik at de ivaretar samfunnets behov for en effektiv skatteinnkreving. Dette støttes etter revisjonens mening også av forarbeidene til skattebetalingsloven av 2005 og tidligere lov av 1952.

Riksrevisjonen har i intervjuene med Skattedirektoratet og Finansdepartementet stilt flere spørsmål om begrepene «*sanksjonsmulighet*» og «*instruksjonsmyndighet*», og oppfatter at både direktoratet og departementet er enige i at det er lenge siden bestemmelsene i skattebetalingsloven ble fortolket, og at de kan ha tolket bestemmelsen for snevert.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Finansdepartementet ikke har avklart hva som ligger i hjemmelen i skattebetalingsloven § 2-3 andre ledd. Skattedirektoratet rapporterer til Finansdepartementet om gjentatte pålegg til skatteoppkreverne som ikke følger retningslinjene for innkreivingsarbeidet, og om kommuner som ikke gjennomfører arbeidsgiverkontroll, i de årlige kontrollrapportene for skatteoppkreverfunksjonen for 2015 og 2016. Denne rapporteringen viser også at det er aktuelt å vurdere bruk av instruksjonsmyndigheten i slike tilfeller.

Selv om Finansdepartementet og Skatteetaten ikke har direkte sanksjonsmuligheter overfor kommunene, kan det vurderes om det bør rapporteres om manglende resultater i skatteoppkreverfunksjonen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Departementet har ansvaret for økonomiske og juridiske rammebetingelser for kommunesektoren, og skal bidra til at statens styring av kommunesektoren er samordnet, helhetlig og konsistent. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har muligheter til sanksjonering med hjemmel i kommuneloven ved manglende etterfølgelse av instruksen. Finansdepartementet uttaler at de vurderer dette som en sanksjonsmulighet.

4.1.4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet

- avklarer bruk av instruksjonsmyndigheten i skattebetalingslovens § 2-3 andre ledd, for å sikre en effektiv og målrettet skatteoppkreverfunksjon i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, jf. Stortingets behandling av Prop. 1 S (2016–2017) for Finansdepartementet.
- vurderer om det kan rapporteres til Kommunal- og moderniseringsdepartementet som har sanksjonsmuligheter, hvis enkelte kommuner ikke retter seg etter gjentatte pålegg fra Skatteetaten.

4.1.5 Departementets oppfølging

Statsråden svarer at det er organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen som er årsaken til avvik i resultatopptakelsen på området, og viser innledningsvis til at forslaget om å overføre den kommunale skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten i 2014–2015 ikke ble vedtatt av Stortinget, jf. blant annet Meld. St. 2 (2014–2015) *Revidert nasjonalbudsjett 2015* og Prop. 1 LS (2015–2016).

Om bruken av organisatoriske og pedagogiske virkemidler uttaler statsråden at Finansdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader i styringsdialogen med Skattedirektoratet og i det løpende arbeidet med å vurdere styringsparameterne for etaten.

Når det gjelder bruk av instruksjonsmyndighet i skattebetalingsloven § 2-3 annet ledd, vil statsråden sørge for at departementet vurderer om instruksjonsmyndigheten kan ha blitt tolket for snevert. Statsråden vil ha dialog med Kommunal- og moderniseringsdepartementet om kommuner som unnlater å utføre sine oppgaver etter skattebetalingsloven.

4.1.6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

4.2 Sikring av personopplysninger i Direktoratet for økonomistyring

4.2.1 Innledning – Revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Direktoratet for økonomistyring (DFØ) sørger for tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger i lønns- og personalsystemet SAP. Revisjonen er gjennomført ved å undersøke og besvare tre problemstillinger som belyser ulike sider ved DFØs arbeid med å sikre personopplysningene. Problemstillingene i revisjonen er besvart ved hjelp av dokumentanalyse, intervjuer og analyse av datauttrekk fra SAP og underliggende databaser og servere.

De sentrale kildene til revisjonskriterier har vært:

- *lov om behandling av personopplysninger* av 14. april 2000 nr. 31 (personopplysningsloven)
- *forskrift om behandling av personopplysninger* av 2001 (personopplysningsforskriften)
- anerkjente standarder for informasjonssikkerhet, som har blitt benyttet for å operasjonalisere kravene i lov og forskrift

DFØ er statens ekspertorgan for økonomi og virksomhetsstyring og tjenesteleverandør av lønn- og økonomitjenester til statlige virksomheter. DFØ leverer lønnstjenester og behandler personopplysninger for ca. 79 000 ansatte i 171 statlige virksomheter. For DFØs kunder er det svært viktig at de kan være trygge på at personopplysninger om ansatte blir behandlet og lagret på en sikker måte, og at behandlingen er i tråd med eksisterende og framtidig regelverk. Dersom personopplysninger kommer på avveie eller blir misbrukt, kan det få konsekvenser for den det gjelder – for eksempel ved identitetstyveri eller ved innsyn i personlige forhold som oppleves som belastende.

Etterlevelsesrapporten ble lagt fram for Finansdepartementet i brev av 23. mars 2018. Departementets kommentarer i svar av 27. april 2018, er tatt hensyn til i den endelige rapporten.

4.2.2 Hovedfunn

- Revisjonen viser at det er svakheter ved flere sider av DFØs arbeid med å sikre personopplysningene:
 - DFØ har ikke dokumentert oversikt over det samlede risikobildet for behandlingen av personopplysninger.
 - DFØs sikkerhetstiltak gir ikke tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger i lønnssystemet SAP.
 - DFØs oppfølging av iverksatte tiltak og oppfølgingen av den eksterne leverandøren er mangelfull.

4.2.3 Riksrevisjonens merknader

Tidligere revisjoner av informasjonssikkerhet mot DFØ og andre statlige virksomheter har avdekket vesentlige svakheter. I 2012 gjennomførte Riksrevisjonen en revisjon av

informasjonssikkerheten i lønns- og personalsystemet SAP i DFØ, som blant annet viste svakheter ved sikkerhetsrevisjoner, risikovurderinger og brukertilganger.

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at DFØ på flere områder ikke etterlever sentrale krav i personopplysningsloven og personopplysningsforskriften om sikring av personopplysninger i lønns- og personalsystemet. Dette øker risikoen for at personopplysninger kan komme på avveie eller misbrukes. Flere av svakhetene har blitt tatt opp av Riksrevisjonen i tidligere revisjoner.

DFØ har ikke dokumentert oversikt over det samlede risikobildet for behandlingen av personopplysninger

Virksomheter som behandler personopplysninger skal gjennomføre risikovurderinger for å klarlegge sannsynligheten for og konsekvensene av sikkerhetsbrudd. Risikovurderingene danner grunnlaget for arbeidet med å beskytte personopplysninger og skal gjøre det mulig å ta informerte valg om hvilke sikkerhetstiltak som må etableres for å oppnå tilfredsstillende sikkerhet.

DFØ gjennomfører ikke risikovurderinger av sikringen av personopplysninger i SAP, og har bare i begrenset grad utført risikovurderinger av informasjonssikkerheten i systemene. Revisjonen viser også at DFØ ikke har noen dokumentert oversikt over den samlede risikoen for behandlingen av personopplysninger. Direktoratet har heller ikke fastsatt kriterier for hva som er akseptabel risiko. Dette medfører at DFØ ikke har nødvendig grunnlag for å prioritere og sette i verk tiltak for å oppnå tilstrekkelig informasjonssikkerhet.

DFØs sikkerhetstiltak gir ikke tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger i lønnsystemet SAP

Virksomheter som behandler personopplysninger skal etablere tiltak for å sikre konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. DFØ har etablert sikkerhetstiltak med dette formålet, men flere av tiltakene er ikke i tråd med kravene i lov, forskrift eller anbefalinger i anerkjente standarder.

Ett av de viktigste prinsippene innen informasjonssikkerhet er at tilganger bør begrenses til tjenstlig behov. Dette innebærer at ingen bør ha tilgang til mer informasjon eller flere funksjoner enn det som er nødvendig for at vedkommende skal kunne utføre arbeidsoppgavene sine. DFØ bryter dette prinsippet på flere områder.

Revisjonen viser manglende sammenheng mellom DFØs risikovurderinger og sikkerhetstiltak, samt gjennomgående svakheter ved sikkerhetstiltakene.

DFØs oppfølging av iverksatte tiltak og oppfølgingen av den eksterne leverandøren er mangelfull

Sikkerhetstiltak som er satt i verk må jevnlig følges opp for å sikre at de fungerer etter hensikten, og at de bidrar til å nå virksomhetens sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi.

En sentral metode for oppfølging er å gjennomføre sikkerhetsrevisjoner av informasjonssystemene jevnlig. Revisjonen viser at DFØ ikke rutinemessig gjennomfører interne sikkerhetsrevisjoner. Videre er det i perioden 2012–2018 heller ikke gjennomført sikkerhetsrevisjoner av leverandøren som er ansvarlig for driften av SAP.

DFØ har heller ikke etablert et system for kontinuerlig måling og evaluering av hvordan sikringstiltakene fungerer. Dermed har DFØ et svakt grunnlag for å vite om

sikkerhetstiltakene har ønsket virkning og det er risiko for at svakheter ved sikkerheten i informasjonssystemene ikke blir oppdaget og fulgt opp.

En virksomhet som lar en annen virksomhet behandle personopplysninger på sine vegne har ansvar for å følge opp at opplysningene behandles i tråd med lov og forskrift.

DFØ har ansvaret for at SAP og IKT-infrastrukturen som dette systemet benytter er tilfredsstillende sikret, selv om driften av systemene er satt ut til en ekstern leverandør. Når det gjelder sikker konfigurasjon av systemene, har DFØ bare stilt krav om at konfigurasjonen skal følge beste praksis, uten å beskrive hva dette betyr. Det er ikke etablert et system for å følge opp at kravene til konfigurasjon blir fulgt. DFØ har heller ikke stilt krav som skal sikre et tilfredsstillende sikkerhetsnivå hos underleverandører.

Revisjonen viser at DFØ ikke følger krav om å ha kunnskap om sikkerhetsstrategien hos kommunikasjonspartnere og leverandører, og jevnlig forsikre seg om at strategien gir tilfredsstillende informasjonssikkerhet. DFØ mottar rapporter fra den eksterne leverandøren om enkelte sider ved leverandørens sikkerhetstiltak, men det er ikke etablert en formalisert og systematisk rapportering om viktige elementer i den tekniske informasjonssikkerheten. Svakheter ved rapporteringen gjør det vanskelig for DFØ å vurdere om leverandørens sikkerhetsarbeid er tilfredsstillende. Det er derfor risiko for at informasjon ikke er beskyttet slik DFØ forutsetter.

Etter Riksrevisjonens vurdering er DFØs oppfølging av leverandøren arbeid med informasjonssikkerhet ikke tilfredsstillende.

Den nye personopplysningsloven som er vedtatt i 2018 på bakgrunn av personvernforordningen i EU, fastsetter nye plikter for alle virksomheter som behandler personopplysninger. DFØ etterlever ikke dagens regelverk fullt ut. Ifølge Datatilsynet vil virksomheter som ikke etterlever dagens regelverk finne det krevende å etterleve de nye kravene.

4.2.4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet

- påser at DFØ iverksetter nødvendige tiltak for å etterleve kravene i personopplysningsloven og EUs personvernforordning (GDPR)
- påser at DFØ etablerer et system som sikrer tilfredsstillende oppfølging av informasjonssikkerheten hos eksterne driftsoperatører

4.2.5 Departementets oppfølging

Statsråden ser alvorlig på de svakheter både denne og tidligere revisjoner av samme område i DFØ viser.

DFØ har gjennomført flere tiltak i etterkant av revisjonen, blant annet i forbindelse med iverksettingen av EUs nye personvernforordning (GDPR). Departementet er i tett dialog med DFØ om planlegging og gjennomføring av tiltak på området og har i brev av 5. juni 2018 bedt DFØ om å utarbeide en forpliktende plan med tidsfrister for gjennomføring.

Statsråden opplyser at sammenhengen mellom overordnet risikovurdering og vurderinger og tiltak på lavere nivå i virksomheten vil bli tydelig dokumentert gjennom integrering av DFØs rammeverk for sikkerhet og beredskap i virksomhetens kvalitetssystem (Origo). Sammenhengen vil også komme fram i gjennomgangen av status på sikkerhetsområdet i de årlige ledelsesgjennomgangene.

Statsråden er uenig i Riksrevisjonens tolkning av prinsippene innen informasjonssikkerhet om å begrense tilganger til tjenstlig behov i SAP. DFØ har gjennomført en omorganisering der organisasjonen nå er prosessorganisert. En effektiv prosessorganisering forutsetter at alle ansatte som arbeider med lønn har tilgang til alle kundedata på alle klienter i SAP. Statsråden uttaler at DFØ har tatt bevisste valg om hvem og hvor mange som skal ha tilganger i systemene og hvilke tiltak som reduserer risikoen for avvik. Valgene reflekterer en balanse mellom hensynet til effektivitet, brukervennlighet, fleksibilitet og risiko. Statsråden mener at forutsetningen om et tjenstlig behov for tilgang til opplysningene er oppfylt i dagens organisering.

Statsråden opplyser videre at det er satt i gang sikkerhetstiltak som penetreringstester for å avdekke sårbarheter i nettverket, fortløpende back up av data i SAP samt at det er innført en løsning for løpende rapportering på risiko og avvik.

Når det gjelder oppfølging av ekstern leverandør, viser statsråden til at DFØ sammen med leverandøren, i løpet av 2018 vil sørge for at det foreligger dokumentasjon som beskriver beste praksis for behandling av personopplysninger i dette avtaleforholdet. Direktoratet har i etterkant av revisjonen inngått avtale om å delta i en tredjepart-attestasjon av internkontrollen hos leverandøren etter ISAE 3402-standarden.

Statsråden forventer, og vil følge opp, at direktoratet utvikler og vedlikeholder styringssystemer som gir en god og riktig avveining mellom effektiv drift og personvernlovens bestemmelser om forvaltning av personopplysninger.

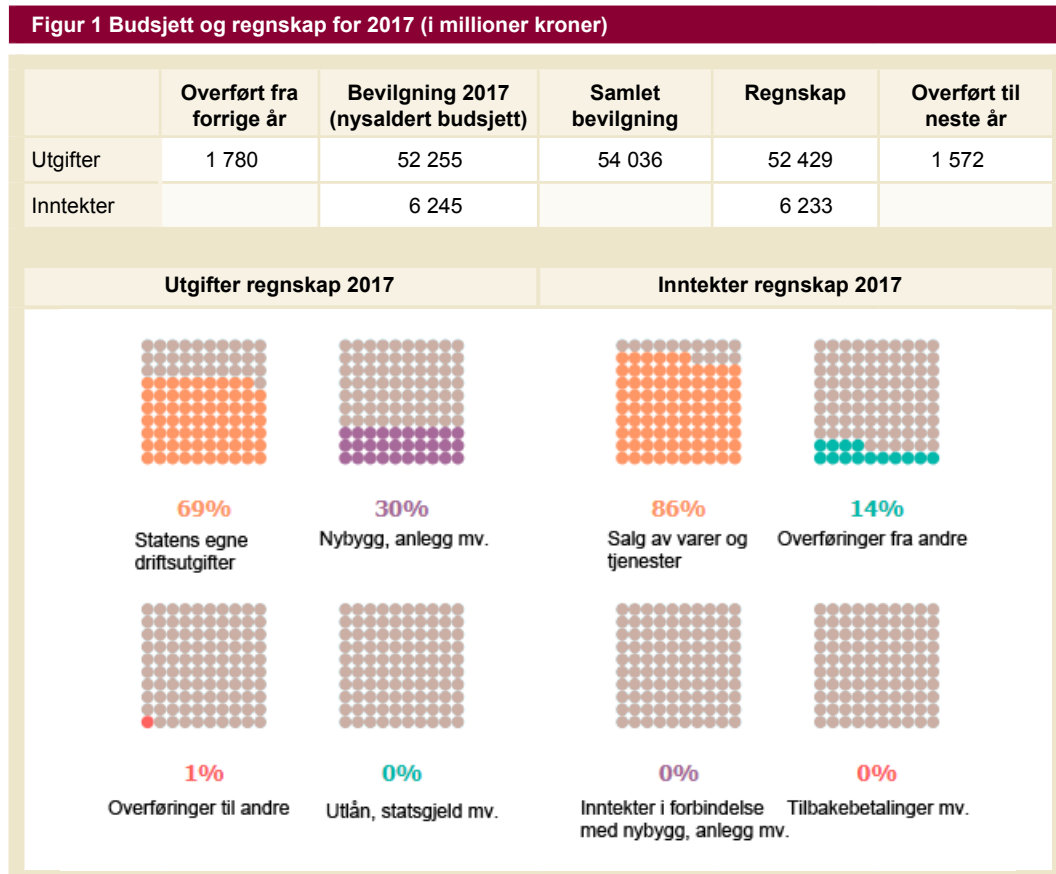
4.2.6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at statsråden er uenig i Riksrevisjonens forståelse av prinsippet om å begrense tilganger til tjenstlig behov. DFØ har ifølge statsråden tatt bevisste valg om hvem og hvor mange som ved en effektiv prosessorganisering skal ha tilgang til alle kundedata på alle klienter i SAP. Riksrevisjonens vurdering bygger også på at det er flere miljøer enn ansatte i lønnsavdelingen som har omfattende tilganger til lønnssystemet SAP. Mange og omfattende tilganger er ikke i samsvar med beste praksis om å begrense tilganger til tjenstlige behov. Dette øker risikoen for uautorisert spredning av personopplysninger om statens ansatte og svekker informasjonssikkerheten.

Forsvarsdepartementet

1 Departementets budsjett og regnskap for 2017

1.1 Tall og grafikk¹



Figur 1 gir en oversikt over utgifter og inntekter på departements ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*.

Utgifter

Forsvarssektorens regnskapsførte utgifter er om lag 52 milliarder kroner i 2017. I underkant av to tredeler av de regnskapsførte utgiftene er driftsutgifter. Driftsutgifter går i hovedsak til lønn og kjøp av varer og tjenester. Om lag en tredel av utgiftene går til nybygg, anlegg mv (investeringer).

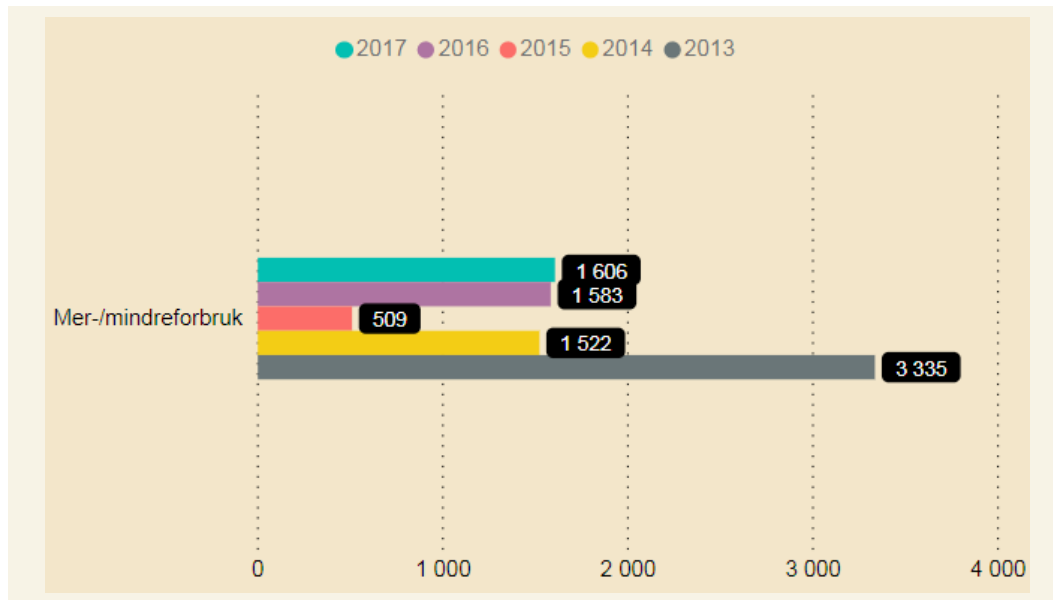
1) 0 % kan bety andel opp til 0,49 prosent.

Inntekter

Forsvarssektorens regnskapsførte inntekter utgjør om lag 6,2 milliarder kroner i 2017. Av disse utgjør inntektene til Forsvarsbygg om lag 54 prosent av alle inntektene. Driftsinntektene til Forsvarsbygg består blant annet av fakturering av husleiekostnader til andre virksomheter som er underlagt Forsvarsdepartementet.

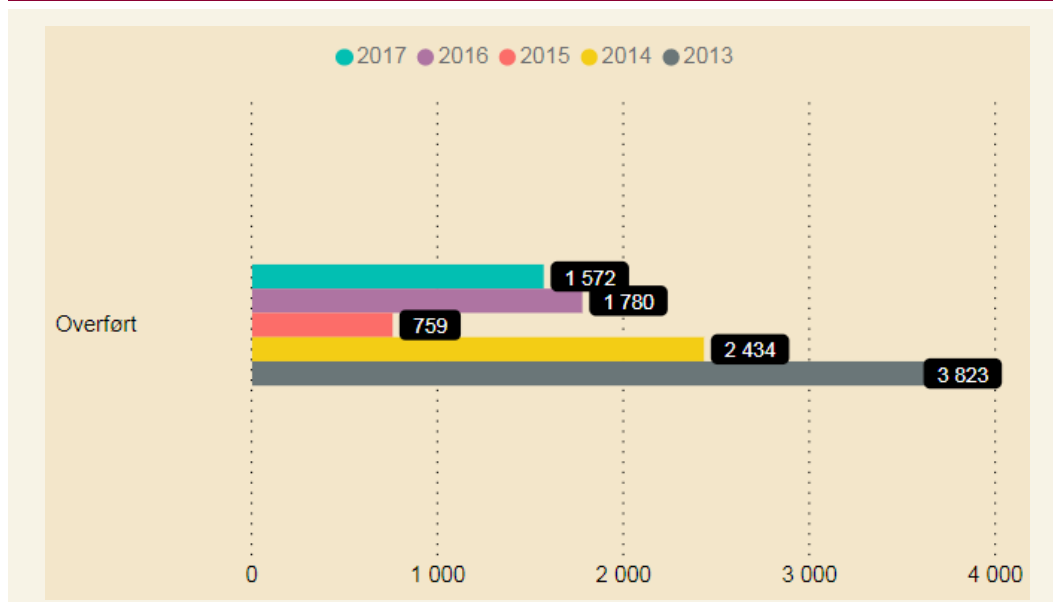
Mer- og mindreforbruk og overført bevilgning

Figur 2 Oversikt over merforbruk (-), mindreforbruk (+) 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 2 viser utviklingen i mer-/mindreforbruk de siste fem årene og viser at det for alle årene har vært et mindreforbruk. For de to siste årene har mindreforbruket vært relativt konstant.

Figur 3 Oversikt over overført bevilgning 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 3 viser overført bevilgning de siste fem årene. Det overførbare beløpet for 2017 er på om lag 1,5 milliarder kroner. Det har i 2017 vært et totalt mindreforbruk i forsvarssektoren på om lag 1,6 milliarder kroner. Det er gitt en tilfredsstillende redegjørelse for differansen mellom bevilgning og regnskapsførte utgifter i *Forsvarsdepartementets forklaring til statsregnskapet*.

1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper

Forsvarsdepartementet har fem underliggende virksomheter². I tillegg regnes departementet som en egen virksomhet.

Tabell 1 viser tilknytningsform/finansielt rammeverk for de underliggende virksomhetene i forsvarssektoren fordelt på regnskapsføring etter kontantprinsippet og SRS.

Tabell 1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper		
Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettet)	2	3
Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (nettobudsjettet)	0	1

Tabellen viser at fire virksomheter regnskapsfører etter SRS, hvorav én er nettobudsjettet og de tre andre er bruttobudsjettet. To av seks virksomheter, inkludert departementet, regnskapsfører etter kontantprinsippet.

2 Utviklingstrekk

Forsvarsdepartementet har ansvar for å utforme og sette i verk norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Forsvarssektorens grunnleggende oppdrag er å forsvare Norge militært og sikre nasjonal selvstendighet.

Stortinget vedtar Forsvarets langtidsplan. Gjeldende plan er for perioden 2017 til 2020. Forsvarsdepartementet har i tillegg lagt fram landmaktsproposisjonen (Prop. 2 S (2017–2018), som er en særskilt utredning av den framtidige landmakten i Norge.

Riksrevisjonen har de siste årene gjennomført flere revisjoner av Forsvarets operative evne. En revisjon av Heimevernets operative evne for regnskapsåret 2014 ble rapportert i Dokument 1, tillegg nr. 1 (2015–2016), og en revisjon av Forsvarets og politiets objektsikring for regnskapsåret 2015 ble rapportert i Dokument 1, tillegg nr. 1 (2016–2017). Stortinget ba Riksrevisjonen om å gjennomføre en oppfølgingsundersøkelse til Riksrevisjonens rapport om objektsikring, og denne er lagt fram i Dokument 3:11 (2017–2018).

Regjeringen vedtok i 2015 en omorganisering av Forsvaret ved å skille ut og etablere Forsvarsmateriell som en egen virksomhet fra 1. januar 2016. Dette innebar blant annet etablering av to virksomheter etter *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og oppsett av separate regnskaper.

2) Se vedlegg 2 for oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2017.

Riksrevisjonen kunne for regnskapsåret 2016 ikke ta stilling til om Forsvarets og Forsvarsmateriells regnskaper ga et rettviseende bilde av virksomhetenes aktiviteter.³ I Innst. 115 S (2017–2018), jf. Dokument 1 (2017–2018), anser kontroll- og konstitusjonskomiteen det som sterkt kritikkverdig at Riksrevisjonen ikke har kunnet uttale seg om regnskapene. Ifølge kontroll- og konstitusjonskomiteen skulle de to virksomhetene avlegge separate virksomhetsregnskaper og etterleve økonomireglementet for 2016, slik Stortinget forventet i Innst. 144 (2016–2017). Som følge av modifiseringen i 2016 har begge virksomhetene i 2017 foretatt korrigeringer av 2016-regnskapene, Forsvaret med om lag 5 milliarder kroner netto og Forsvarsmateriell med om lag 820 millioner kroner netto.

Anskaffelsen av F-35 kampfly blir gjennomført gjennom en felles anskaffelsesorganisasjon, Joint Program Office (JPO) i USA. Ni partnerland er medlem i organisasjonen, som er underlagt det amerikanske forsvarsdepartementet, Departement of Defence (DoD). Deltakelsen i den internasjonale kampflyanskaffelsen er regulert gjennom en myndighetsavtale mellom deltakernasjonene.

Riksrevisjonen har i 2017 i samarbeid med den nederlandske riksrevisjonen (Algemene Rekenkamer) gjennomført en revisjon av fakturaprosessen i JPO. Revisjonen viser at deler av anskaffelsesprosessen i JPO blir revidert av et revisjonsselskap som er underlagt DoD. Rapporter fra disse revisjonene er underlagt amerikansk lovgivning for sikring av forretningssensitiv informasjon og er ikke tilgjengelige for partnerlandenes riksrevisjoner. Revisjonen viser videre at det ved noen tilfeller var oppstått feil i faktureringen til både Norge og Nederland, men at JPO arbeider med å videreutvikle den interne kontrollen for fakturaprosessen.

Forsvarsmateriell har i 2017 videreutviklet sin internkontroll for anskaffelsen av F-35 kampflyene for å sikre tilgang til amerikanske revisjonsrapporter og kontroll av JPOs fakturering.

Det er fortsatt vesentlige svakheter ved Forsvarets og Forsvarsmateriells regnskaper for 2017, jf. punkt. 3.1.1.

3 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Forsvarsdepartementet og de underliggende virksomhetene. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i *regelverk for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen har avgitt seks revisjonsberetninger hvorav én til departementet og fem til underliggende virksomheter.⁴

Riksrevisjonen kontrollerer årlig at regnskapene for alle virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.

Gjennom den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen om årsregnskapet gir et dekkende bilde i tråd med det valgte finansielle rammeverket for årsregnskapet. Dette rammeverket består av *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget*

3) Dokument 1 (2017–2018).

4) Se vedlegg 2 for oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2017.

(bevilgningsreglementet), økonomiregelverket og *de statlige regnskapsstandardene* (SRS) for de som har valgt å avlegge et periodisert årsregnskap.

Den finansielle revisjonen rapporteres i en revisjonsberetning. Departementet og virksomhetene publiserer revisjonsberetningen sammen med årsregnskapet på nettsidene sine. Revisjonsberetningen kan være i form av en umodifisert uttalelse når årsregnskapet ikke inneholder vesentlige feil, eller i form av en modifisert uttalelse når årsregnskapet inneholder vesentlige feil. Modifisert uttalelse kan ha tre former: med forbehold, negativ eller ikke uttalelse. Formen avhenger av omfanget på feil og mangler i årsregnskapet.

Sammen med den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen etterlevelsen av administrativt regelverk, herunder økonomireglementet. Riksrevisjonen modifiserer sin uttalelse om administrativt regelverk ved vesentlig brudd og opplyser om dette i revisjonsberetningen.

Tabell 2 viser en oversikt over de virksomhetene der Riksrevisjonen har konkludert med vesentlige feil i årsregnskapet og/eller brudd på administrativt regelverk som medfører at det er avgitt en modifisert uttalelse.

Tabell 2 Revisjonsberetninger med modifiserte uttalelser		
Navn	Modifisering regnskap	Modifisering administrativ regelverk
Forsvaret	Forbehold	x
Forsvarsmateriell	Forbehold	

3.1.1 Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

Riksrevisjonen har i 2017 gitt modifiserte beretninger til både Forsvaret og Forsvarsmateriell.

Det er fortsatt utfordringer med å skille Forsvarets og Forsvarsmateriells regnskaper fra hverandre på grunn av felles regnskapsføring.

Forsvarsmateriell og Forsvaret har i stor grad samlokaliserte beholdninger av varer og driftsmateriell. Forsvarets lagre er ikke fullstendige i 2017, da det eksisterer varer og driftsmateriell som ikke er registrert. Dette gjør at regnskapslinjen *beholdninger av varer og driftsmateriell* ikke er fullstendig for både Forsvaret og Forsvarsmateriell. Denne utfordringen blir forsterket ved at deler av Forsvarets og Forsvarsmateriells beholdninger ikke blir telt årlig. Forsvaret har i 2017 innregnet materiell i regnskapet som skulle ha vært innregnet i tidligere år. Dette materiellet er verdt 357 millioner kroner.

Forsvarsmateriell har som følge av feil i regnskapet for 2016 korrigert verdsettelsen av kampflyene i åpningsbalansen og overleveringer med om lag 706 millioner kroner. I tillegg er det foretatt korrigeringer som gjelder F-35 på *andre fordringer* og *andre driftskostnader* med til sammen 304 millioner kroner. Forsvaret har korrigert feil i verdsettelsen av kampflyene i åpningsbalansen og overleveringer for 2016 på til sammen 430 millioner kroner.

Forsvarsmateriell og Forsvaret har felles hovedbok. Per 31. desember 2017 er det postert om lag 213 millioner kroner mellom Forsvaret og Forsvarsmateriell på regnskapslinjen *avregnet med statskassen*. Grunnlaget for denne posteringen kan

imidlertid ikke dokumenteres. Riksrevisjonen kan derfor ikke bekrefte regnskapslinjen *avregnet med statskassen* for Forsvaret og Forsvarsmateriell.

På grunn av felles hovedbok også i 2016 er det utfordringer med å skille regnskapslinjen *skyldig skattetrekk* i både Forsvarets og Forsvarsmateriells regnskaper for 2017. Verken for Forsvaret eller for Forsvarsmateriell er *skyldig skattetrekk* per 31. desember 2016 sammenlignbare med tilsvarende regnskapstall for 2017. Det er dermed ikke mulig å bekrefte om *skyldig skattetrekk* er korrekt for de to virksomhetene for den inngående balanseverdien. I tillegg er det for Forsvaret ikke sammenlignbare tall på regnskapslinjen *leverandørgjeld* mellom 2016 og 2017. Det har derfor ikke vært mulig å bekrefte regnskapslinjen *leverandørgjeld* for den inngående balanseverdien i Forsvarets regnskap i 2017.

Riksrevisjonen kan verken for Forsvaret eller for Forsvarsmateriell bekrefte regnskapslinjen *andre fordringer*. Grunnen til dette er at forskuddsbetalinger ved anskaffelser fra internasjonale organisasjoner og fra andre lands myndigheter ikke er holdt à jour.

For Forsvaret forekommer det feil i behandlingen av inngående merverdiavgift ved innkjøp av tjenester for redningshelikoptrene, fellesanskaffelser og intern samhandel. Inngående merverdiavgift har derfor ikke kommet med på omsetningsoppgaven til skatteetaten. Videre har Forsvaret ikke kunnet legge fram dokumentasjon på hvor mye fradrag for inngående merverdiavgift som mangler på Forsvarets omsetningsoppgave. Riksrevisjonen har derfor ikke vært i stand til å innhente tilstrekkelig og hensiktsmessig revisjonsbevis for det regnskapsførte beløpet.

Forsvaret har også brutt statens regnskapsstandarder ved å inntektsføre 40 millioner kroner mer enn det som faktisk er bevilget, som *inntekt fra bevilgning*. Forsvaret har heller ikke vært i stand til å spesifisere fordelingen mellom forbruk av egne innkjøpte varer og varer som er overført fra Forsvarsmateriell. Det har derfor ikke vært mulig å bekrefte dette i Forsvarets regnskap for 2017.

Riksrevisjonen har ikke kommentarer til de andre årsregnskapene under departementets ansvarsområde.

3.1.2 Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

Forsvaret har brutt Rundskriv 116 *Nettoføringsordning for budsjettering og regnskapsføring av merverdiavgift i statsforvaltningen*. Dette er lagt til grunn i Riksrevisjonens konklusjon om at det ikke er mulig å bekrefte regnskapslinjen *skyldige offentlige avgifter*.

Ut over denne uttalelsen har Riksrevisjonen ikke kommentarer til etterlevelsen av administrativt regelverk i de andre virksomheter under departementets ansvarsområde.

4 Saksforhold

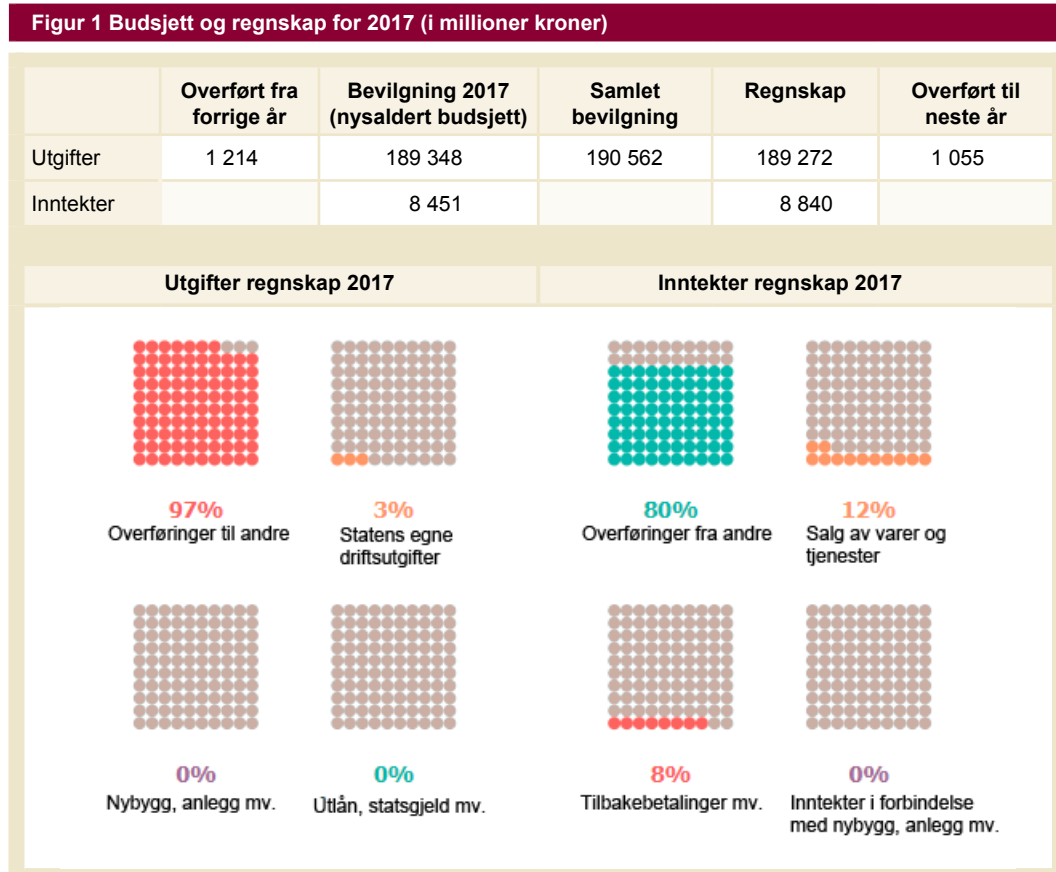
Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådets iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

Riksrevisjonen rapporterer ingen slike revisjoner i Dokument 1 i 2018–2019 på dette departementsområdet.

Helse- og omsorgsdepartementet

1 Departementets budsjett og regnskap for 2017

1.1 Tall og grafikk¹



Figur 1 gir en oversikt over utgifter og inntekter på departements ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*.

Utgifter

Som tabellen viser, har Helse- og omsorgsdepartementet samlede bevilgninger på 191 milliarder kroner, og disse gjelder i hovedsak overføringer til regionale helseforetak og til behandlere.

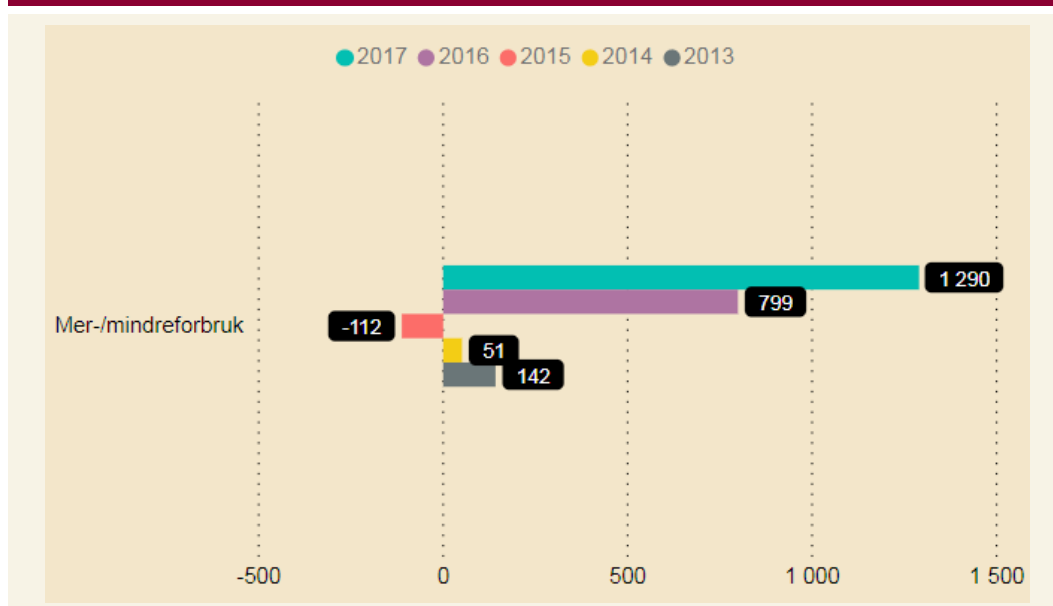
Inntekter

Det er 8,8 milliarder kroner i inntekter. Av dette er 7,4 milliarder kroner overføring fra de regionale helseforetakene, hvorav 6,0 milliarder kroner er driftskreditter.

1) 0 % kan bety andel opp til 0,49 prosent.

Mer- og mindreforbruk og overført bevilgning

Figur 2 Oversikt over merforbruk (-), mindreforbruk (+) 2013–2017 (i millioner kroner)



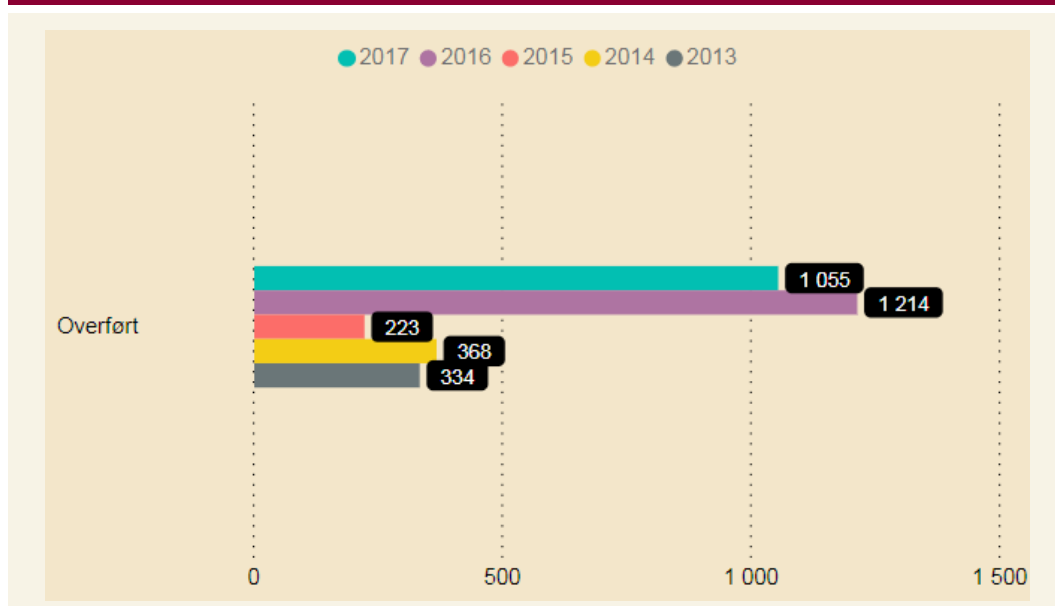
Figur 2 viser mer- og mindreforbruk i departementet de fem siste årene. Departementet har avgitt forklaringer til Riksrevisjonen for poster med vesentlig mer- og mindreforbruk.

Helse- og omsorgsdepartementet har redusert de uhjemlede utgiftene de siste årene, fra 211 millioner kroner i 2015 til 90 millioner kroner i 2016 og til 32 millioner kroner i 2017. De uhjemlede utgiftene i 2017 er fordelt på 8 av 122 poster.

Det siste året har det vært en markant økning i bevilgninger som ikke er brukt (mindreforbruk), og som søkes overført til neste år. Det er et netto mindreforbruk på 1290 millioner kroner fordelt på 29 poster, og det blir overført 1055 millioner kroner til 2018.

Helse- og omsorgsdepartementet oppgir at mindreforbruket i de fleste tilfellene skyldes at aktiviteten ikke gjennomføres i budsjettåret, men vil skje senere. For noen av postene er også bevilgningen først gitt i desember, og har da ikke vært mulig å bruke midlene i budsjettåret.

Figur 3 Oversikt over overført bevilgning 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 3 viser overføring på departementet de fem siste årene.

1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper

Det er ni virksomheter under dette departementet. I tillegg er departementet selv å anse som egen virksomhet.

Tabell 1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettert)	9	1

2 Utviklingstrekk

Helse- og omsorgsdepartementet startet i 2016 en større omlegging av de administrative prosessene for virksomhetene sine. Driften av IKT, arkiv og deler av anskaffelsesområdet ble sentralisert, og virksomhetene ble pålagt å bruke Norsk Helsenett som tjenesteleverandør. Norsk helsenett er et heleid selskap under Helse- og omsorgsdepartementet.

Departementet har også pålagt virksomhetene sine å bruke Direktoratet for økonomiforvaltning (DFØ) til regnskaps- og lønnstjenester. Omleggingen er fullført fra 2018 når også Folkehelseinstituttet fører hele regnskapet sitt hos DFØ.

Helsedirektoratet utbetaler helserefusjoner etter *lov om folketrygd* (folketrygdloven) kapittel 5 om stønader ved helsetjenester. Årlig blir det utbetalt om lag 37 milliarder kroner i helserefusjoner, i hovedsak til behandlere og apoteker. Litt over halvparten av utbetalingene består av direkte oppgjør til behandlere som leger, psykologer, fysioterapeuter og tannleger. Behandlerne har ansvar for at kravene som sendes er korrekte og i tråd med regelverk og avtaler. Om lag 98 prosent av kravene fra behandlere kontrolleres og utbetales helautomatisk.

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 1 (2017–2018) om sin undersøkelse av den automatiserte saksbehandlingen som utføres før utbetalingene skjer. Undersøkelsen viste at refusjonene ble utbetalt til behandlerne selv om kravene i regelverket for de ulike refusjonskravene ikke er oppfylt. Departementet uttalte at det kontinuerlig arbeides med å klargjøre regelverket og ta hensyn til tilrettelegging for automatisering, og at det må gjøres endringer i de elektroniske pasientjournalssystemene.

Departementet vil avveie flere målsettinger som gjelder

- regelverk/finansieringssystemer som støtter opp under medisinsk praksis
- balanse mellom automatiske kontroller og kompenserende tiltak
- EPJ-systemer som bygger opp under effektive og automatiske kontroller
- tett samarbeid med det berørte helseprofesjonene

Riksrevisjonen har for 2017 gjort samme undersøkelse som i 2016. Den omfatter 16,8 milliarder kroner av de samlede utbetalingene til behandlere på 18,5 milliarder kroner. Riksrevisjonens undersøkelse for 2016 viste at utbetalinger på om lag 800 millioner kroner ikke direkte oppfylte alle krav i regelverket. Dette er for 2017 redusert til utbetalinger på om lag 500 millioner kroner.

Undersøkelsen i 2017 omfattet også e-resept-ordningen, som har en samlet utbetaling på om lag 17,7 milliarder kroner. Undersøkelsen viser at refusjonskrav for 668 millioner kroner ikke er i overensstemmelse med kravene i regelverket. Etter Helsedirektoratets vurdering er det i undersøkelsen identifisert refusjonskrav for om lag 7 millioner kroner som det er stor grunn til å anta at ikke er rettmessig utbetalt. Helsedirektoratet gjennomfører etterkontroller av refusjonskravene, og krever tilbakebetalt refusjoner som ikke er rettmessig utbetalt. I 2016 ble det krevd tilbake 54 millioner kroner for urettmessige utbetalte refusjonskrav, og i 2017 var tilsvarende beløp 38 millioner kroner.

Helse- og omsorgsdepartementet er orientert om undersøkelsen, har satt i gang flere tiltak og arbeider kontinuerlig med å forbedre området. Departementet vurderer blant annet

- bedre tilrettelegging av regelverket for automatisert saksbehandling
- om flere kontroller skal ligge i behandlers systemer
- en styrking av sanksjonsmulighetene ved urettmessige krav

3 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Helse- og omsorgsdepartementet og de underliggende virksomhetene, samt for fondene, og består av ledelseskommmentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontorapportering, inklusiv noter. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i *regelverk for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket). Departementet og fondene utarbeider ikke årsrapport.

Stortinget har gitt Helse- og omsorgsdepartementet bestillingsfullmakter for å kunne inngå langsiktige avtaler med blant annet leverandører av vaksiner. Fullmakten, som utøves av Folkehelseinstituttet, ble i 2017 justert opp fra opprinnelig 180 millioner kroner til 260 millioner kroner. Rapporteringen fra Helse- og omsorgsdepartementet viser at det er inngått avtaler for 301 millioner kroner. Det vil si at det er inngått avtaler for 41 millioner kroner uten fullmakt fra Stortinget. Dette rapporteres ikke som et merforbruk i statsregnskapet, og Folkehelseinstituttet rapporterer ikke om bruk av bestillingsfullmakter i regnskapet sitt.

3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen har avgitt tolv revisjonsberetninger hvorav én til departementet, ni til underliggende virksomheter og to til fond.²

Riksrevisjonen kontrollerer årlig at regnskapene for alle virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.

Gjennom den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen om årsregnskapet gir et dekkende bilde i tråd med det valgte finansielle rammeverket for årsregnskapet. Dette rammeverket består av *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet), økonomiregelverket og *de statlige regnskapsstandardene* (SRS) for de som har valgt å avlegge et periodisert årsregnskap.

Den finansielle revisjonen rapporteres i en revisjonsberetning. Departementet og virksomhetene publiserer revisjonsberetningen sammen med årsregnskapet på nettsidene sine. Revisjonsberetningen kan være i form av en umodifisert uttalelse når årsregnskapet ikke inneholder vesentlige feil, eller i form av en modifisert uttalelse når årsregnskapet inneholder vesentlige feil. Modifisert uttalelse kan ha tre former: med forbehold, negativ eller ikke uttalelse. Formen avhenger av omfanget på feil og mangler i årsregnskapet.

Sammen med den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen etterlevelsen av administrativt regelverk, herunder økonomireglementet. Riksrevisjonen modifiserer sin uttalelse om administrativt regelverk ved vesentlig brudd og opplyser om dette i revisjonsberetningen.

Tabell 2 Revisjonsberetninger med modifiserte uttalelser

Navn	Modifisering regnskap	Modifisering administrativ regelverk
Norsk Pasientskadeerstatning Reguleringsfond	Forbehold	

3.1.1 Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskap

Riksrevisjonen har avgitt modifisert beretning for regnskapet til Norsk Pasientskadeerstatning Reguleringsfond fordi fondets beholdning er vesentlig underrapportert. Norsk Pasientskadeerstatning har etablert en praksis hvor utbetalingene knyttet til kapittel 722 post 71 skjer fra fondets bankkonto, ikke Norsk Pasientskadeerstatning egen bankkonto. I etterkant overføres midler fra Norsk Pasientskadeerstatning til fondet, slik at fondets beholdning svarer til det som angår fondet, og riktig kapittel og post blir belastet. I 2017 ble den siste overføringen på 4,7 millioner kroner ikke gjennomført. Fondets beholdning ble dermed vesentlig feil. Videre medførte feilen at det ble rapportert et mindreforbruk på 0,8 millioner kroner på kapittel 722, post 71. I realiteten var det et uhjemlet merforbruk på om lag 4 millioner kroner.

Ut over virksomheten omtalt over, har ikke Riksrevisjonen kommentarer til de øvrige årsregnskapene under departementets ansvarsområde.

3.1.2 Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde.

2) Se vedlegg 2 for oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2017.

3.2 Departementets oppfølging

Statsråden viser til at årsaken til overskridelsen av bestillingsfullmakten for vaksiner i 2017 skyldes at flere kontrakter utgikk, samtidig som de økonomiske konsekvensene av nye kontrakter ikke var kjent når arbeidet med de ordinære budsjettprosessene pågikk. Usikkerheten knyttet til de økonomiske konsekvensene ble forsterket av økte priser som følge av forholdet i markedet, behov for lageroppbygging og økt valutakurs. Helse- og omsorgsdepartementet vil rapportere om bruk av bestillingsfullmakten i statsregnskapet for 2018.

Når det gjelder bruk av Norsk Pasientskadeerstatnings Reguleringsfonds bankkonto til utbetalinger av erstatninger, har departementet gitt Norsk Pasientskadeerstatning i oppdrag å justere sin praksis umiddelbart, slik at virksomheten får tilstrekkelig tid til å gjennomføre regnskapskontroller og rette opp eventuelle feilføringer i god tid før årsregnskapet lukkes. Departementet vil også følge opp saken i styringsdialogen med etaten høsten 2018.

3.3 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

4 Saksforhold

Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådens iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

Nedenfor følger resultatet av revisjonen.

4.1 Helse- og omsorgsdepartementets og Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning

4.1.1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Tilskudd er et viktig virkemiddel for å nå vedtatte mål på helseområdet og de skal gis ut fra målsettingene som Stortinget har bestemt. Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet etterlever kravene til forvaltning av tilskudd.

Forvaltning av tilskudd skal blant annet utføres i tråd med kravene i

- *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet)
- *reglement for økonomistyring i staten* (reglementet) og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene)

Departementet har delegert store deler av tilskuddsforvaltningen til Helsedirektoratet. Ansvarsfordelingen betyr at det er departementet som godkjenner regelverket for tilskuddsordningene, har ansvar for at tilskuddene evalueres og at oppnådde resultater i forhold til vedtatte mål blir rapportert til Stortinget. Helsedirektoratet har ansvar for at tilskuddsforvaltningen utøves i tråd med kravene i nevnte regelverk, noe som også innebærer at direktoratet må ha en hensiktsmessig internkontroll.

Riksrevisjonen har tidligere informert om mangler ved rapporteringen til Stortinget om resultater av tilskuddsordninger og om svakheter i Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning, jf. Dokument 1 (2016–2017) og Dokument 1 (2011–2012).

I 2017 forvaltet Helsedirektoratet til sammen 160 tilskuddsordninger med en samlet bevilgning på 14 milliarder kroner. Revisjonen for 2017 omfatter 6 tilskuddsordninger med en ramme på om lag 750 millioner kroner og 18 tilskuddsmottakere med utbetalinger på totalt 48 millioner kroner i 2016. Ordningene er valgt ut basert på en vurdering av risiko og vesentlighet. Revisjonen har gjennomgått dokumentasjon knyttet

til tilskuddsforvaltningen og intervjuet relevante aktører i Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet. Konklusjonene gjelder de kontrollerte tilskuddsordningene og tilskuddsmottakerne. Helsedirektoratet er imidlertid enig i at noen av funnene gjenspeiler generelle utfordringer for tilskuddsforvaltningen. Ettersom tilskudd gis ett år og rapporteres året etter, omfatter revisjonen tilskudd som ble utbetalt i 2016 og rapportert i 2017.

Utkast til etterlevelsesrapport ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet ved brev av 16. mars 2018. Departementet har også bedt Helsedirektoratet om å kommentere utkastet. Kommentarene fra departementet og direktoratet er sammenfattet i brev av 16. april 2018 fra departementet til Riksrevisjonen. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

4.1.2 Hovedfunn

- Helsedirektoratet har ikke dokumentert kontrollen av at tilskuddsmidler er brukt i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.
- Rapporteringen om tilskuddsordningene som er undersøkt omhandler i begrenset grad oppnådde resultater.
- Helse- og omsorgsdepartementet har fastsatt regelverk for hver av tilskuddsordningene og gitt styringssignaler for tilskuddsforvaltningen.

4.1.3 Riksrevisjonens merknader

Helsedirektoratet har ikke dokumentert kontrollen av at tilskuddsmidler er brukt i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger

Økonomibestemmelsene stiller krav om at kontrolltiltakene som er gjennomført skal være dokumentert på en tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen mener derfor at det er kritikkverdig at Helsedirektoratet for om lag halvparten av de kontrollerte mottakerne ikke har dokumentert en vurdering av om målet med de enkelte tilskuddene er nådd. Der det er gjort en vurdering av måloppnåelsen, viser revisjonen at den faglige begrunnelsen for denne vurderingen i liten grad er dokumentert i Helsedirektoratets elektroniske saksbehandlingssystem. Ettersom det elektroniske saksbehandlingssystemet skal ivareta kravene i økonomibestemmelsene og systemet ikke er brukt som forutsatt, svekker dette direktoratets tilskuddsforvaltning.

Videre mener Riksrevisjonen at det er kritikkverdig at Helsedirektoratet ikke har innhentet utskrifter fra regnskapssystemet til de fleste undersøkte tilskuddsmottakerne. Etter revisjonens vurdering er dette dokumentasjon som er nødvendig for å kunne vurdere om målet for tilskuddsordningene er nådd og om midlene er brukt i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Rapporteringen om tilskuddsordningene som er undersøkt omhandler i begrenset grad oppnådde resultater

Helse- og omsorgsdepartementet skal i den årlige budsjettproposisjonen rapportere til Stortinget om oppnådde resultater sett opp mot vedtatte mål. Departementets omtale i budsjettproposisjonen er basert på rapporteringen fra Helsedirektoratet om de kontrollerte tilskuddsordningene. Departementet uttaler at evalueringer ofte er den beste måten å undersøke effekten av tilskuddsordninger. Revisjonen viser at det er gjennomført flere evalueringer av helse- og omsorgssektoren på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet, men at disse sjelden omhandler om tilskudd bidrar til å nå målene på området. Etter Riksrevisjonens vurdering burde rapporteringen til Stortinget i større grad omtale oppnådde resultater.

Helse- og omsorgsdepartementet har fastsatt regelverk for hver av tilskuddsordningene og gitt styringssignaler for tilskuddsforvaltningen

Tilskuddsregelverket blir utarbeidet av Helsedirektoratet og godkjent av Helse- og omsorgsdepartementet. Hensikten med regelverket er å sikre informasjon til tilskuddsmottakere om blant annet behandling av søknader, tildeling av tilskudd, kontroll av bruken av midlene og evalueringer. Revisjonen viser at regelverket for de seks tilskuddsordningene revisjonen omfatter, i all hovedsak er utarbeidet i tråd med kravene i økonomireglementet og økonomibestemmelsene. Ettersom departementet har delegert tilskuddsforvaltningen til Helsedirektoratet, følger det av økonomibestemmelsene at departementet skal føre kontroll med at direktoratet forvalter tilskuddene på en forsvarlig måte. Revisjonen viser at Helse- og omsorgsdepartementet har gitt styringssignaler for tilskuddsforvaltningen til Helsedirektoratet blant annet gjennom instruks, tildelingsbrev og etatsstyringsmøter. Etter Riksrevisjonens vurdering kunne departementet likevel ha fulgt bedre opp at direktoratet utfører tilskuddsforvaltningen i tråd med regelverket.

4.1.4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at

- Helsedirektoratet etterlever interne rutiner for tilskuddsforvaltningen og følger opp at tilskuddsmidler blir brukt i tråd med forutsetningene
- Helsedirektoratet sørger for at saksbehandlingssystemet for tilskuddsforvaltning benyttes på en måte som gjør at kravene i økonomibestemmelsene etterleves
- Helse- og omsorgsdepartementet påser at Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning utføres i tråd med kravene i økonomibestemmelsene
- Helse- og omsorgsdepartementet vurderer om det bør gjennomføres evalueringer av tilskuddsordninger, slik at departementet bedre kan rapportere til Stortinget om tilskuddene fremmer målet med ordningene

4.1.5 Departementets oppfølging

Statsråden deler Riksrevisjonens vurdering om at det er kritikkverdig at Helsedirektoratet for om lag halvparten av de kontrollerte mottakerne, ikke har dokumentert kontrollen av at målet med de enkelte tilskuddsmidler er nådd. Statsråden er videre enig i at det er kritikkverdig at Helsedirektoratet ikke har innhentet utskrifter fra regnskapssystemet til de fleste undersøkte tilskuddsmottakerne. Helse- og omsorgsdepartementet vil i styringsdialogen med Helsedirektoratet presisere at etaten må forbedre kontrollrutinene, og at de må være basert på en vurdering av risiko og vesentlighet.

Statsråden er også enig i at rapporteringen til Stortinget i den årlige budsjettproposisjonen i større grad bør omtale resultater fra tilskuddsordninger, og at evalueringer kan være et egnet virkemiddel for å kunne rapportere bedre om resultater og effekter av tilskuddsordninger.

Helse- og omsorgsdepartementet har gitt styringssignaler for tilskuddsforvaltningen til Helsedirektoratet, men statsråden deler Riksrevisjonens vurdering av at departementet kunne fulgt bedre opp at direktoratet utfører tilskuddsforvaltningen i tråd med regelverket.

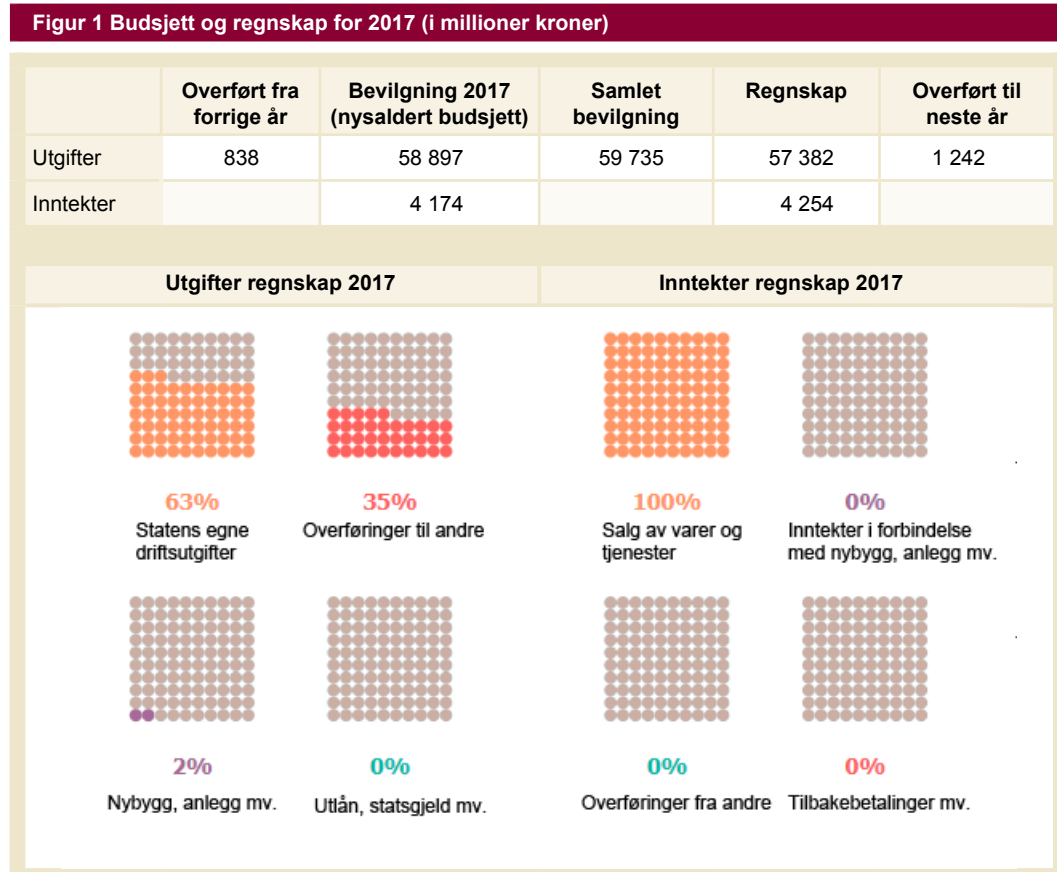
4.1.6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Justis- og beredskapsdepartementet

1 Departementets budsjett og regnskap for 2017

1.1 Tall og grafikk¹



Figur 1 gir en oversikt over utgifter og inntekter på departements ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*.

Utgifter

Utgiftene på Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde består av lønn, varer og tjenester og spesielle driftsutgifter. *Overføringer til andre* omfatter i hovedsak rammetilskudd til kommunene på integrerings- og utlendingsområdet.

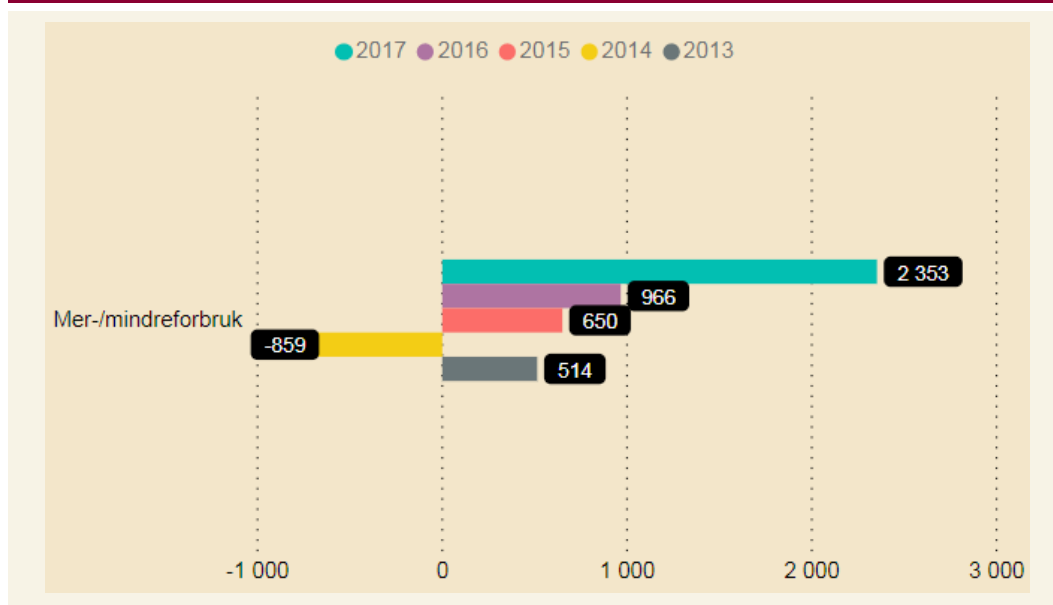
1) 0 % kan bety andel opp til 0,49 prosent.

Inntekter

Inntektene består i hovedsak av gebyrer utstedt av politiet. Politiet regnskapsførte i 2017 1,14 milliarder kroner i eget regnskap på kapittel 3440 mens Statens innkrevingssentral krevde inn og regnskapsførte 838 millioner kroner på politiets inntektskapittel 3440 post 07 *Gebyrer sivile gjøremål*.

Statens innkrevingssentral krever inn og regnskapsfører også inntekter på sitt eget inntektskapittel hvor inntektsgrunnlaget kommer fra politiet. Disse inntektene er ikke inkludert i figur 1 over. Dette gjelder kapittel 4618 post 86 *Bøter, inndragninger* og kapittel 4618 post 87 *Trafikantsanksjoner* hvor det i 2017 totalt ble regnskapsført 1,46 milliarder kroner.

Figur 2 Oversikt over merforbruk (-), mindreforbruk (+) 2013–2017 (i millioner kroner)

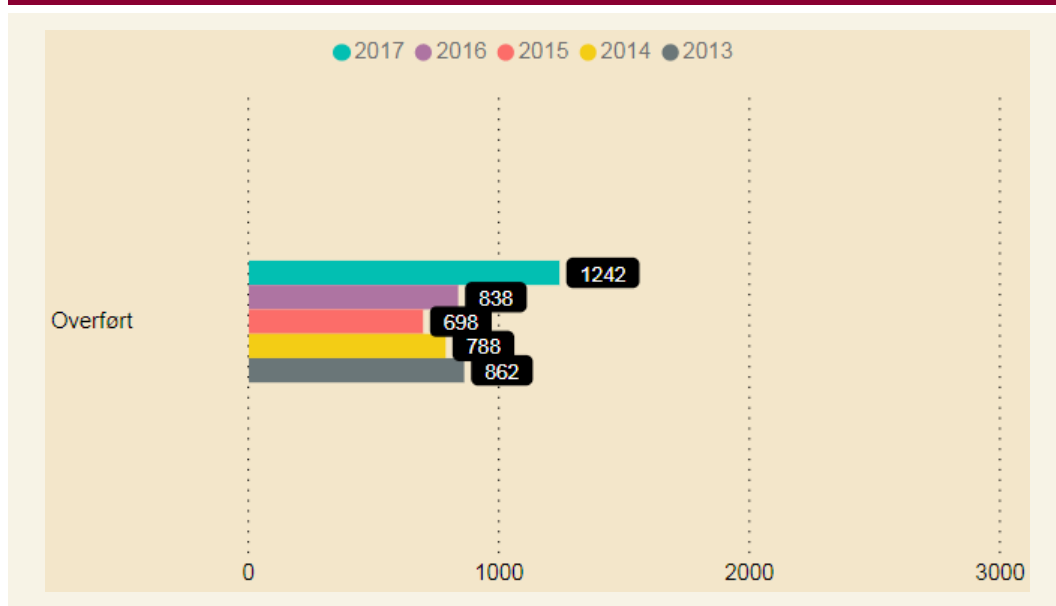


Figur 2 viser utviklingen i mer-/mindreforbruk de siste fem årene. I 2017 er det et mindreforbruk på 2,35 milliarder kroner på Justis- og beredskapsdepartementets budsjettkapitler. Dette gjelder i hovedsak mindreforbruk på 1,09 milliarder kroner på kapittel 454 *Redningshelikoptertjenesten*. Bevilgningen dekker kostnader til drift og investeringer til den offentlige redningshelikoptertjenesten og investeringer i forbindelse med anskaffelsen av nye redningshelikoptre. Mindreforbruket i forbindelse med anskaffelsen av nye redningshelikoptre er på om lag 973 millioner kroner, noe som skyldes lavere utbetalinger enn forventet til helikopterleverandøren. Resten av mindreforbruket gjelder særlig drift og vedlikehold av vedlikeholdsprogrammet til Sea King redningshelikoptrene.

Det er i tillegg et mindreforbruk på 426 millioner kroner på kapittel 440 *Politiet* og kapittel 442 *Politihøgskolen*. Dette skyldes blant annet forsinkelser i utviklingsprosjekter til IKT-infrastruktur og nærpoltireformen. Det er også mindreforbruk på 81,5 millioner kroner på kapittel 490 *Utlendingsdirektoratet (UDI)* post 45 *Store utstysningsanskaffelser*. Dette skyldes forsinkelser i UDI's moderniseringsprogram.

Generelt viser Justis- og beredskapsdepartementets forklaringer til statsregnskapet for 2017 at mindreforbruket på mange av postene med stikkord «kan overføres» har økt sammenlignet med tidligere år.

Figur 3 Oversikt over overført bevilgning 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 3 viser overført bevilgning de siste fem årene.

1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper

Det er 17 virksomheter under Justis- og beredskapsdepartementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet.

Tabell 1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettet)	16	2

2 Utviklingstrekk

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for politi- og påtalemyndigheten, rettsvesenet, samfunnssikkerhet og beredskap, redningstjenesten, utlendingsforvaltningen og kriminalomsorgen. Ansvar for samordningen av norsk politikk i polarområdet og Svalbardbudsjettet ligger også til departementet. Fram til 31. desember 2017 hadde departementet en egen statsråd for innvandring og integrering. Integreringsdelen er fra 2018 overført til Kunnskapsdepartementet. Hovedmålene for Justis- og beredskapsdepartementet gjelder straffesakskjeden, migrasjonsskjeden og samfunnssikkerhets- og beredskapsskjeden.

I Dokument 1 (2015–2016) omtalte Riksrevisjonen alvorlige svakheter i sikkerheten og kontrollen ved saksbehandling og utstedelse av biometriske pass. Riksrevisjonen pekte blant annet på risiko for misligheter som følge av manglende sporbarhet og etterkontroll. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ba i Innst. 169 S (2015–2016) Riksrevisjonen om å følge opp saken videre.

Riksrevisjonen orienterte i Dokument 1 (2017–2018) Stortinget om at politiet har gjennomført enkelte tiltak for å sikre bedre kontroll og sikkerhet ved saksbehandlingen og utstedelsen av biometriske pass. De største og mest vesentlige forbedringene gjaldt

nye IKT-løsninger, som først ville komme på plass ved innføringen av et nytt saksbehandlingssystem for pass og nasjonalt ID-kort med eID. Tidspunktet for produksjonsstart ble utsatt til 1. april 2018².

Riksrevisjonens oppfølging i 2017 viser at innføringen av det nye saksbehandlingssystemet for pass og nasjonale ID-kort er ytterligere forsinket. I tillegg vil de samlede kostnadene bli høyere enn det som tidligere er lagt til grunn. Referater fra etatsstyringsmøter mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet i september/oktober 2017 viser at prosjektet har store utfordringer med framdrift, styring, økonomi og leveranser. Departementet har presisert overfor direktoratet at det ikke er rom for flere utsettelse eller overskridelser, og har bedt direktoratet om å sikre at valgt leverandør oppfyller sine forpliktelser i tråd med avtalen som er inngått. Departementet viser samtidig til at det er etablert et eget oppfølgingsregime for pass og ID-området der direktoratet annenhver måned skal rapportere til departementet om framdriften i arbeidet.

Stortingets presidentskap ble i brev fra Justis- og beredskapsministeren av 24. november 2017 orientert om utfordringene ved framdriften³. Det går fram av brevet at regjeringen i vårsesjonen 2018 ville gi en ny orientering til Stortinget om framdriftsplanen for implementeringen av saksbehandlingssystemet, samt en gjennomgang av de økonomiske og administrative konsekvensene. Departementet opplyser at det nye saksbehandlingssystemet for pass og nasjonale ID-kort med eID nå vil være på plass i 2020. Det er anslått at kostnadene vil øke fra 218 millioner kroner til 596 millioner kroner⁴. Riksrevisjonen vil følge saken videre.

Riksrevisjonen har gjennomført en revisjon av utenriksstjenestens saksbehandling i visumsaker på Schengenområdet og Utenriksdepartementets og Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging av området. Norske myndigheter utsteder i underkant av 200 000 Schengen-visum i året. Utkastet til revisjonsrapport er forelagt både Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Deres kommentarer er i det vesentligste innarbeidet i den endelige rapporten.

De norske utenriksstasjonene utgjør førstelinjetjenesten i behandlingen av visumsøknader og er administrativt en del av Utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet har det administrative ansvaret for at visumsaker behandles i samsvar med regelverket. Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede faglige ansvaret for behandlingen av visumsaker i Utlendingsdirektoratet og på utenriksstasjonene. Justis- og beredskapsdepartementet har også ansvaret for å koordinere samhandlingen mellom de enkelte virksomhetene i utlendingsforvaltningen.

Riksrevisjonen har ikke merknader til området. Revisjonen viser at utenriksstasjonenes saksbehandling og organisering av arbeidet med Schengen-visum, med unntak av mangelfull dokumentasjon på noen områder, i stor grad er i samsvar med regelverket. Mangelfull dokumentasjon fører blant annet til at kravet i Visumforordningens artikkel 37 punkt 3 om å kunne rekonstruere en innvilgelsessak, ikke etterleves fullt ut.

3 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Justis- og beredskapsdepartementet, de underliggende virksomhetene og for Nasjonalt Sikkerhetsfond (Vergemålsfondet) som forvaltes av Statens Sivilrettsforvaltning.

2) Ifølge opprinnelig plan skulle det lanseres i 2016.

3) Svar på anmodningsvedtak 519 (2016–2017) av 23. mars 2017.

4) Prop. 85 S (2017–2018) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2018 (foreløpig utgave).

Fondet mottar ikke årlig bevilgning over statsbudsjettet, men det utstedes en revisjonsberetning. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i *regelverk for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket). Departementet og fondet utarbeider ikke årsrapport.

På Justis- og beredskapsdepartementets område avlegger domstolene i Norge og spesialenheten for politisaker regnskap etter periodiseringsprinsippet i *de statlige regnskapsstandardene* (SRS). Hovedredningssentralene har fra 2017 avlagt ett felles regnskap.

Riksrevisjonen har gjennom flere år tatt opp Politidirektoratets styring og kontroll av økonomiforvaltningen i virksomheten. Det har særlig vært vanskelig å få på plass en helhetlig internkontroll på økonomisiden som omfatter direktoratet, politidistriktene og særorganene.

Direktoratet startet i 2016 opp et prosjekt for å få på plass et helhetlig internkontrollsystem for politiet. Revisjonen viser at iverksatte forbedringsprosesser i 2017 er kommet lenger enn i 2016, blant annet gjennom etableringen av felles sentral lønn- og regnskapsentral i Kristiansund fra våren 2017. Prosjektet er et langsiktig arbeid som vil fortsette i 2018.

Det har ikke vært etablert et felles internkontrollsystem for politiet som har omfattet hele regnskapsåret 2017. Gjeldende instruks, retningslinjer og veiledninger for økonomiforvaltningen har ikke vært oppdatert og de har ikke fanget opp de organisatoriske endringene som har skjedd i virksomheten i de to siste årene. Det er varslet at dette vil komme på plass i løpet av 2018. Virksomheten vil fra 1. januar 2019 bli fullservicekunde for lønn og regnskap hos Direktoratet for økonomistyring (DFØ).

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) ble slått sammen med Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) fra 1. mars 2017. DNK ble videreført i DSB som avdeling for nød- og beredskapskommunikasjon (NBK). DSB er en bruttobudsjettert virksomhet som avlegger regnskapet etter kontantprinsippet, mens DNK var en bruttobudsjettert virksomhet som avla virksomhetsregnskap etter de statlige regnskapsstandardene (SRS).

Finansdepartementet ved DFØ har gitt unntak fra *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) punkt 3.3.2 slik at DSB i 2017 har benyttet to ulike regnskapsprinsipper i den løpende bokføringen. Det samlede årsregnskapet for 2017 er avlagt etter kontantprinsippet. Det periodiserte avdelingsregnskapet (SRS) for NBK er tatt inn som vedlegg til virksomhetens årsrapport. Fra og med regnskapsåret 2018 skal virksomheten avlegge et felles bruttobudsjettert SRS-regnskap.

3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen har avgitt 19 revisjonsberetninger hvorav 17 til underliggende virksomheter, 1 til Nasjonalt sikkerhetsfond (vergemålsfondet) og 1 til departementet.⁵

Riksrevisjonen kontrollerer årlig at regnskapene for alle virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.

Gjennom den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen om årsregnskapet gir et dekkende bilde i tråd med det valgte finansielle rammeverket for årsregnskapet. Dette rammeverket består av *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgnings-

5) Se vedlegg 2 for oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2017.

reglementet), økonomiregelverket og *de statlige regnskapsstandardene* (SRS) for de som har valgt å avlegge et periodisert årsregnskap.

Den finansielle revisjonen rapporteres i en revisjonsberetning. Departementet og virksomhetene publiserer revisjonsberetningen sammen med årsregnskapet på nettsidene sine. Revisjonsberetningen kan være i form av en umodifisert uttalelse når årsregnskapet ikke inneholder vesentlige feil, eller i form av en modifisert uttalelse når årsregnskapet inneholder vesentlige feil. Modifisert uttalelse kan ha tre former: med forbehold, negativ eller ikke uttalelse. Formen avhenger av omfanget på feil og mangler i årsregnskapet.

Sammen med den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen etterlevelsen av administrativt regelverk, herunder økonomireglementet. Riksrevisjonen modifiserer sin uttalelse om administrativt regelverk ved vesentlig brudd og opplyser om dette i revisjonsberetningen.

3.1.1 Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde.

3.1.2 Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde.

4 Saksforhold

Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådets iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

Nedenfor følger resultatet av denne revisjonen.

4.1 Politiets behandling av våpensaker

4.1.1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Det er få land som har en like stor våpentetthet per innbygger som Norge. Det er viktig at samfunnet sikrer at de som eier og bruker sivile skytevåpen har et dokumentert behov og viser en adferd som ikke reiser tvil om hvorvidt de er skikket til å erverve og inneha skytevåpen. Et overordnet mål med *lov om skytevåpen og ammunisjon* (våpenloven) er å ha kontroll med og forebygge ulovlige handlinger og ulykker ved bruk av skytevåpen. Svakheter og utfordringer på våpenområdet er tidligere kjent gjennom ulike rapporter, for eksempel rapport fra 22. juli-kommisjonen⁶ og våpenutvalget⁷.

Forvaltningskontrollen av registreringspliktige sivile skytevåpen er lagt til politiet. Politidirektoratet har det overordnede ansvaret mens politimesteren ved det enkelte politidistrikt har ansvar for å gi våpentillatelser og følge opp de som innehar og de som forhandler skytevåpen. Hvis en våpeninnehaver ikke lenger oppfyller vilkårene for å ha skytevåpen eller bryter reglene som gjelder for utøvelsen av bevillingen, kan politimesteren tilbakekalle våpenkortet og bevillingen.

Målet med revisjonen har vært å undersøke om politiet i behandlingen av våpensaker etterlever kravene i våpenloven med forskrift og andre sentrale bestemmelser på

6) NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen, kapittel 17.

7) NOU 2011:19 Ny våpenlov - gjennomgang av gjeldende våpenlovgivning og forslag til ny våpenlov.

området. Undersøkelsesperioden er 2017, men det er også hentet inn data for 2014 til 2016 for å se helhet og sammenhenger. Stortinget vedtok 15. mars 2018 ny lov om våpen, skytevåpen, våpendeler og ammunisjon. Loven viderefører i stor grad gjeldende rett, men er ikke lagt til grunn i revisjonen.

Revisjonen har tatt utgangspunkt i følgende sentrale bestemmelser:

- *lov om skytevåpen og ammunisjon* (våpenloven)
- *forskrift om skytevåpen, våpendeler og ammunisjon mv.* (våpenforskriften)
- *lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker* (forvaltningsloven)
- *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven)
- *forskrift om behandling av personopplysninger* (personopplysningsforskriften)
- *reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten* (økonomireglementet og økonomibestemmelsene)

4.1.2 Hovedfunn

- Politiet har ikke oversikt over et stort antall våpen. Politidistriktene gjennomfører for få kontroller av sivil oppbevaring hos våpeninnehavere og forhandlere til å ha grunnlag for å vurdere tilbakekall av våpenkort og bevillinger.
- Systemet med bekymringsmeldinger, som ble innført i 2013/2014 for å fange opp meldinger fra etatens ansatte hvor det er grunn til å tro at våpeneier/forhandler ikke lenger er egnet til å inneha skytevåpen/bevilling, fungerer ikke godt nok.
- Politidistriktene har ikke arbeidet systematisk for å sikre personopplysninger i nasjonalt våpenregister, og registeret har ikke en kvalitet som sikrer oppdatert og korrekt informasjon.
- Politidirektoratets styring og kontroll av politidistriktenes arbeid på våpenområdet er mangelfull, og Justis- og beredskapsdepartementet har ikke i etatsstyringen fulgt opp at direktoratet har tilstrekkelig styring og kontroll på området.

4.1.3 Riksrevisjonens merknader

Politiet har ikke oversikt over et stort antall våpen. Politidistriktene gjennomfører for få kontroller av sivil oppbevaring hos våpeninnehavere og forhandlere til å ha grunnlag for å vurdere tilbakekall av våpenkort og bevillinger

Riksrevisjonen ser alvorlig på at politiet ikke har oversikt over et stort antall våpen. Dette gjelder blant annet våpen i dødsbo og utvandrede som fortsatt er registrert med våpen, våpeneiere uten fast bopel og enkelte våpen i foreninger og klubber. I tillegg finnes det et høyt antall hagler anskaffet før 1990 som ikke er registreringspliktige og våpen som er meldt tapt eller stjålet. Revisjonen viser at politidistriktene ikke fullt ut benytter seg av de tilgjengelige virkemidlene for å sikre kontroll med registreringspliktige skytevåpen i sivilt eie. Det gjennomføres få kontroller og vurderinger i politidistriktene av om våpeninnehaver og forhandlere fortsatt oppfyller vilkårene for å ha skytevåpen eller av at våpenkort og bevillinger blir tilbakekalt hvis det er påkrevet. Manglende oversikt over skytevåpen og manglende tilbakekall av våpen kan utgjøre en sikkerhetsrisiko for politipatruljer og allmennheten med tanke på hendelser og ulykker.

Systemet med bekymringsmeldinger, som ble innført i 2013/2014 for å fange opp meldinger fra etatens ansatte hvor det er grunn til å tro at våpeneier/forhandler ikke lenger er egnet til å fylle vilkårene for å inneha skytevåpen/bevilling, fungerer ikke godt nok

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Politidirektoratet ikke har sikret at det etablerte systemet for bekymringsmeldinger fungerer som forutsatt. Kun 16,9 prosent av bekymringsmeldingene om personer som bør få vurdert sin skikkethet til å inneha våpen eller førerkort som forvaltningstjenesten i politiet mottok i 2017, ble vurdert som grunnlag for tilbakekall av våpentillatelser. Dette innebærer at flere politidistrikter ikke

har etablert rutiner for å sikre oppfølging av at alle bekymringsmeldinger om våpen og førerkort blir vurdert mot våpentillatelser. Revisjonen viser også at bare halvparten av politidistriktene gjennomfører kontroller ut over det å følge opp mottatte bekymringsmeldinger. Dette kan føre til at våpenkort ikke blir tilbakekalt, og det gir økt risiko for uønskede ulykker og hendelser med skytevåpen.

Forebygging gjennom forvaltning og bekymringsmeldinger

Politidistriktene innførte i 2013/2014 *Forebygging gjennom forvaltning*. Ordenspatruljer, påtalemyndigheter og andre som blir kjent med at en person muligens ikke lenger er skikket til å inneha for eksempel førerkort og våpen, skal dele sin bekymring videre til seksjon for forvaltning i tilhørende politidistrikt gjennom å skrive en bekymringsmelding. Våpenkontoret skal på bakgrunn av denne meldingen vurdere hvorvidt det bør gjennomføres tilbakekall av våpenkort. På denne måten vil det bidra til å forebygge både alvorlige hendelser og kriminalitet, med vekt på samfunnssikkerhet.

Kilde: Politidirektoratet

Politidistriktene har ikke arbeidet systematisk for å sikre personopplysninger i nasjonalt våpenregister, og registeret har ikke en kvalitet som sikrer oppdatert og korrekt informasjon

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at politiet ti år etter at Datatilsynet i 2008 påpekte en rekke mangler ved våpenregisteret, ikke har arbeidet systematisk med datakvalitet, sikkerhetstiltak og interne kontroller i registeret for å sikre at personopplysningene er tilstrekkelig beskyttet. Revisjonen viser også at registeret fortsatt inneholder mange feilføringer, dobbeltføringer og våpen som er lagt inn på en slik måte at det er vanskelig å finne dem igjen. Disse feilene påvirker kvaliteten og reduserer mulighetene til å bruke nasjonalt våpenregister som et godt verktøy i våpenforvaltningen. Lav datakvalitet fører også til at statistikk og rapportdata som blir hentet ut av registeret har mange feilkilder og dermed gir feil styringsinformasjon.

Politidirektoratets styring og kontroll av politidistriktenes arbeid på våpenområdet er mangelfull, og Justis- og beredskapsdepartementet har ikke i etatsstyringen fulgt opp at direktoratet har tilstrekkelig styring og kontroll på området

For å kunne eie eller inneha skytevåpen, våpendeler eller ammunisjon må søkeren i henhold til våpenloven §§ 7 og 8 ha tillatelse fra politiet. Politiet skal gjennom sin kontroll sikre at søkeren oppfyller våpenlovens krav til edruelighet, pålitelighet, skikkethet, alder og behov eller annen rimelig grunn for å ha skytevåpen. Revisjonen viser at politidistriktene i hovedsak følger forvaltningslovens bestemmelser og god forvaltningsskikk i saksbehandlingen. Ulike rutiner og ulik oppfølging i distriktene fører imidlertid til at våpensøkere blir behandlet forskjellig avhengig av hvilket politidistrikt som har mottatt søknaden. Det er også ulike rutiner for dokumentasjon av gjennomførte kontroller og oppbevaring av dokumentasjon. Mangelfulle rutiner for og oppbevaring av blant annet skjønsmessige vurderinger av søkerne fører til at det ikke kan etterprøves om vilkårene for vedtak er oppfylt.

Politidirektoratet har ansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og særorganene. Dette innebærer at direktoratet som virksomhetsleder skal etablere en integrert internkontroll som blant annet skal sikre etterlevelse av gjeldende lover og regler.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Politidirektoratet gjennom sin styring og kontroll ikke har sikret likhet i politidistriktens rutiner for søknadsbehandling, dokumentasjon og oppfølging og kontroll av våpeninnehavere. Dette kan føre til at våpensøkere blir behandlet forskjellig avhengig av hvilket politidistrikt som behandler

søknaden. Det øker også risikoen for ubevisste og bevisste feil. Ulike rutiner i distriktene øker også risikoen for manglende prioriteringer og likebehandling av våpensaker.

Det er heller ikke gjennomført noen systematisk rapportering og kontroll mot våpenområdet de siste årene, noe som fører til at direktoratet ikke har hatt tilstrekkelig styringsinformasjon til å kunne planlegge og vurdere risiko som grunnlag for oppfølging og kontroll.

Justis- og beredskapsdepartementet har ikke i etatsstyringen fulgt opp Politidirektoratets styring og kontroll på området. Våpenområdet har ikke blitt tatt særskilt opp i den løpende styringsdialogen mellom departementet og direktoratet. Manglende dialog, føringer og krav fra departementets side øker risikoen for at området ikke i tilstrekkelig grad blir prioritert og at våpensaker blir behandlet ulikt i politiet.

4.1.4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet

- påser at Politidirektoratets styring og kontroll av våpensaker sikrer tilstrekkelig oversikt over våpen
- påser at det etableres tilfredsstillende rutiner for oppfølging av våpeninnehaveres egnethet til å eie våpen

4.1.5 Departementets oppfølging

Statsråden ser alvorlig på de funn som kommer fram i Riksrevisjonens rapport, og peker på at revisjonens funn gir et meget godt grunnlag for forbedring av politiets våpenforvaltning.

Ifølge statsråden har Politidirektoratet etablert en tiltaksplan basert på funnene. I planen inngår tiltak for å forbedre politidistriktenes søknadsbehandling, politidistriktenes kontroll og tilbakekall av våpenkort og direktoratets styring og kontroll med våpenområdet. Statsråden opplyser videre at departementet også vil utarbeide en egen oppfølgingsplan med tiltak, frister og ansvar for å lukke de avvik som revisjonen har påpekt. Statsråden vil påse at både departementets og direktoratets løpende styring og kontroll av våpenforvaltningen forbedres og baseres på risiko- og vesentlighetsvurderinger. Departementet vil særlig følge opp at det er tilstrekkelig oversikt over våpen, herunder at det er tilfredsstillende rutiner for oppfølging av våpeninnehaveres egnethet til å eie våpen.

4.1.6 Riksrevisjonens sluttmerknad

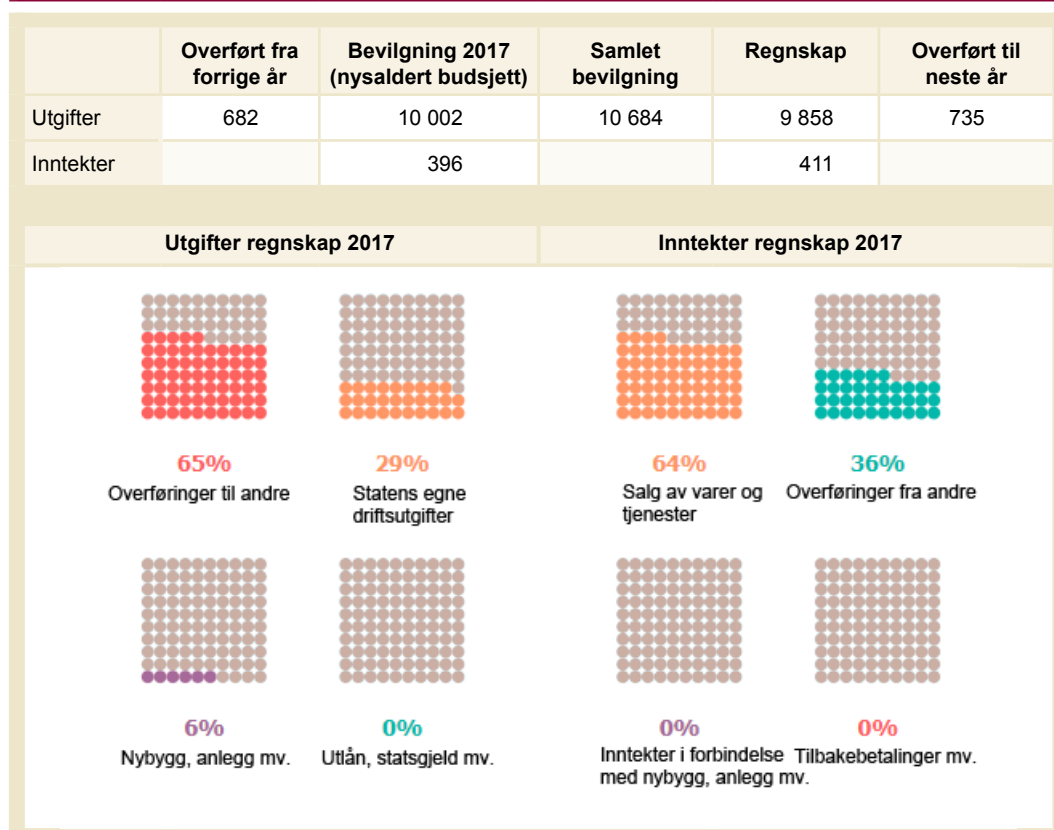
Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Klima- og miljødepartementet

1 Departementets budsjett og regnskap for 2017

1.1 Tall og grafikk¹

Figur 1 Budsjett og regnskap for 2017 (i millioner kroner)



Figur 1 gir en oversikt over utgifter og inntekter på departements ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*.

Utgifter

Overføringer til andre gjelder i hovedsak tilskudd til ulike klima-, miljø og utviklingstiltak utført av norske virksomheter og internasjonale organisasjoner.

Inntekter

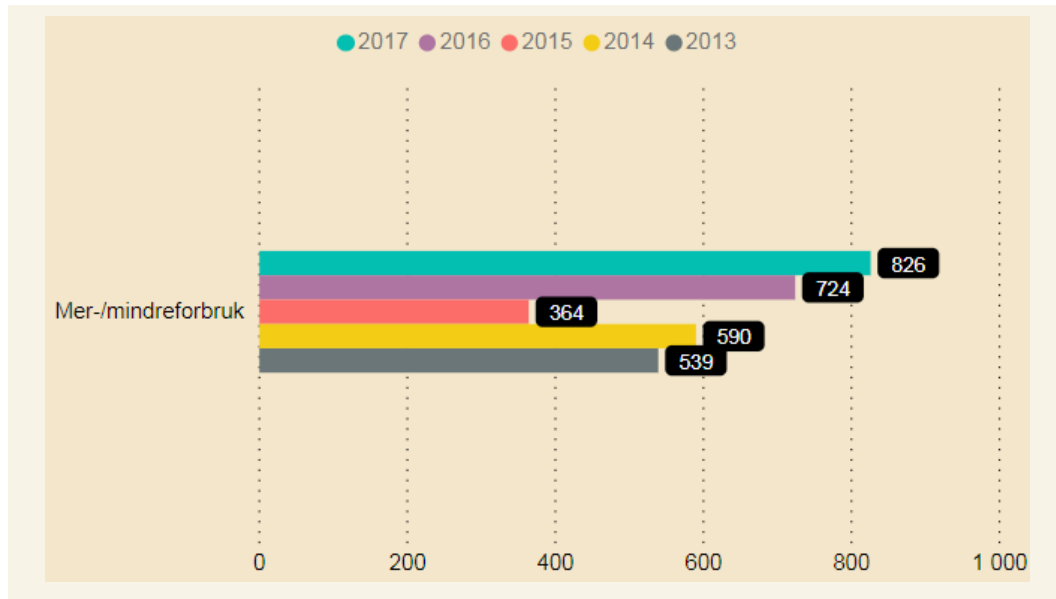
Salg av varer og tjenester omfatter i hovedsak gebyrinntekter på forurensningsområdet, inntekter fra andre statsinstanser og internasjonale organisasjoner samt oppdragsinntekter.

Fra 1. januar 2017 budsjetterer og regnskapsfører bruttobudsjetterte virksomheter arbeidsgiverandel og medlemsandel av pensjonspremie til Statens pensjonskasse. Budsjettpostene er oppjustert for de virksomhetene som er innenfor ordningen.

1) 0 % kan bety andel opp til 0,49 prosent.

Mer- og mindreforbruk og overført bevilgning

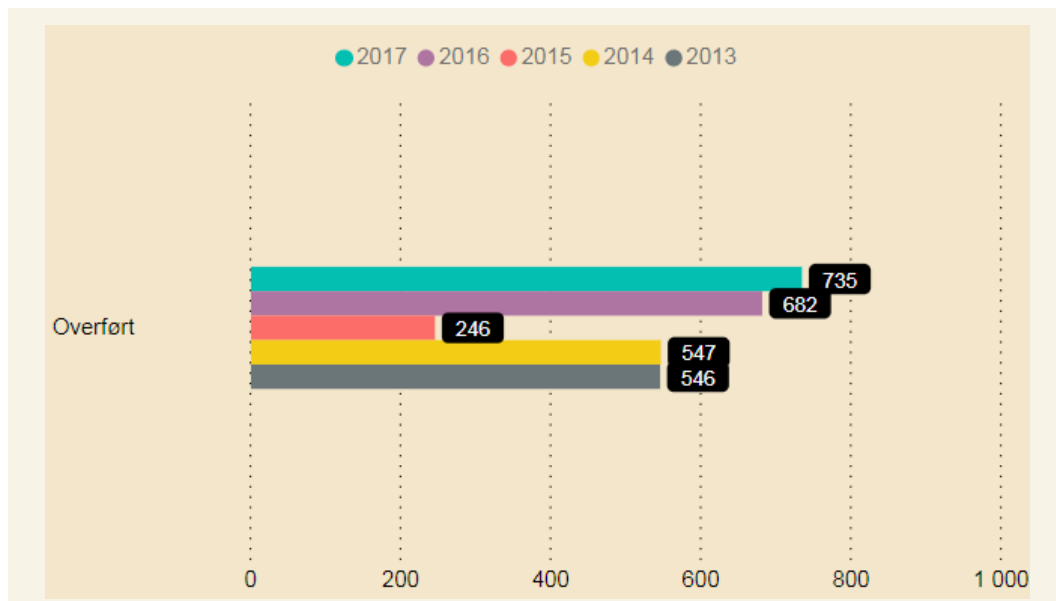
Figur 2 Oversikt over merforbruk (-), mindreforbruk (+) 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 2 viser mer- og mindreforbruk i departementet de fem siste årene. Departementsstrukturen er endret fra 2014. I tallene for 2013 inngår også Miljødepartementet.

Klima- og miljødepartementet har 81 utgiftsposter, hvorav om lag tre fjerdedeler har et mindreforbruk i 2017. De største postene med mindreforbruk er på kapittel 1420 *Miljødirektoratet*: postene 39/69/79 *Oppryddingstiltak* (kan overføres) – 135,5 millioner kroner og post 61 *Tilskudd til klimatiltak og klimatilpassing* (kan overføres) – 70,7 millioner kroner. Videre er det mindreforbruk på kapittel 1481 *Klimakvoter* post 22 *Kvotekjøp, generell ordning* (kan overføres) – 119,5 millioner kroner. Mye av mindreforbruket skyldes forsinkelser og at det er gitt tilsagn, men at utbetaling kommer på et senere tidspunkt.

Figur 3 Oversikt over overført bevilgning 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 3 viser overføring på departementet de fem siste årene.

1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper

Det er syv virksomheter under dette departementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet.

Tabell 1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettet)	7	0
Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettet)	0	1

2 Utviklingstrekk

Klima- og miljødepartementet skal utvikle og gjennomføre egne tiltak og være pådriver overfor ulike sektormyndigheter. Noen av hovedoppgavene til departementet er å fremme miljøtiltak og forhindre forurensning gjennom forvaltning av svært mange lovverk, ulike underliggende virksomheter og utstrakt bruk av tilskudd til både statlige og kommunale aktører. Departementet har ansvar for å samordne regjeringens klima- og miljøpolitiske mål og å følge opp at klima- og miljøpolitikken gir forventede resultater.

Riksrevisjonen tok i 2015 opp at det i budsjettåret 2014 var manglende og uensartede skriftlige rutiner i Klima- og miljødepartementets tilskuddsforvaltning. Klima- og miljødepartementet vedtok i mars 2017 overordnede retningslinjer for departementets tilskuddsforvaltning. Departementet opplyser at med unntak av én har alle avdelinger i departementet nå fått på plass interne rutiner for forvaltningen av sine tilskuddsordninger i samsvar med retningslinjene. Departementet opplyser videre at *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) vil bli etterlevd innen utgangen av 2018.

I Dokument 1 (2016–2017) hadde Riksrevisjonen merknader til at Klima- og miljødepartementets oppfølging ikke hadde bidratt til å sikre et tilfredsstillende styringssystem for informasjonssikkerhet i Norsk Polarinstitutt. Norsk Polarinstitutt har etablert et styringssystem for informasjonssikkerhet og en internrevisjon av styringssystemet ble gjennomført i august/september 2017. En ekstern revisjon av styringssystemet for informasjonssikkerhet med formål om sertifisering etter ISO 27001 er planlagt gjennomført sommeren 2018. Klima- og miljødepartementet opplyser at Norsk Polarinstitutt nå har etablert et tilfredsstillende styringssystem for informasjonssikkerhet etter standarden ISO 27001.

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 1 (2017–2018) at Klima- og miljødepartementet ikke har hatt en formalisert styringsdialog med Miljødirektoratet om hvilke indikatorer som skal brukes ved rapportering på nasjonale miljømål, og hvordan statusen for nasjonale miljømål og indikatorer skal oppsummeres. Revisjonen rapporterte videre at Miljødirektoratet ikke i tilstrekkelig grad hadde sikret at nettstedet Miljøstatus inneholder oppdatert og korrekt informasjon. Departementet mener at forholdene knyttet til kvalitetssikring, lagring og dokumentasjon av dataene som inngår i miljøindikatorene nå er godt ivaretatt gjennom krav i tildelingsbrev og instruks for 2018.

I 2017 er det gjennomført en revisjon av Miljødirektoratets oppfølging av bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet og av direktoratets bruk av reaksjoner. Revisjonen er avgrenset til landbasert industri der Miljødirektoratet er vedtaksmyndighet. Forurensning er forbudt etter *lov om vern mot forurensinger og om avfall* (forurensningsloven), og Miljødirektoratets forvaltnings- og styringssystemer er vesentlige for å sikre at formålene med loven nås. Det er også viktig at bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet overholder vilkårene i tillatelsen. Klima- og miljødepartementet opplyser at Miljødirektoratet har utviklet et nytt system for å beregne risikonivå og tilsynsfrekvens for landbaserte industrivirksomheter. Tilsynsfrekvensen og tilsynsomfanget blir direkte koblet til risikonivå, og virksomheter som ikke etterlever regelverket vil da bli underlagt mer tilsyn enn de som etterlever regelverket. Systemet ble første gang tatt i bruk i 2017 ved planleggingen av Miljødirektoratets tilsyn for 2018.

I 2017 er det også gjennomført en revisjon der målet har vært å kontrollere om miljømyndighetene ved Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet etterlever *lov om forvaltning av naturens mangfold* (naturmangfoldloven), som trådte i kraft i 2009, når det gjelder bruk av virkemidlene «prioriterte arter» og «utvalgte naturtyper». Revisjonen har blant annet undersøkt om miljømyndighetene har vurdert om det skal vedtas forskrifter og handlingsplaner for «prioriterte arter» og «utvalgte naturtyper», om forskrifter og handlingsplaner er utarbeidet, og om miljømyndighetene har brukt andre virkemidler for å oppnå intensjonene med bestemmelsene i naturmangfoldloven §§ 23 og 52. Revisjonen viser at miljømyndighetene i svært få tilfeller har vurdert om virkemidlene «prioritert art» og «utvalgt naturtype» er egnet for vern av kritisk og sterkt truede arter og naturtyper. Revisjonen viser også at det er vesentlige svakheter ved dokumentasjonen knyttet til beslutninger i saksbehandlingen. Klima- og miljødepartementet sier seg enig med Riksrevisjonen i at departementet har et forbedringspotensial når det gjelder dokumentasjon av etterlevelse av vurderingsplikten og at de vil ta grep for å bedre dette.

3 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Klima- og miljødepartementet og underliggende virksomheter, og består av ledelseskommmentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontorapportering, inklusiv noter. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i *regelverk for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

Virksomhetene under klima- og miljøsektoren er svært uensartet både i størrelse og kompleksitet, og det økonomiske rammeverket for regnskapsføringen varierer fra virksomhet til virksomhet. Alle virksomhetene er kunder av Direktoratet for økonomiforvaltning (DFØ) på lønnsområdet mens det planlegges med kundeavtaler for alle virksomhetene når det gjelder øvrig driftsregnskap fra og med 2019.

3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen har avgitt åtte revisjonsberetninger hvorav én til departementet og syv til underliggende virksomheter.²

Riksrevisjonen kontrollerer årlig at regnskapene for alle virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.

2) Se vedlegg 2 for oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2017.

Gjennom den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen om årsregnskapet gir et dekkende bilde i tråd med det valgte finansielle rammeverket for årsregnskapet. Dette rammeverket består av *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet), økonomiregelverket og *de statlige regnskapsstandardene* (SRS) for de som har valgt å avlegge et periodisert årsregnskap.

Den finansielle revisjonen rapporteres i en revisjonsberetning. Departementet og virksomhetene publiserer revisjonsberetningen sammen med årsregnskapet på nettsidene sine. Revisjonsberetningen kan være i form av en umodifisert uttalelse når årsregnskapet ikke inneholder vesentlige feil, eller i form av en modifisert uttalelse når årsregnskapet inneholder vesentlige feil. Modifisert uttalelse kan ha tre former: med forbehold, negativ eller ikke uttalelse. Formen avhenger av omfanget på feil og mangler i årsregnskapet.

Sammen med den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen etterlevelsen av administrativt regelverk, herunder økonomireglementet. Riksrevisjonen modifiserer sin uttalelse om administrativt regelverk ved vesentlig brudd og opplyser om dette i revisjonsberetningen.

3.1.1 Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet.

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene under Klima- og miljødepartementet.

3.1.2 Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk.

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene under Klima- og miljødepartementet.

4 Saksforhold

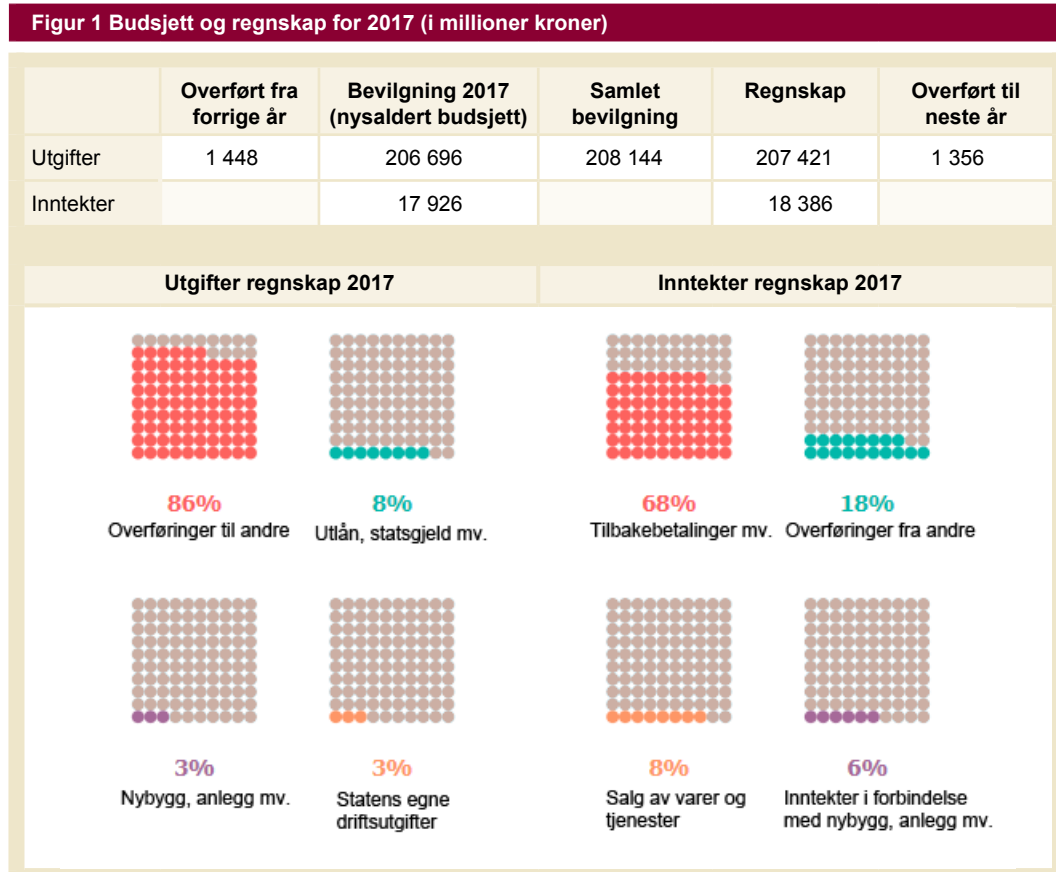
Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådets iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

Riksrevisjonen rapporterer ingen slik revisjoner i Dokument 1 (2018–2019) på dette departementsområdet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

1 Departementets budsjett og regnskap for 2017

1.1 Tall og grafikk¹



Figur 1 gir en oversikt over utgifter og inntekter på departements ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*.

Utgifter

Overføringer til andre for Kommunal- og moderniseringsdepartementet med underliggende virksomheter utgjør 179,5 milliarder kroner (86 prosent av de samlede utgiftene). Av disse midlene går 161 milliarder kroner til kommuner og fylkeskommuner i form av rammetilskudd. De resterende 18,5 milliarder kronene er øvrige overføringer til kommunesektoren og andre statlige eller ikke-statlige foretak i form av støtte til ressurskrevende tjenester, kommunereform, bolig- og bomiljøtiltak, ulike tiltak innen regional utvikling og støtte til trossamfunn og politiske partier med mer.

Av de samlede utgiftene går 8 prosent til *utlån og statsgjeld*. Husbankens låneutgifter utgjør omtrent hele dette beløpet på 16,3 milliarder kroner.

1) 0 % kan bety andel opp til 0,49 prosent.

Totalt 5,8 milliarder kroner er kontert på poster for *nybygg og anlegg* under Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette svarer til tre prosent av de totale utgiftene. Statsbygg står for de fleste utgiftene gjennom sine utstyrsanskaffelser og byggeprosjekter.

Driftsutgiftene utgjør tre prosent av de samlede utgifter, totalt 5,8 milliarder kroner. *Ordinære driftsutgifter* (post 01) utgjør størstedelen av disse driftsutgiftene med 4,8 milliarder kroner.

Inntekter

Tilbakebetalinger på 12,4 milliarder kroner gjelder i sin helhet Husbankens lånevirkksomhet og utgjør 68 prosent av departementets totale inntekter.

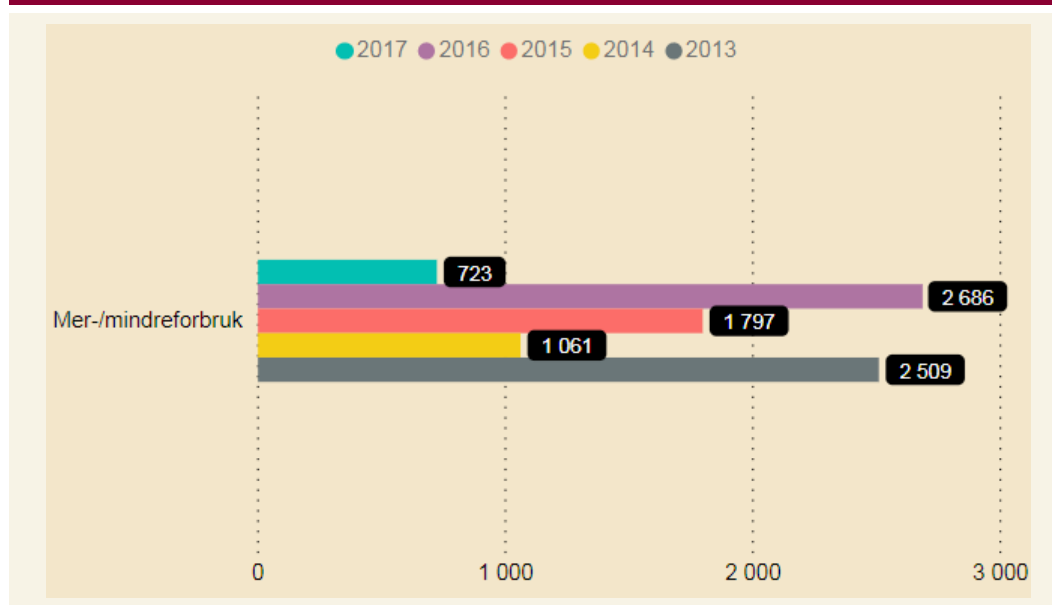
Overføringer fra andre utgjør 3,34 milliarder kroner, og er i all hovedsak renteinntekter fra Husbanken. 390 millioner kroner er utbytte fra Kommunalbanken AS.

Av de samlede salgsinntektene på 1,46 milliarder kroner utgjør gebyr- og salgsinntekter under Statens kartverk ca. 900 millioner kroner.

Statsbygg har inntektsført 1,17 milliarder som egenfinansiering av investeringer som følge av at de er en statlig forvaltningsbedrift. Dette tilsvarer seks prosent av de totale inntektene under departementet.

Mer- og mindreforbruk og overført bevilgning

Figur 2 Oversikt over merforbruk (-), mindreforbruk (+) 2013–2017 (i millioner kroner)

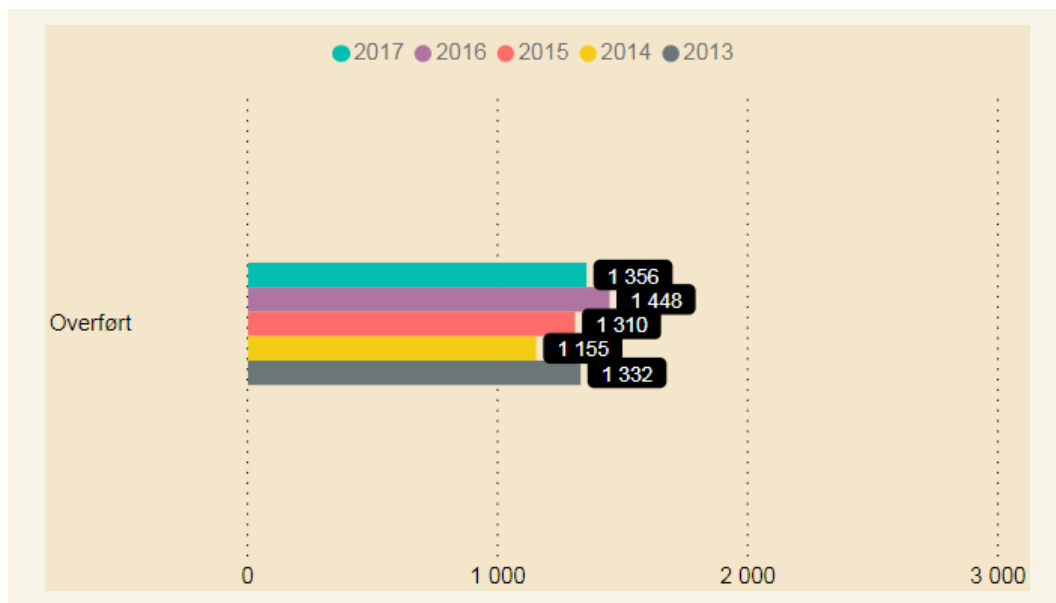


Figur 2 viser mer- og mindreforbruk på departementet de fem siste årene. Departementsstrukturen ble endret i 2014. I 2013 inngår Kommunal- og regionaldepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Tallene for 2013 er derfor ikke direkte sammelignbare med årene 2014 til 2017.

På departementsområdet er det flere poster med mindreforbruk. De største postene er knyttet til store byggeprosjekter med naturlige forsinkelser og forskyvning av betalingen mellom år. Dette er poster med utvidede overføringsrettigheter i forhold til normal prosent.

Det er i 2017 et betydelig lavere beløp i mindreforbruk sammenlignet med tidligere år. Dette skyldes at Husbanken har forskuddsbetalt startlån for ca. 600 millioner. Dette er en merutgift som ikke skal trekkes fra overføringsbeløpet og som dermed gir en samlet overføring i 2017 som blir vesentlig høyere enn samlet mindreforbruk.

Figur 3 Oversikt over overført bevilgning 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 3 viser overføring på departementet de fem siste årene.

1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper

Det er 30 virksomheter under dette departementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet.

Tabell 1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettet)	26	3
Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettet)	0	1
Forvaltningsbedrifter	0	1

2 Utviklingstrekk

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for boligpolitikk, plan- og bygningsloven, kommuneøkonomi og lokalforvaltning, IKT- og forvaltningspolitikk, regional- og distriktpolitikk, valg gjennomføring, statlig arbeidsgiverpolitikk, same- og minoritetspolitikk og kart- og geodatapolitikk.

Departementet har ansvaret for et omfattende reformarbeid i offentlig sektor og for sentrale statlige forvaltningsområder som er under omstilling. Reformarbeidet omfatter blant annet kommunal og fylkeskommunal organisering og oppgaveløsning,

fylkesmennes struktur og oppgaver og generell digitalisering og effektivisering av statlig forvaltning.

I Dokument 1 (2015–2016) så Riksrevisjonen alvorlig på Kommunal- og moderniseringsdepartementets mangelfulle objektsikring av departementenes lokaler. Objektsikringen av departementenes lokaler er fulgt opp i gradert kommunikasjon med departementet.

I Dokument 1 (2015–2016) fant Riksrevisjonen det videre kritikkverdig at Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke i større grad hadde prioritert og fulgt opp kvaliteten i Husbankens saksbehandlingssystem for lån og tilskudd. Departementet har satt i gang omfattende prosesser når det gjelder Husbankens oppgaveløsning, arbeid med digitalisering og departementets styring av etaten.

I Dokument 1 (2016–2017) fant Riksrevisjonen det kritikkverdig at Kommunal- og moderniseringsdepartementet som etatsstyrer, ikke har sikret tjenesteavtaler mellom Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) og departementene som setter konkrete krav til tjenestekvalitet både for informasjonssikkerhetstjenester og lønns- og regnskapstjenester. Informasjonssikkerhetstjenester er fulgt opp i gradert kommunikasjon med DSS. Lønns- og regnskapstjenestene ble overført fra DSS til Direktoratet for økonomistyring per 1. juli 2016.

3 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Kommunal- og moderniseringsdepartementet og de underliggende virksomhetene, og består av ledelseskommmentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering, inklusiv noter. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i *regelverk for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen har avgitt 30 revisjonsberetninger hvorav én til departementet og 29 til underliggende virksomheter.²

Riksrevisjonen kontrollerer årlig at regnskapene for alle virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.

Gjennom den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen om årsregnskapet gir et dekkende bilde i tråd med det valgte finansielle rammeverket for årsregnskapet. Dette rammeverket består av *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet), *økonomiregelverket* og *de statlige regnskapsstandardene* (SRS) for de som har valgt å avlegge et periodisert årsregnskap.

Den finansielle revisjonen rapporteres i en revisjonsberetning. Departementet og virksomhetene publiserer revisjonsberetningen sammen med årsregnskapet på nettsidene sine. Revisjonsberetningen kan være i form av en umodifisert uttalelse når årsregnskapet ikke inneholder vesentlige feil, eller i form av en modifisert uttalelse når årsregnskapet inneholder vesentlige feil. Modifisert uttalelse kan ha tre former: med forbehold, negativ eller ikke uttalelse. Formen avhenger av omfanget på feil og mangler i årsregnskapet.

2) Se vedlegg 2 for oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2017.

Sammen med den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen etterlevelsen av administrativt regelverk, herunder økonomireglementet. Riksrevisjonen modifierer sin uttalelse om administrativt regelverk ved vesentlig brudd og opplyser om dette i revisjonsberetningen.

3.1.1 Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Kommunal- og moderniseringspartementets ansvarsområde.

3.1.2 Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Kommunal- og moderniseringspartementets ansvarsområde.

4 Saksforhold

Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådens iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

Nedenfor følger resultatet av denne revisjonen.

4.1 Styringssystem for informasjonssikkerhet i Statens kartverk

4.1.1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Statens kartverk har et styringssystem for informasjonssikkerhet i henhold til kravene i *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i Forvaltningen* (eForvaltningsforskriften) og som ivaretar krav i *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven).

Statens kartverk samler inn, systematiserer, forvalter og videreformidler offentlig geografisk informasjon som er av vital betydning for hele det norske samfunnet. Dette gjelder blant annet eiendomsinformasjon i nasjonalt register for offentlig eiendomsinformasjon, tinglysing for fast eiendom og andeler i borettslag samt kartdata for både land og sjø. Personopplysninger behandles i flere fagsystemer, blant annet systemene som brukes ved tinglysing og eiendomsforvaltning (grunnboken og matrikkelen). Kartverket er ansvarlig for å sikre god informasjonssikkerhet slik at samfunnet kan stole på at tjenestene som leveres er korrekte og bevarer integriteten.

Offentlige virksomheter har ansvar for å beskytte den informasjonen de forvalter. Etter hvert som offentlig forvaltning blir mer og mer digitalisert, blir det stadig viktigere og mer nødvendig med gode styringssystemer for informasjonssikkerhet og beskyttelse av sensitiv informasjon. Etableringen av et styringssystem for informasjonssikkerhet skal hjelpe ledelsen og virksomheten for øvrig til å ha tilstrekkelig styring på og kontroll med informasjonssikkerheten, gjennom systematisk internkontroll på området. Det skal medvirke til at virksomheten velger riktige sikkerhetstiltak, og sørge for at de valgte løsningene blir evaluert og forbedret om nødvendig. Det er viktig at offentlige virksomheter beskytter informasjon de forvalter, og sørger for at nettverk og systemer til enhver tid er sikre og stabile. Riksrevisjonen har over flere år påpekt mangler i den overordnede styringen av informasjonssikkerheten i offentlige sektor.

Revisjonen har tatt utgangspunkt i følgende lover, vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen* (eForvaltningsforskriften) § 15
- *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven)
- *forskrift om behandling av personopplysninger* (personopplysningsforskriften)

Etter eForvaltningsforskriften § 15 andre ledd, skal forvaltningsorganet «ha en internkontroll (styring og kontroll) på informasjonssikkerhetsområdet som baserer seg på anerkjente standarder³ for styringssystem for informasjonssikkerhet». Styringen og kontrollen skal sikre at relevante krav som er fastsatt i og i medhold av annen lovgivning blir ivaretatt. Personopplysningsloven stiller krav til informasjonssikkerhet for informasjonssystemer som behandler personopplysninger.

Riksrevisjonen har også lagt til grunn anbefalinger fra Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen (ISO), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Center for Internet Security (CIS), ut fra den forutsetning at dette er beste praksis for styring og gjennomføring av sikkerhetstiltak.

Revisjonen omfatter Kartverkets arbeid med styring av informasjonssikkerhet, herunder sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategier, samt klassifisering og risikovurdering for sikring av informasjon. Videre at det, med bakgrunn i risikovurderinger, er etablert risikoreduserende sikkerhetstiltak som er effektive, og om tiltak blir løpende oppdatert og tilpasset endringer i risikobildet. Det er også foretatt kontroll av om Kartverket evaluerer og oppdaterer styringssystemet på bakgrunn av observerte sikkerhetshendelser og sikkerhetsrevisjoner.

Revisjonen er gjennomført ved dokumentanalyse, møter, observasjoner og analyse av uttrekk fra Kartverkets IKT-systemer. Gradert informasjon etter *lov om forebyggende sikkerhetstjeneste* (sikkerhetsloven) inngår ikke i revisjonen.

Utkastet til revisjonsrapport ble forelagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet i brev av 6. april 2018. Departementet har i brev av 27. april 2018 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dette dokumentet.

4.1.2 Hovedfunn

- Kartverket har et styringssystem for informasjonssikkerhet, men ikke en helhetlig oppfølging av om styringssystemet fungerer etter hensikten.
- Kartverket har ikke stilt krav og beskrevet hvordan viktige sikkerhetstiltak skal gjennomføres og følges opp, og har heller ikke gjennomført og fulgt opp tiltak i henhold til beste praksis.

4.1.3 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kartverket har et styringssystem for informasjonssikkerhet som ikke fullt ut er i samsvar med eForvaltningsforskriften §15 og personopplysningsloven.

Kartverket behandler kart- og eiendomsinformasjon som ikke må bli gjenstand for uautoriserte endringer. Dette er av avgjørende betydning for samfunnet. Kartverket har utarbeidet mål og prinsipper som definerer prosessene for arbeidet med informasjonssikkerhet og planleggingen av sikkerhetstiltak. Det er blant annet gitt føringer for risikoanalyser, interne revisjoner, avvikshåndtering og kontinuerlig forbedring av styringssystemet. Det er imidlertid ikke utarbeidet retningslinjer eller rutiner for klassifisering av informasjon. Kartverket har klassifisert informasjonssystemene de vurderer som kritiske, men vurderingene som ligger til grunn for klassifiseringen er ikke dokumentert. Risikoanalyser skal være det bærende elementet i Kartverkets sikkerhetsarbeid, men risikoanalysene for de kritiske systemene er ikke oppdatert slik styringssystemet krever.

3) Anbefalinger gitt i NS-ISO/IEC 27001:2017 (ISO 27001) og NS-ISO/IEC 27002:2017 (ISO 27002).

Revisjonen har omfattet et utvalg sikkerhetstiltak som er ansett for å være de viktigste for å redusere risiko. For disse sikkerhetstiltakene har Kartverket i varierende grad dokumenterte rutiner, prosedyrer eller lignende som beskriver hvordan sikkerhetstiltakene skal gjennomføres og benyttes i driften av systemene. Videre er det ikke dokumentert når og hvordan etterkontroll og evaluering av de enkelte sikkerhetstiltakene skal gjennomføres. En del av de tekniske tiltakene som skal være innført, er ikke gjennomført, eller er svakere enn beste praksis. Det er i liten grad gjennomført etterkontroller av sikkerhetstiltak eller evaluert om disse fungerer etter hensikten.

Kartverket har stilt krav til og utarbeidet rutiner for evaluering og forbedring av styringssystemet. Dette skal skje med bakgrunn i avviks- og hendeshåndtering, interne og eksterne revisjoner samt gjennomførte risikovurderinger. Kartverket gjennomfører imidlertid ikke evaluering av om arbeidet med informasjonssikkerhet fungerer som forutsatt.

Mangelfull sikring av informasjon kan føre til uheldige konsekvenser for enkeltpersoner, samfunnet og det kan skade omdømmet til virksomheten. Svakheter i sikkerhetstiltakene indikerer at Kartverkets styring ikke er tilstrekkelig, enten ved at svakhetene ikke er identifisert, eller ved at det ikke er iverksatt korrigerende tiltak.

Revisjonen er basert på gjeldende regelverk i 2017. Den nye personopplysningsloven som er vedtatt i 2018 medfører nye plikter for alle virksomheter som behandler personopplysninger.

4.1.4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- påser at Kartverket foretar jevnlig evalueringer og oppdateringer av sikkerhetstiltak og styringssystemet for øvrig, slik at de fungerer som forutsatt og er i tråd med regelverket for informasjonssikkerhet.

4.1.5 Departementets oppfølging

Statsråden understreker at Kartverket har en viktig rolle i dagens digitaliserte samfunn og forvaltning, og at det er behov for bedre informasjonssikkerhet i virksomheten.

Statsråden utaler at selv om mye av Kartverkets sikkerhetsarbeid holder en høy standard, vil det legges vekt på en mer helhetlig oppfølging av at eksisterende styringssystemer er i tråd med god praksis. Dette vil bli gjort ved å følge opp at Kartverket foretar jevnlig evalueringer og oppdateringer av sikkerhetstiltak og styringssystemet for øvrig, slik at de fungerer som forutsatt og er i tråd med regelverket for informasjonssikkerhet.

Departementet vil i styringsdialogen med Kartverket i 2018 og 2019 ha et særskilt fokus på at Kartverket ikke bare videreutvikler sine sikkerhetssystemer, men også gjennomgående følger opp disse og dokumenterer sitt arbeid.

4.1.6 Riksrevisjonens sluttmerknad

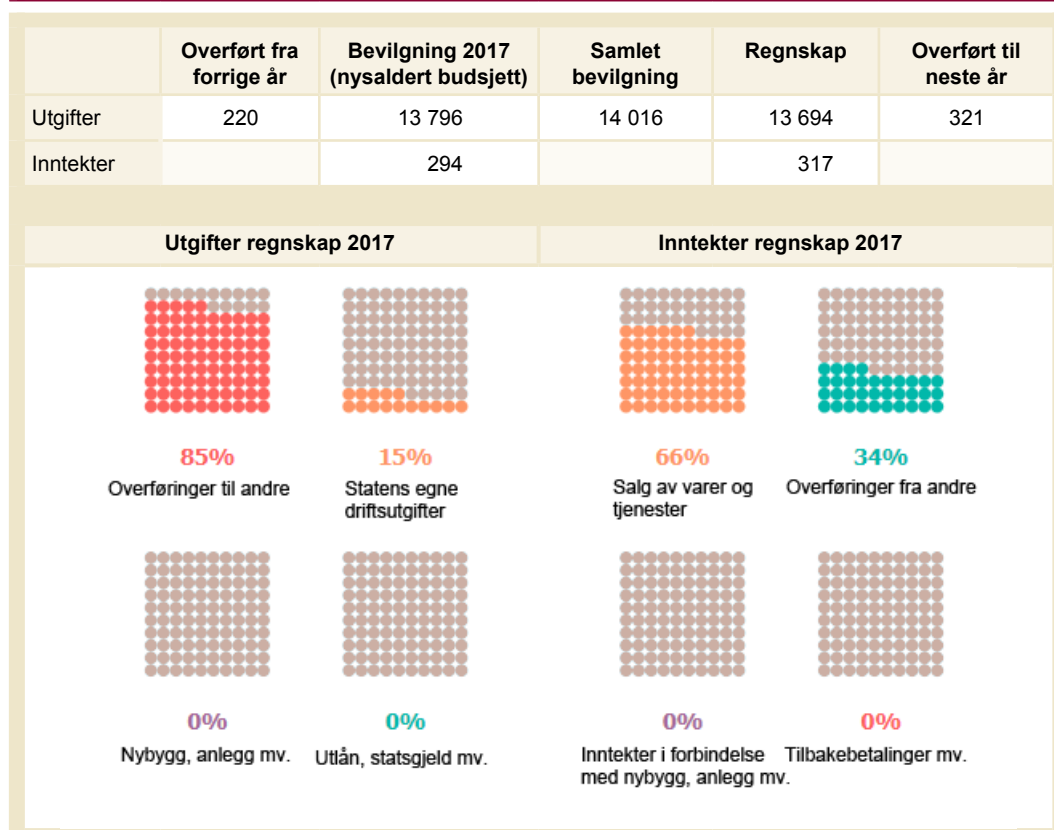
Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Kulturdepartementet

1 Departementets budsjett og regnskap for 2017

1.1 Tall og grafikk¹

Figur 1 Budsjett og regnskap for 2017 (i millioner kroner)



Figur 1 gir en oversikt over utgifter og inntekter på departementets ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*.

Utgifter

85 prosent av Kulturdepartementets regnskap, i overkant av 11,5 milliarder kroner, er tilskudd. Tilskuddene er fordelt på en lang rekke kulturelle virksomheter, frivillige organisasjoner, medieaktører og tros- og livssynssamfunn. I tillegg til utgifter over statsbudsjettet forvalter departementet spillemidler fra Norsk Tipping AS, jf. nærmere omtale i punkt 1.2.

Den norske kirke er fra 1. januar 2017 etablert som et eget rettssubjekt. Staten gir tilskudd til prestetjenesten og kirkens virksomhet gjennom et rammetilskudd. Lønn og driftsutgifter for Den norske kirke budsjetteres derfor ikke lenger over de ordinære postene for dette i statsbudsjettet.

I tillegg til bevilgninger over statsbudsjettet forvalter Kulturdepartementet spillemidler, som er overskuddet fra Norsk Tipping AS. I 2017 utgjorde dette 4,3 milliarder kroner.

1) 0 % kan bety andel opp til 0,49 prosent.

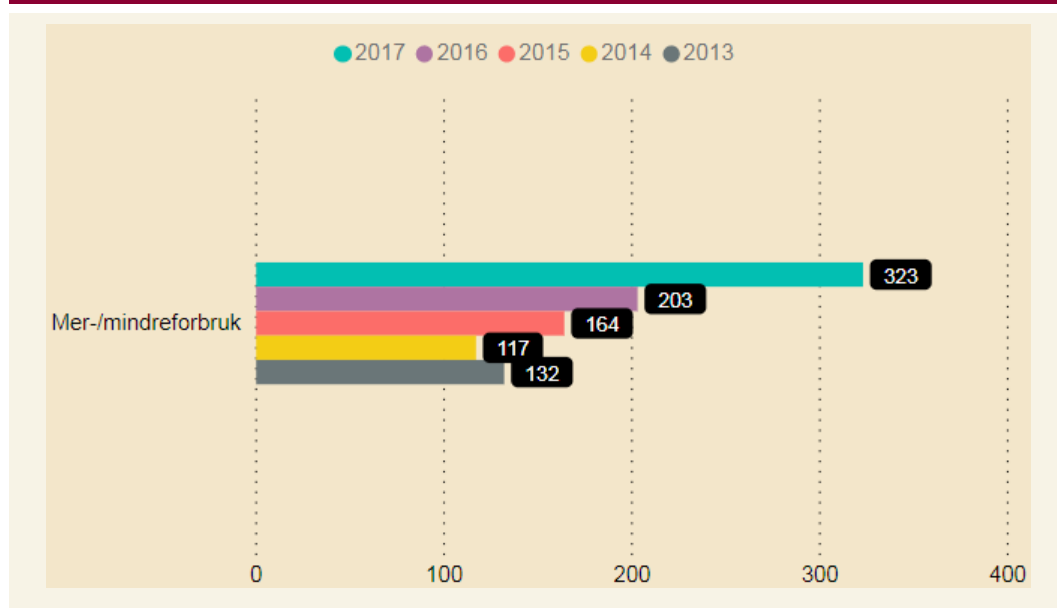
Fordelingen av spillemidlene fastsettes ved kongelig resolusjon etter den såkalte tippenøkkelen, som bestemmer hvordan midlene skal fordeles mellom idrett, kultur, humanitære og samfunnsnyttige formål. Spillemidlene revideres ikke av Riksrevisjonen.

Inntekter

Kulturdepartementets inntekter er hovedsakelig salgs- og billettinntekter, gebyrer, årsavgifter og oppdragsinntekter. Inntektene fordeler seg på kategoriene kulturformål, medieformål, Den norske kirke og sektoravgifter under Kulturdepartementet.

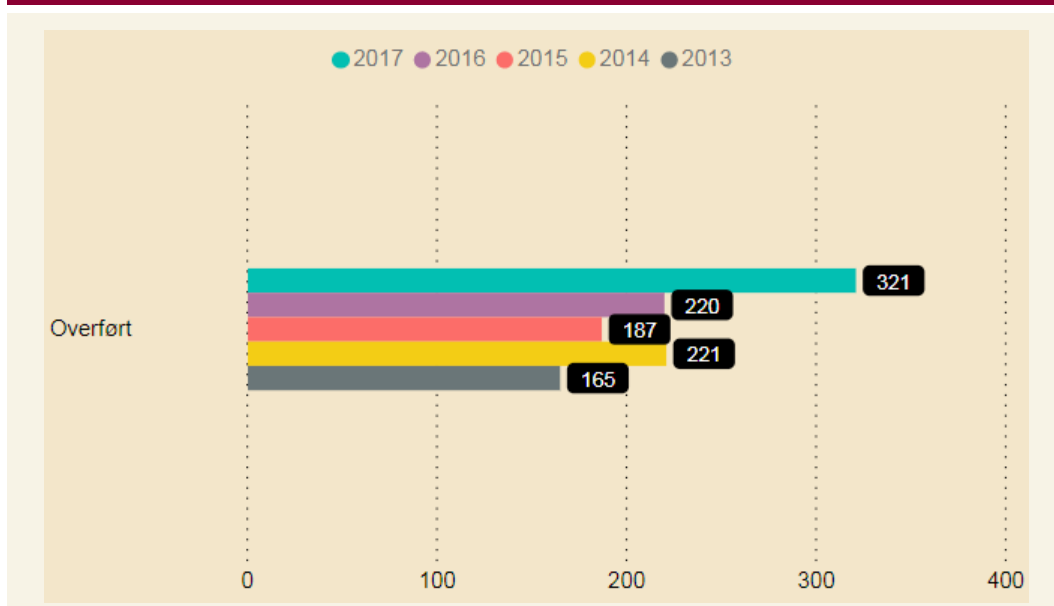
Mer- og mindreforbruk og overført bevilgning

Figur 2 Oversikt over merforbruk (-), mindreforbruk (+) 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 2 viser mer- og mindreforbruk i departementet de fem siste årene. I 2017 er det merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler/poster. Disse er av mindre betydning eller det er gitt en tilfredsstillende redegjørelse for dem i forklaringene til statsregnskapet.

Figur 3 Oversikt over overført bevilgning 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 3 viser overføring på departementet de fem siste årene.

1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper

Det er 13 virksomheter under Kulturdepartementet. I tillegg er departementet selv å anse som egen virksomhet.

Kulturdepartementet har også ansvaret for Opplysningsvesenets fond som er et særlovselskap. Fondets utgifter dekkes i sin helhet av avkastningen av fondet og det mottar derfor ingen bevilgning over statsbudsjettet. Riksrevisjonen gjennomfører finansiell revisjon av fondets regnskap som avlegges i henhold til regnskapsloven. Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond er en nettobudsjettet virksomhet uten bevilgning over statsbudsjettet. Forvaltningsorganets utgifter dekkes i sin helhet av Opplysningsvesenets fond. Også dette regnskapet revideres av Riksrevisjonen.

Kulturtanken finansieres i hovedsak av spillemidler, og det er bare utgifter til lønn og drift som dekkes over statsbudsjettet. Spillemidler til dekning av Kulturtankens primæroppgaver blir tildelt utenfor statsbudsjettet og inngår ikke i statsregnskapet. Det er private revisorer som reviderer spillemidlene.

Tabell 1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettet)	12	1
Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettet)	1	0

2 Utviklingstrekk

Kulturdepartementet har ansvar for den statlige politikken og forvaltningen på områdene kultur, opphavsrett, medier, idrett, frivillig virksomhet, tros- og livssynssamfunn og pengespill og lotteri.

Den norske kirke ble 1. januar 2017 etablert som et eget rettssubjekt fristilt fra staten og Riksrevisjonen er derfor ikke lenger finansiell revisor for de kirkelige virksomhetene. Staten gir tilskudd til prestatetjenesten og kirkens virksomhet. For 2018 utgjør rammetilskuddet til Den norske kirke 2 041 millioner kroner.

I 2016 fikk Kulturtanken (tidligere Rikskonsertene) nye oppgaver og ny styringsstruktur. Kulturtanken har nå det nasjonale ansvaret for Den kulturelle skolesekken for alle kunstuttrykk. Virksomheten har i 2017 gjennomført en omfattende omstillingsprosess.

Norsk kulturråds virksomhet skal desentraliseres og i februar 2017 vedtok Kulturdepartementet å flytte ut enkelte deler av virksomheten til Trondheim og Bodø. I løpet av 2017 er det etablert et kontor i Trondheim som skal ivareta arbeidet med kulturell og kreativ næring og sekretariatsfunksjonene for Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde. Norsk kulturråd opplyser i årsrapporten for 2017 at sekretariatene har sin daglige drift i Trondheim fra og med 2018. Kontoret i Bodø, som skal forvalte de museumsfaglige oppgavene i Kulturrådet, vil være etablert innen utgangen av 2018.

3 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Kulturdepartementet og underliggende virksomheter samt for fondene og består av ledelseskommmentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering, inklusiv noter. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i *regelverk for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen har avgitt 21 revisjonsberetninger hvorav 14 til underliggende virksomheter, 6 til fond og 1 til departementet.²

Riksrevisjonen kontrollerer årlig at regnskapene for alle virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.

Gjennom den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen om årsregnskapet gir et dekkende bilde i tråd med det valgte finansielle rammeverket for årsregnskapet. Dette rammeverket består av *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet), økonomiregelverket og *de statlige regnskapsstandardene* (SRS) for de som har valgt å avlegge et periodisert årsregnskap.

Den finansielle revisjonen rapporteres i en revisjonsberetning. Departementet og virksomhetene publiserer revisjonsberetningen sammen med årsregnskapet på nettsidene sine. Revisjonsberetningen kan være i form av en umodifisert uttalelse når årsregnskapet ikke inneholder vesentlige feil, eller i form av en modifisert uttalelse når årsregnskapet inneholder vesentlige feil. Modifisert uttalelse kan ha tre former: med forbehold, negativ eller ikke uttalelse. Formen avhenger av omfanget på feil og mangler i årsregnskapet.

2) Se vedlegg 2 for oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2017.

Sammen med den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen etterlevelsen av administrativt regelverk, herunder økonomireglementet. Riksrevisjonen modifierer sin uttalelse om administrativt regelverk ved vesentlig brudd og opplyser om dette i revisjonsberetningen.

3.1.1 Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Kulturdepartementets ansvarsområde.

3.1.2 Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Kulturdepartementets ansvarsområde.

4 Saksforhold

Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådets iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

Nedenfor følger resultatet av disse revisjonene.

4.1 Etats- og virksomhetsstyringen av Norsk filminstitutt

4.1.1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen er å vurdere om Norsk filminstitutt (NFI) forvalter oppgavene sine på en hensiktsmessig og effektiv måte, og om Kulturdepartementet bidrar til dette gjennom etatsstyringen. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2014–2017.

NFI er et rådgivende og utøvende organ for Kulturdepartementet i gjennomføringen av filmpolitikken. Gjennom forskrifter er NFI delegert ansvaret for å forvalte tilskuddsordningene til norske audiovisuelle produksjoner og for insentiv-ordningen som skal bidra til at innspilling av film- og serieproduksjoner rettet mot internasjonal distribusjon legges til Norge. NFI skal også bidra til god formidling av norske filmer og sikre og formidle kunnskap om og forståelse av den norske filmarven. Instituttet tilbyr videre stipend, kurs og reisestøtte for å bidra til utvikling av filmbransjen, og det representerer og informerer om norsk film nasjonalt og internasjonalt.

I 2017 fordelte Norsk filminstitutt om lag 626 millioner kroner til ulike tiltak og hadde det samme året et driftsbudsjett på 116,5 millioner kroner. Per 31. desember 2017 har instituttet 87 årsverk fordelt på fire avdelinger – tre fagavdelinger, én administrasjonsavdeling og én stab. Instituttet ledes av et styre som har det overordnede faglige, strategiske, administrative og økonomiske ansvaret.

I Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk* og den tilhørende Innst. 83 S (2015–2016) ble det gitt tydelige signaler om at det er behov for endringer i virksomhetsstyringen og tilskuddsforvaltningen ved NFI. Det ble blant annet fastslått at instituttet må utvikle en fleksibel og omstillingsdyktig organisasjon for å kunne utføre oppgavene sine på en effektiv måte og for å kunne tilpasse seg endringene som skjer på film-, TV- og spillområdet. Bakgrunnen for revisjonen er indikasjoner på at det er risiko for at virksomhetsstyringen i NFI i liten grad støtter opp om måloppnåelsen av de nasjonale målene, og at ressursbruken ikke er effektiv.

For å besvare målet med revisjonen er det gjennomført en dokumentanalyse, analyse av statistikk- og regnskapsdata og intervjuer med NFI, Norsk Filmforbund, Norske Filmregissører, Virke Produsentforeningen, Dramatikerforbundet og Kulturdepartementet.

Funnene i undersøkelsen er vurdert opp mot mål, krav og føringer som følger av Stortingets behandling av Innst. 83 S (2015–2016), jf. Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk* og Stortingets behandling av innstillinger til Kulturdepartementets budsjettproposisjoner de senere årene. I tillegg er funnene vurdert opp mot krav til virksomhetsstyring og etatsstyring i *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet), *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og *bestemmelser om økonomistyring i staten*.

Utkast til revisjonsrapport ble forelagt Kulturdepartementet 17. april 2018. Departementet har i brev av 8. mai gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

4.1.2 Hovedfunn

- Virksomhetsstyringen i NFI er ikke i tråd med prinsippene for god styring i statlige virksomheter.
- Tilskuddsforvaltningen i NFI er lite effektiv og har svakheter når det gjelder innretning, sporbarhet og habilitet.
- Kulturdepartementet legger i sin oppfølging for lite vekt på at NFI skal ha god intern styring og effektiv ressursbruk.

4.1.3 Riksrevisjonens merknader

Virksomhetsstyringen i Norsk filminstitutt er ikke i tråd med prinsippene for god styring i statlige virksomheter

Styringsprinsippene i staten krever at alle virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger som er gitt av overordnet myndighet. Virksomhetene skal sikre at de fastsatte målene og resultatkravene oppnås, og at ressursbruken er effektiv. Styringsinformasjonen skal være tilstrekkelig og beslutningsgrunnlaget forsvarlig.

Undersøkelsen viser at NFI i liten grad har satt mål og krav for virksomheten. De strategiske planene i perioden 2015–2017 inneholder ikke konkrete mål og prioriteringer for hva NFI selv skal bidra med for å nå de overordnede målene på filmområdet, eller hva instituttet skal prioritere i den strategiske planperioden. NFI har i perioden 2015–2017 ikke utarbeidet årlige virksomhetsplaner for hele virksomheten. I stedet hadde hver av NFIs avdelinger egne strategier og handlings-planer. Kulturdepartementet opplyser at NFI nå er pålagt å utarbeide en helhetlig virksomhetsplan som skal omfatte organisasjon, mål og resultater, risikovurderinger, HMS-plan og budsjett disponering.

Ingen av de strategiske planene i perioden 2012–2017 har inneholdt informasjon om eventuelle sentrale risikoer for virksomheten. Risikovurderingene som utarbeides av NFI, er hovedsakelig knyttet til prosesser som foregår i filmbransjen. NFI har ikke gjennomført risikovurderinger knyttet til hvorvidt instituttets virkemiddelbruk støtter opp om nasjonale mål, om tilskuddsforvaltningen utøves i henhold til lov og regelverk, om virksomheten har tilstrekkelig fag- og forvaltningskompetanse, og om det er risiko for ineffektiv bruk av ressurser internt.

Riksrevisjonen merker seg at NFIs styre i flere sammenhenger har etterspurt risikovurdering av prosjekter og nye oppgaver. Blant annet ble det i styremøtet 3. mars

2017 etterspurt risikovurderinger av sikkerhet og beredskap, tilskuddsforvaltning og oppfølging av fondskapitalen, og av innkreving av kinoavgift. I løpet av 2017 utarbeidet NFI risikovurderinger av sikkerhet og beredskap og innkreving av kinoavgift. Revisjonen fikk i januar 2018 dokumentasjon på at instituttet hadde startet arbeidet med å vurdere risiko ved instituttets tilskuddsforvaltning. Kulturdepartementets gjennomgang av internkontrollen i NFI i 2016 viste at viktige forutsetninger for god internkontroll ikke var på plass. I januar 2018 manglet NFI fortsatt virksomhetsplan for hele virksomheten, enkelte rutinebeskrivelser i økonomiforvaltningen og risikovurderinger av internkontrollen.

Ledelsen i NFI har i liten grad sørget for å skaffe seg informasjon om tids- og ressursbruk for ulike arbeidsoppgaver. Det er ikke utarbeidet mål for hvilke resultater som skal oppnås når det gjelder effektivisering, og de interne styringsdokumentene inneholder ikke informasjon om hvilken rapportering ledelsen skal motta om virkninger eller oppfølging av effektiviseringstiltak. Etter Riksrevisjonens vurdering er det dermed ikke etablert gode prosesser for å vurdere ressursbruk og forbedring i virksomhetens oppgaveløsning.

NFI gjennomførte i 2016 en intern omorganisering som skulle bidra til å effektivisere tilskuddsforvaltningen. Instituttet kan ikke dokumentere hvilken virkning de gjennomførte omorganiseringstiltakene har hatt, verken når det gjelder ressursbruk, saksbehandlingstid eller antall behandlede saker. Det finnes heller ikke dokumentasjon som viser hvorvidt de endringene som er gjennomført de to siste årene, har frigjort ressurser til utviklingsoppgaver, slik Stortinget forutsatte i forbindelse med behandlingen av Innst. 83 S (2015–2016).

NFI har ikke utarbeidet en ny kompetansestrategi etter omorganiseringen i 2016, og vurderte heller ikke kompetansebehovet i forbindelse med omorganiseringen. Å styrke egen analysekompetanse var et av de prioriterte områdene i den strategiske planen for 2015–2017. NFI bruker totalt 1,5 årsverk på statistikk- og analysearbeid, inkludert rapportering i årsrapporten og andre årlige rapporter. Departementet opplyser til Riksrevisjonen i mai 2018 at NFI umiddelbart skal starte arbeidet med å oppdatere kompetanseplanen.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at NFIs virksomhetsstyring fortsatt har store mangler. Oppsummert viser undersøkelsen at NFI blant annet mangler tydelige prioriteringer og mål for virksomheten, et system for å måle resultater og ressursbruk, et velfungerende risikostyringssystem, tilstrekkelig styringsinformasjon og en god internkontroll som er integrert i styringen.

Tilskuddsforvaltningen i Norsk filminstitut er lite effektiv og har svakheter når det gjelder innretning, sporbarhet og habilitet

I Innst. 83 S (2015–2016) forutsetter Stortinget at NFI etablerer et enkelt, effektivt og transparent tilskuddssystem som er uavhengig av hvilken plattform (kino, strømmetjenester, DVD mm.) audiovisuell produksjon lanseres på. Midlene skal ikke bindes opp i særordninger knyttet til de ulike formatene (spillefilm, dokumentar, serier m.m.), men skilles etter produksjonsfase (før, til eller etter produksjon). Undersøkelsen viser at NFIs tilskuddssystem fortsatt er rettet inn mot ulike formater og ikke mot prosjektfaser. Instituttet bruker i all hovedsak de samme tilskuddsordningene som de hadde før filmmeldingen, og fordelingen av midler mellom disse ordningene har i liten grad endret seg. Spillefilm er fortsatt det prioriterte formatet, som i 2017 fikk tildelt 70 prosent av de fordelte tilskuddsmidlene over post 50. Dette betyr at tilskuddsmidlene som er tilgjengelige for utvikling av andre formater, blant annet spill og serier, er relativt små.

Det går fram av Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk* at NFIs tilskuddssystem skal styrke talentutviklingen i norsk film og fremme nyskaping og innovasjon. NFI har i dag ett talentutviklingsprogram, kalt Nye veier. I 2017 gikk 2,5 prosent av de fordelte tilskuddsmidlene til dette programmet. Store deler av disse midlene gikk til allerede anerkjente regissører og produsenter. NFI opplyser at det var en høy andel debuterende regissører som fikk tilskudd da ordningen ble innført i 2012, men at mange ikke oppnådde gode resultater. Det ble ifølge NFI vanskelig for regissørene å utvikle seg karrieremessig, og Nye veier ble i stedet rettet mot etablerte regissører. Riksrevisjonen konstaterer at NFI per i dag ikke har egne tilskuddsordninger hvor nye talenter kan få støtte til utvikling eller produksjon.

Det går fram av Innst. 83 S (2015–2016) til filmmeldingen at NFI skal innføre et hurtigslusesystem som et tiltak for forenkling og effektivisering av tilskuddsforvaltningen i NFI, og at systemet vil være innrettet mot etablerte, profesjonelle og suksessfulle produksjonsselskaper og filmskapere som kan måles ut fra tidligere oppnådde resultater. Undersøkelsen viser at NFI har innført hurtigslusesystemet, men at informasjon om innføring av systemet, dets kriterier og hvilke ordninger det omfatter, ikke er godt nok kommunisert i bransjen.

NFI har i dag et system der de som søker tilskudd fra ordninger med konsulentvurdering, har mulighet til å velge hvilken konsulent som skal behandle søknaden deres. Den åremålsansatte konsulenten vurderer hver søknad ut fra kunstneriske kriterier mens en fast ansatt produksjonsrådgiver vurderer søknaden ut fra produksjonsmessige, økonomiske og markedsmessige kriterier. NFI bekrefter at konsulentens vurdering i alle tilfeller er avgjørende for om produksjonen får tilskudd. Undersøkelsen viser at det ikke finnes definerte kvalitetskriterier som konsulentene må ta stilling til i sine vurderinger ved tildeling av tilskudd. Vurderingene er i stedet avhengig av skjønnsutøvelsen til hver enkelt konsulent. Kulturdepartementet opplyser at NFI i 2017 begynte arbeidet med å definere kvalitetskriterier for konsulenter. Videre opplyser departementet at kvalitetskriteriene vil danne grunnlag for konsulentenes vurderinger, og at de vil være tilgjengelige for søkerne slik at de bedre kan forstå hva som legges til grunn for innstillingene.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det betydelige habilitetsutfordringer knyttet til konsulentordningen. Undersøkelsen viser at NFI i liten grad dokumenterer habilitetsvurderingene som er foretatt i forbindelse med konsulentordningen. De vurderingene som dokumenteres, gjelder først og fremst direkte inhabilitet, det vil si tilfeller der det er nære familierelasjoner mellom konsulenten og søkeren. Man vurderer i svært liten grad tilfeller der det er forhold mellom søkeren og saksbehandleren som vil kunne redusere tilliten til NFIs saksbehandling. Konsulentene kommer ofte fra filmbransjen og går tilbake til bransjen når de avslutter sine åremål ved NFI. Etter Riksrevisjonens vurdering forutsetter dette at det stilles strenge krav til habilitetsvurderinger for å opprettholde legitimiteten til ordningen. Riksrevisjonen har merket seg at NFI har satt i gang arbeid med *Retningslinjer for vurdering av habilitet i NFI*.

Undersøkelsen viser at NFIs saksbehandling av tilskudd er lite effektiv og sporbar. Saksbehandlere må forholde seg til flere systemer og gjennomføre mange manuelle operasjoner, blant annet fordi fagsystemene ikke er integrert med økonomisystemet. Saksbehandlere bruker mye tid på å avstemme informasjon fra ulike kilder, og det er mange muligheter for å gjøre manuelle feil. I tillegg henter ulike saksbehandlere inn samme informasjon fra søkerne flere ganger, og denne informasjonen lagres på ulike steder. Kulturdepartementet opplyser at NFI lenge har arbeidet med å få på plass et nytt saksbehandlingssystem, og at dette er et svært krevende arbeid som har blitt forsinket.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at de nevnte svakhetene ved NFIs tilskuddssystem ikke er utbedret, og forutsetter at de varslede tiltakene som blant annet implementering av et nytt saksbehandlingssystem, utarbeidelse av kvalitetskriterier for konsulentvurderinger og retningslinjer for vurdering av habilitet, vil styrke tillitten til NFIs tilskudsforvaltning og bidra til en mer sporbar og effektiv saksbehandling.

Kulturdepartementet legger i sin oppfølging for lite vekt på at Norsk filminstitutt skal ha god intern styring og effektiv ressursbruk

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kulturdepartementet ikke har fulgt opp at NFI har etablert et system for å måle og følge opp resultater av virksomheten. Departementet stiller ikke tydelige krav til ressursutnyttelsen i NFI og etterspør heller ikke rapportering om dette. Videre mangler Kulturdepartementet styringsinformasjon som kan belyse hvorvidt driften av NFI er effektiv, eller hvilken virkning gjennomførte forbedringstiltak i virksomheten har hatt. Kulturdepartementet opplyser at det vil styrke styringsdialogen og oppmerksomheten mot NFI, særlig når det gjelder internkontroll og effektiv ressursbruk.

Det går fram av Innst. 83 S (2015–2016) at målet om sunn økonomi er grunnleggende for å kunne sikre en framgangsrik og solid filmnæring. Kulturdepartementet stiller i tildelingsbrevene for 2016 og 2017 krav om at NFI skal ha særlig fokus på målet om en profesjonell filmbransje med sunn økonomi, men departementet følger ikke opp dette kravet. Etter Riksrevisjonens vurdering mangler NFIs rapportering til departementet flere sentrale opplysninger for å kunne vurdere om dette målet blir oppnådd. NFI rapporterer ikke om finansiering av spill, dokumentar, kortfilm og dramaserier. Instituttet rapporterer heller ikke om utviklingen i produksjonskostnader, hvor store inntekter audiovisuell produksjon genererer på hver visningsplattform og hvor mye av disse inntektene som går til produksjon av filmer. Videre mangler årsrapporten vurderinger av hvorvidt NFIs virkemiddelbruk og regionale filmsentre og filmfond bidrar til en bærekraftig bransje.

4.1.4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kulturdepartementet

- påser at NFI etablerer et system som gir bedre informasjon om resultatene og ressursbruken i virksomheten
- påser at NFI forbedrer sin tilskudsforvaltning slik at:
 - habiliteten i saksbehandlingen ivaretas
 - saksbehandlingen blir effektiv og sporbar
 - innretningen av tilskuddssystemet tar hensyn til Stortingets forutsetninger både når det gjelder talentutvikling og plattformnøytralitet
- sikrer at departementet har tilstrekkelig styringsinformasjon av god kvalitet om NFIs måloppnåelse, virksomhetsstyring og ressursbruk

4.1.5 Departementets oppfølging

Statsråden opplyser at departementet på bakgrunn av Riksrevisjonens foreløpige rapport straks tok kontakt med Norsk filminstitutt og ba dem om å rette opp i de mangler og svakheter som Riksrevisjonen bemerket i rapporten. Statsråden opplyser videre at svakhetene er rettet opp, og at departementet skal følge opp virksomhetsstyringen ved Norsk filminstitutt i styringsdialogen med særlig fokus på intern kontroll og effektiv ressursbruk.

Departementet mottok oppdatert planverk fra Norsk filminstitutt 28. juni 2018. Statsråden viser til at Norsk filminstitutt nå har utarbeidet en helhetlig virksomhetsplan som omfatter de årlige tildelingsbrev, strategiplan 2018–2021, overordnet og

avdelingsvise handlingsplaner, detaljert aktivitets- og tiltaksplan, budsjettdisponerings-skriv, risikovurderinger, HMS-plan og organisasjonskart. Norsk filminstitutt har også utarbeidet et helhetlig system for risikostyring i tråd med økonomiregelverket og departementets instruks. Videre er det utarbeidet retningslinjer for risikostyring og internkontroll, samt risikokart for hele organisasjonen. I tillegg har instituttet utarbeidet nye parametere for å måle effektivitet innenfor de ulike områdene som virksomheten har ansvar for.

Statsråden synes at Norsk filminstitutt har utviklet et godt verktøy, som skal brukes interaktivt i det daglige arbeidet. Instituttet vil arbeide videre med detaljeringsnivået og med utvikling av bedre målparametere, og departementet vil følge dette tett opp i styringsdialogen. Statsråden mener at de iverksatte tiltakene vil bringe virksomhetsstyringen ved Norsk filminstitutt i tråd med prinsippene for god styring i statlige virksomheter.

Statsråden opplyser at habilitetsvurderinger i tilskuddssaker nå dokumenteres på en etterprøvable måte og i tråd med de krav forvaltningsloven stiller. Habilitetsvurderinger blir også et obligatorisk sjekkpunkt i det nye saksbehandlingssystemet. Inntil det nye systemet er fullt operativt, er det innført nye midlertidige prosedyrer for fortløpende dokumentasjon av habilitetsvurderinger. Det er også fastsatt retningslinjer for habilitet med henvisninger til forvaltningsloven. Kontorstøttefunksjonene og saksbehandlingssystemet skal ferdigstilles i slutten av 2018, men effekten av tiltakene vil først bli synlige i 2019, da det nye saksbehandlingssystemet fullt ut skal være operativt.

Statsråden vil foreta en gjennomgang av tilskuddsordningene på filmområdet, for å se om departementet når de filmpolitiske målsettingene som Stortinget har satt.

4.1.6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har merket seg at statsråden opplyser at departementet har iverksatt flere tiltak for å rette opp svakhetene som Riksrevisjonen har påpekt. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at Kulturdepartementet forsikrer seg om at de iverksatte tiltakene retter opp disse manglene, og at departementet sørger for at det får tilstrekkelig informasjon om NIFs måloppnåelse og ressursbruk.

Riksrevisjonen har videre merket seg at statsråden vil foreta en gjennomgang av tilskuddsordningene på filmområdet. Etter Riksrevisjonens vurdering må departementet påse at tilskuddene bidrar til å nå målet om å styrke talentutviklingen, og sørge for at tilskuddsmidlene ikke lenger bindes opp i særordninger knyttet til de ulike formatene.

4.2 Kulturdepartementets oppfølging av Norges idrettsforbunds bruk av spillemidler

4.2.1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen er å undersøke om Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) har brukt spillemidlene effektivt og i henhold til krav og prioriteringer fra Kulturdepartementet i perioden 2012–2017, og å vurdere departementets oppfølging av NIFs bruk av spillemidler.

I perioden 2012–2017 har NIF mottatt 3,7 milliarder kroner i spillemidler fra Kulturdepartementet over fire tilskuddsposter, som er delt inn i samsvar med sentrale mål for tilskuddet. Tilskuddet på post 5.1 *Grunnstøtte NIF sentralt og regionalt* skal brukes til prioriterte arbeidsoppgaver og drift av Norges idrettsforbund sentralt og regionalt, og tilskuddet på post 5.2 *Grunnstøtte særforbund* skal brukes til forbundenes sentrale oppgaver. Tilskuddet på post 5.3 *Barn, ungdom og bredde* skal sikre at en andel av spillemidlene til NIF går direkte til aktivitetstiltak for barn, ungdom og

breddeidrett mens tilskuddet på post 5.4 *Toppidrett* skal gå til basisfinansiering av toppidrettssatsingen i regi av Olympiatoppen, til stipender og til deltakelse i olympiske leker og paralympiske leker. Bakgrunnen for revisjonen er indikasjoner på risiko for at Kulturdepartementet ikke har fulgt opp at NIF har brukt midlene i henhold til krav og prioriteringer for tildelingen, og at ressursbruken i NIF ikke er effektiv.

I innstillingen til idrettsmeldingen, Innst. 211 S (2012–2013), slutter familie- og kulturkomiteen seg til at de tre hovedmålene for tilskuddet til NIF er å 1) bidra til å opprettholde og utvikle NIF som en frivillig, medlemsbasert organisasjon, 2) bidra til å opprettholde og utvikle et godt aktivitetstilbud i den organiserte idretten og 3) bidra til å bevare og sikre NIF som en åpen og inkluderende organisasjon og til at idrettslagene er arenaer for meningsdannelse og verdifulle rammer for sosialt fellesskap.

For å besvare målet med revisjonen er det gjennomført en regnskapsanalyse av Norges idrettsforbunds regnskaper, analyse av styringsdokumenter fra Kulturdepartementet og NIF, spørreundersøkelser til særforbund og idrettskretser, og intervjuer med ledere i Kulturdepartementet, NIF, et utvalg særforbund og enkelte andre nøkkelpersoner. Datainnsamlingen foregikk fra september 2017 til februar 2018.

4.2.2 Hovedfunn

- I perioden 2012–2017 har kostnadene til administrasjon økt vesentlig på bekostning av idrettslig aktivitet.
- Det er uklart om Norges idrettsforbund når målene for prioriterte grupper.
- Kulturdepartementet har fulgt opp tilskuddet til Norges idrettsforbund, men mangler vesentlig informasjon om måloppnåelse.

4.2.3 Riksrevisjonens merknader

I perioden 2012–2017 har kostnadene til administrasjon økt vesentlig på bekostning av idrettslig aktivitet

Tilskuddet til NIF er i hovedsak begrunnet ut fra aktiviteten som foregår lokalt i idrettslagene. Kulturdepartementet har i tilskuddsbrevene framholdt at NIF har et overordnet ansvar for at en størst mulig andel av ressursene går til aktivitet, og at NIF skal jobbe kontinuerlig med effektivisering og utvikling.

Revisjonen viser at NIF sentralt har økt kostnadene til administrasjon vesentlig i perioden. De totale kostnadene til drift av NIF sentralt og regionalt (post 5.1) har økt med 28 prosent i perioden 2012–2016. I 2017 ble det gjennomført innsparings- og effektiviseringstiltak sentralt, men driftskostnadene var på tilnærmet samme nivå som i 2016. Kostnadsøkningen i perioden skyldes i hovedsak kostnadsvekst på IT-området, innenfor stabsfunksjoner og til administrativt arbeid for funksjonshemmede innenfor breddeidrettsavdelingen. I tillegg har NIF hatt store kostnader i forbindelse med ungdoms-OL og søknaden om å arrangere olympiske leker/paralympiske leker i 2022. Kostnadene har økt mer enn økningen i spillemiddeltilskuddet, og NIF har brukt en vesentlig andel av andre inntekter, inkludert merverdiavgiftskompensasjon, til å dekke driftskostnadene. Egenkapitalen er redusert med 41 prosent i perioden 2012–2017.

Midlene til barn, ungdom og breddeidrett (post 5.3) skal gå direkte til tiltak og ikke brukes til å finansiere virksomhet som bør finansieres over de øvrige postene. Regnskapsanalysen viser at 52 millioner kroner av tilskuddet på post 5.3 har gått til drift av kompetanseseksjonen i NIFs sentralorganisasjon i perioden 2012–2017. Kulturdepartementet er enig i at det kan argumenteres for at lønnskostnader til NIF sentralt hører hjemme på post 5.1 og ikke post 5.3, men har likevel lagt til grunn at noe av midlene på post 5.3 kan brukes til samordningstiltak. Revisjonen anerkjenner at det kan være fornuftig i et effektiviseringsperspektiv å bruke noe midler på

samordningstiltak, men mener at lønns- og driftskostnader som gjelder ansatte i NIFs kompetanseseksjon, burde ha blitt finansiert av post 5.1, slik praksis er for andre fellestjenester som NIF sentralt ivaretar.

Kulturdepartementet understreker idrettsstyrets og ledelsens ansvar for å sikre at kravene i tilskuddsbrevene blir fulgt. Idrettsstyret har behandlet få saker om kostnadsvekst og effektivisering av sentralorganisasjonen i perioden 2012–2016. Styret har i liten grad vært involvert på IT-området, som er en av de store kostnadsdriverne i sentralorganisasjonen. Styret satte heller ikke rammer for organisasjonens pengebruk på ungdoms-OL 2016 og for søknaden om å arrangere olympiske leker/paralympiske leker i 2022.

Med unntak av budsjettet har ikke NIF sentralt noe styringsdokument med årlige prioriteringer for fordeling av ressurser i sentralleddet. Samtidig gir NIFs regnskaper etter Riksrevisjonens vurdering mangelfull styringsinformasjon. For eksempel er regnskapssystemet innrettet slik at regnskapet ikke viser hvor mye som reelt sett er brukt på blant annet de ulike IT-systemene, noe som etter Riksrevisjonens syn vanskeliggjør en helhetlig styring av NIFs ressurser.

NIFs retningslinjer for bruk av midler i sentralorganisasjonen har ikke vært gode nok i deler av perioden. Etter medieoppmerksomhet om pengebruk i forbindelse med arrangementer satte NIF ned et utvalg for å vurdere idrettens kontrollrutiner og hvordan idretten bør praktisere åpenhet. I etterkant av åpenhetsutvalgets rapport i 2016 har NIF blant annet innført beløpsgrenser for bevertning og reiser, innført strengere retningslinjer for idrettsstyrets representasjon, oppdatert rutinene for innkjøp og oppdatert habilitetsreglementet.

NIF har rapportert om en del organisasjonsutviklingstiltak til Kulturdepartementet, men det er rapportert om få tiltak som innebærer effektivisering i perioden 2012–2016. NIF har i hele perioden rapportert om hvor mye som er brukt på administrasjon og aktivitet i NIF, særforbundene og idrettskretsene. Etter Riksrevisjonens vurdering er NIFs framstilling ikke godt egnet til å si hvor mye midler som går til aktivitet og hvor mye som går til administrasjon. Dette skyldes blant annet at det NIF kaller «ledelse og administrasjon» ikke inneholder alle kostnader som gjelder stabsfunksjonene.

Samlet sett mener Riksrevisjonen at NIFs styring og forvaltning ikke i tilstrekkelig grad har lagt til rette for målrettet og effektiv bruk av spillemidlene, og at en større andel av spillemidlene kunne ha blitt brukt til aktivitet og til å ivareta medlemsorganisasjonene.

Det er uklart om Norges idrettsforbund når målene for prioriterte grupper

Familie- og kulturkomiteen framhever i Innst. 211 S (2012–2013) at barn og ungdom, personer med nedsatt funksjonsevne og inaktive voksne er sentrale målgrupper i idrettspolitikken, som blant annet skal nås gjennom tilskuddet til NIF. Kulturdepartementet har formulert mål og krav til NIF som legger vekt på hovedmålene i meldingen og de sentrale målgruppene. NIFs rapportering til Kulturdepartementet skal bekrefte at midlene er brukt i samsvar med forutsetningene, og vise til måloppnåelse.

Undersøkelsen viser at rapporteringen om måloppnåelse er omfattende, men at den ikke gir et klart bilde av om NIF når målene som departementet har vært særlig opptatt av i perioden. To av de tre overordnende målene som Kulturdepartementet har satt for tilskuddet til NIF, er knyttet til antall medlemmer. For årene 2012–2016 har idrettsforbundet rapportert om antall medlemskap, noe som betyr at dersom samme person er medlem i flere idrettslag, eller utfører flere idretter i samme idrettslag, blir

vedkommende talt flere ganger i medlemsstatistikken. Riksrevisjonen mener dette skaper usikkerhet om hvor godt statistikken speiler den reelle utviklingen i antall medlemmer over tid. Usikkerheten forsterkes av at det i perioden er gjort endringer i rapporteringen, uten at det er forklart hvordan dette påvirker statistikken. Riksrevisjonen mener usikkerheten gjør det vanskeligere å vurdere hvor godt NIF lykkes med de overordnede målene, og at den gjør statistikken mindre egnet til å vurdere utviklingen for viktige målgrupper som ungdom, personer med nedsatt funksjonsevne, inaktive og kvinner. NIF har siden 2013 arbeidet med å få på plass et elektronisk medlemsregister, men arbeidet er ikke ferdig.

Undersøkelsen viser at NIFs rapportering om bruken av grunnstøtten til særforbund (post 5.2) og midler til barn, ungdom og breddeidrett (post 5.3) er så begrenset at den etter Riksrevisjonens syn gjør det vanskelig å vurdere om midlene brukes effektivt og målrettet. NIF har innrettet fordelingen av midler til særforbund på post 5.2. og 5.3 for å belønne særforbund som innfrir idrettspolitiske mål og departementets krav på flere områder. NIF stiller imidlertid i svært liten grad krav til bruken av midlene, og kravene til rapportering fra særforbund til NIF er begrenset. Til departementet rapporterer NIF hovedsakelig om antall årsverk i særforbundene.

Kulturdepartementet stiller krav om at det av NIFs rapportering skal gå tydelig fram hva som inngår i tallene, at tallene skal være sammenlignbare fra år til år, og at særlige endringer bør kommenteres spesielt. Etter Riksrevisjonens vurdering har NIF i for liten grad definert sentrale begreper og gjort rede for endringer i grunnlaget for og innholdet i rapporteringen. Undersøkelsen viser videre at NIF på noen områder ikke har rapportert korrekt til Kulturdepartementet. Blant annet viser den økonomiske rapporteringen om kostnader i forbindelse med ungdoms-OL og søknaden om å arrangere olympiske leker/paralympiske leker i 2022 gjennomgående lavere kostnader enn revisjonens regnskapsanalyse.

Etter Riksrevisjonens vurdering gir ikke NIFs rapportering tilstrekkelig oversikt over hvordan spillemidlene er brukt for å nå målene med tilskuddet. Det er videre uklart om NIF når vesentlige mål for tilskuddet.

Kulturdepartementet har fulgt opp tilskuddet til Norges idrettsforbund, men mangler vesentlig informasjon om måloppnåelse

Kulturdepartementet har stilt krav til NIFs arbeid med prioriterte målgrupper, og bedt om utfyllende informasjon for disse gruppene. Dette gjelder blant annet frafall i ungdomsidretten, NIFs arbeid med forbedret kjønnsbalanse, og bruk av øremerkede midler til personer med nedsatt funksjonsevne. Etter Riksrevisjonens syn mangler departementet fortsatt gode data om måloppnåelsen for disse målgruppene.

Av innstillingen til idrettsmeldingen, Meld. St. 26 (2011–2012) *Den norske idrettsmodellen*, går det fram at inaktive voksne primært skal ivaretas gjennom utbygging av idrettsanlegg og særskilte tiltak. I tilskuddsbrevene i perioden er det forutsatt at tiltak for inaktive blir ivaretatt over post 5.1. Undersøkelsen viser at NIF ikke har satt i verk tiltak for inaktive med midler fra post 5.1, og NIF rapporterer til Kulturdepartementet at de ikke prioriterer dette så lenge det ikke bevilges midler til formålet. Fra og med 2017 er ikke målet om å nå inaktive nevnt i tilskuddsbrevet. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke departementet fulgt opp Stortingets mål om å nå inaktive.

I idrettsmeldingen legges det også til grunn at NIF er bevisst på utfordringene med sosial ulikhet i deltakelsesmønstre. Departementet har likevel ikke stilt spesifikke krav i tilskuddsbrevene til NIF for årene 2012 til 2017 om å arbeide med å redusere

økonomiske barrierer for deltakelse blant barn og unge. Kulturdepartementet har opplyst at dette er en problemstilling som har fått mer oppmerksomhet i den senere tid, og at departementet har fastsatt krav på området i tilskuddsbrevet for 2018.

I innstillingen til idrettsmeldingen viser familie- og kulturkomiteen til at Kulturdepartementet har et overordnet ansvar for kunnskapsutviklingen på vegne av hele idrettsområdet, og komiteen mener at forskning og utvikling (FoU) er en forutsetning for en kunnskapsbasert utvikling av den statlige idrettspolitikken. Undersøkelsen viser at departementet bare har foretatt én evaluering i perioden, og at denne bare gjaldt post 5.1. Riksrevisjonen mener at departementet har et begrenset grunnlag for å vurdere hvor effektivt og målrettet midlene på post 5.2 og 5.3 brukes. I tilskuddsbrevet for 2018 skriver departementet imidlertid at de vil ta initiativ til en ekstern evaluering av tilskuddet på disse postene. Riksrevisjonen legger til grunn at dette vil styrke departementets informasjonsgrunnlag om bruken av midlene på de to postene.

Idrettens autonomi er et grunnleggende prinsipp i den statlige idrettspolitikken. Samtidig er tilskuddet til NIF det viktigste statlige virkemiddelet for å nå de idrettspolitiske målene. Etter Riksrevisjonens vurdering har Kulturdepartementet fulgt opp tilskuddet til NIF ved å sette mål og krav som i hovedsak bygger på Stortingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonen mener imidlertid det er kritikkverdig at departementet ikke har sørget for at det i større grad får relevant informasjon fra NIF, slik at det kan ha et bedre grunnlag for å vurdere om bruken av tilskuddet bidrar til å nå vesentlige idrettspolitiske mål.

4.2.4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen mener at Kulturdepartementet bør vurdere hvordan departementet kan bedre informasjonsgrunnlaget om måloppnåelse og bruk av tilskuddet til NIF.

Riksrevisjonen anbefaler at departementet

- vurderer hvordan kravene til rapportering kan endres for å sikre mer relevant og riktig informasjon om
 - måloppnåelse for prioriterte grupper
 - effektiviteten i ressursbruken
 - økonomi og kostnader til ulike formål

4.2.5 Departementets oppfølging

Statsråden opplyser at Kulturdepartementet er godt i gang med oppfølgingen av Norges Idrettsforbund (NIF) og har ingen merknader til Riksrevisjonens anbefalinger for det videre arbeidet. Statsråden viser til at regjeringen de senere årene har lagt stor vekt på effektiv ressursbruk, godt styresett og åpenhet i oppfølgingen av tilskuddet til NIF. Dette arbeidet vil fortsatt ha høy prioritet.

Statsråden viser til at departementet reduserte tilskuddet til NIF både i 2017 og i 2018, og at NIF som følge av dette satte i gang effektiviseringsarbeid. Statsråden forutsetter at NIF viderefører dette arbeidet, og opplyser at departementet vil følge dette tett opp i framtidige tildelinger og i den videre dialogen med NIF. Videre opplyser statsråden at departementet er opptatt av å framskaffe et bedre informasjonsgrunnlag for å kunne se nærmere på sammenhengen mellom administrasjon og aktivitet i idrettsorganisasjonen.

NIF kan ifølge statsråden vise til god måloppnåelse når det gjelder de overordnede målene for tilskuddet. Når det gjelder prioriteringer og føringer i tilskuddsbrevene, er statsråden enig med Riksrevisjonen i at måloppnåelsen varierer, og at det på noen områder er vanskelig å vurdere måloppnåelse. Videre er statsråden enig i at NIF raskt

bør få på plass et nytt medlemsregister for å gi oversikt over antall unike medlemmer, noe som også vil kunne gi grunnlag for å vurdere frafall mv.

Statsråden opplyser at Kulturdepartementet gjennom de senere år har hatt tett dialog med NIF om utforming av søknad og rapport for å skape et bedre grunnlag for måloppnåelse, og viser til at dette er et kontinuerlig arbeid, hvor det fremdeles er rom for forbedringer.

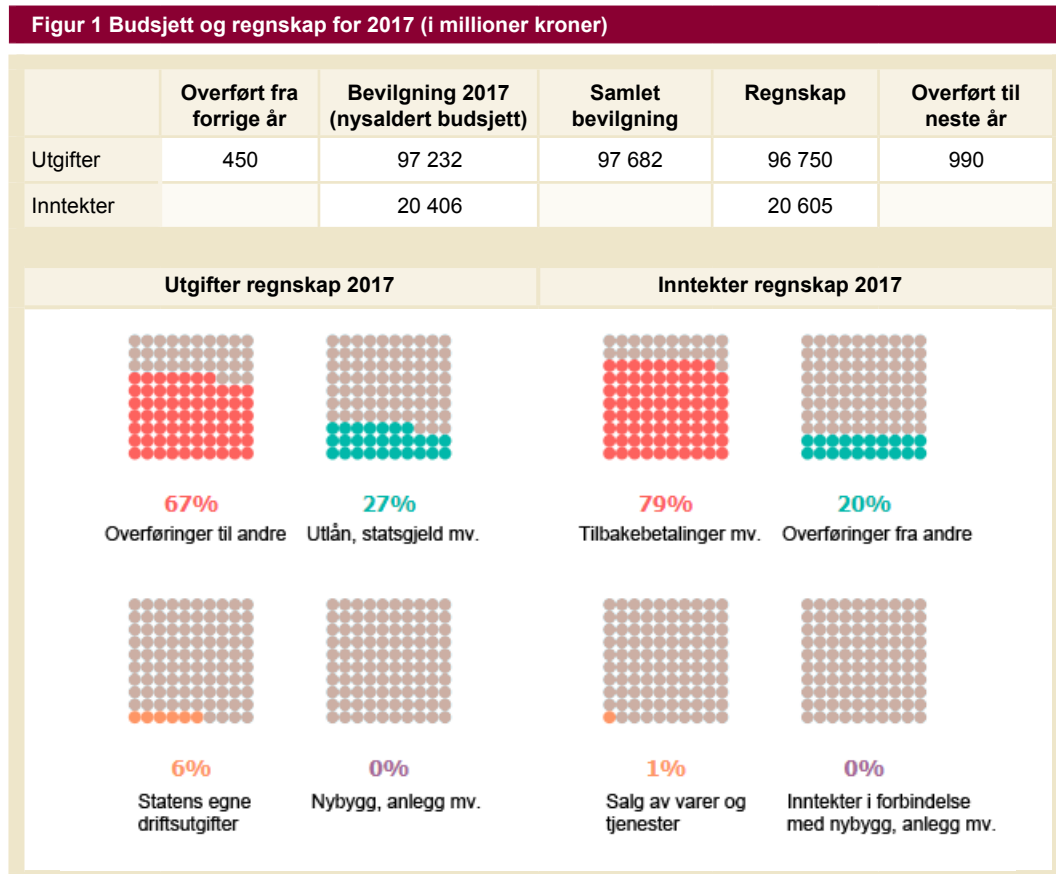
4.2.6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har merket seg at statsråden opplyser at departementet er godt i gang med oppfølgingen av Norges idrettsforbund (NIF) når det gjelder ressursutnyttelse, effektivisering og informasjon om måloppnåelse. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at Kulturdepartementet sørger for å bedre grunnlaget for å vurdere hvordan tilskuddet til NIF bidrar til å nå vesentlige idrettspolitiske mål.

Kunnskapsdepartementet

1 Departementets budsjett og regnskap for 2017

1.1 Tall og grafikk¹



Figur 1 gir en oversikt over utgifter og inntekter på departements ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*.

Utgifter

Overføringer til andre (65,1 milliarder kroner) omfatter i hovedsak overføringer til universiteter og høyskoler (35,7 milliarder kroner), grunnopplæring (8,1 milliarder kroner), forskning (7,1 milliarder kroner) og stipend og stønader utbetalt gjennom Statens lånekasse for utdanning (12,1 milliarder kroner). *Utlån, statsgjeld mv.* (26 milliarder kroner) omfatter studielån utbetalt gjennom Statens lånekasse for utdanning. *Statens egne driftsutgifter* (5,6 milliarder kroner) omfatter statens utgifter til drift og administrasjon av Kunnskapsdepartementet med underliggende virksomheter.

Inntekter

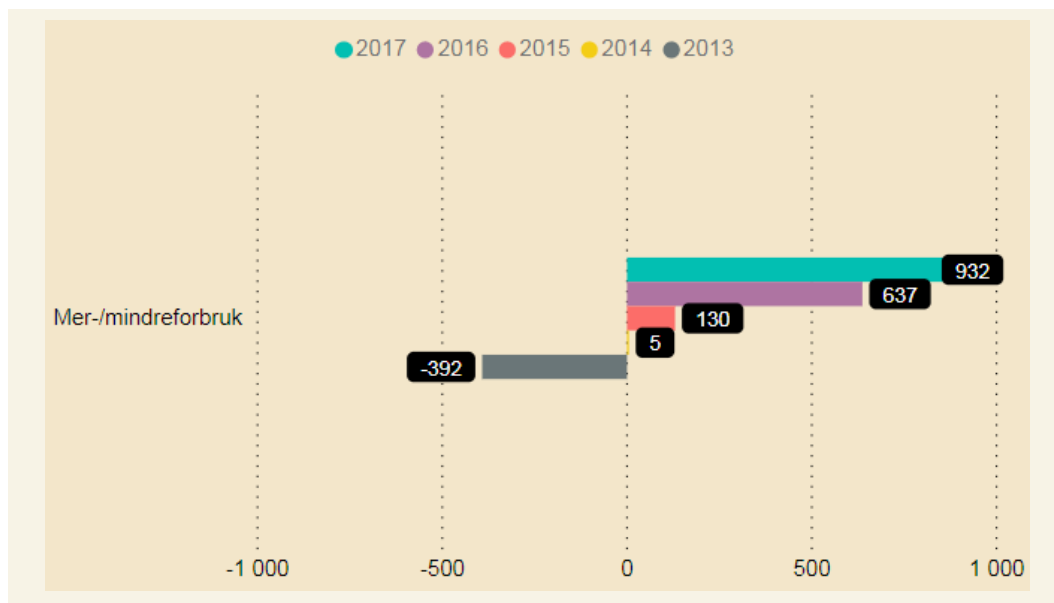
Tilbakebetalinger mv. (16,3 milliarder kroner) omfatter tilbakebetalte avdrag på studielån gjennom Statens lånekasse for utdanning. *Overføringer fra andre* (4,1 milliarder kroner) omfatter innbetalte renter og gebyrer på studielån gjennom Statens lånekasse for utdanning. *Salg av varer og tjenester* (247 millioner kroner)

1) 0 % kan bety andel opp til 0,49 prosent.

omfatter inntekter fra oppdragsvirksomhet, kurs og voksenopplæring, salg fra kantine, hybelutleie og fjernundervisning, salg av elevprodukter, læremidler og hjelpemiddel-tilpasning.

Mer- og mindreforbruk og overført bevilgning

Figur 2 Oversikt over merforbruk (-), mindreforbruk (+) 2013–2017 (i millioner kroner)



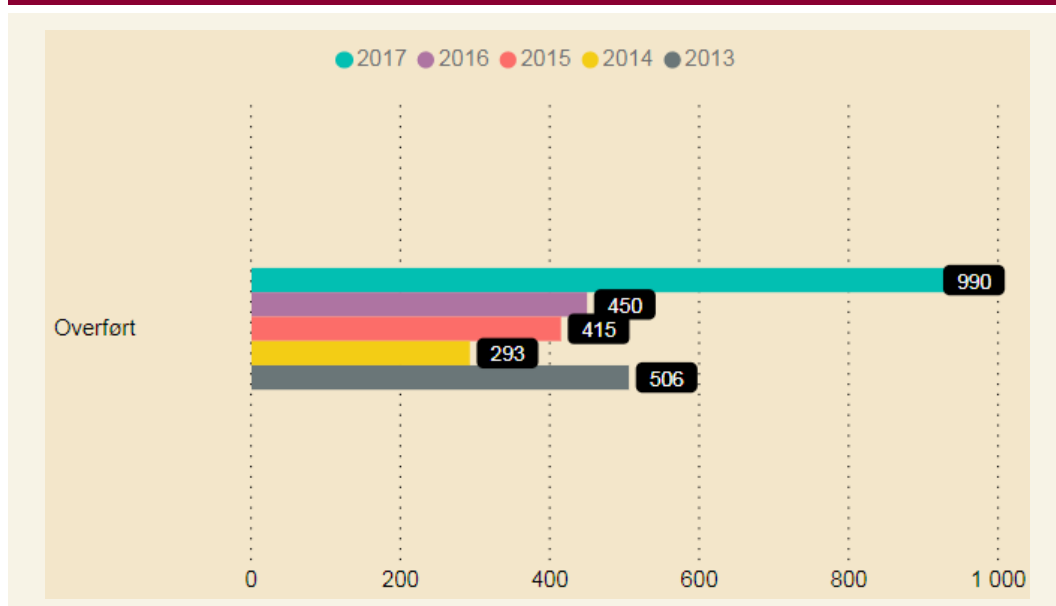
Figur 2 viser mer- og mindreforbruk i departementet de fem siste årene. Det er i 2017 merinntekter med i alt 205 millioner kroner på til sammen 7 av 13 inntektskapitler under departementsområdet. Merinntektene er i hovedsak fra utlånsvirksomheten til Statens lånekasse for utdanning, hvor et høyere antall lån er konvertert til stipend og fakturert konverteringsfondet enn det som ble lagt til grunn i budsjettet.

Samtidig er det mindreinntekter med i alt 6 millioner kroner på til sammen 6 av 13 inntektskapitler. Mindreinntektene skyldes hovedsakelig nedgang i antall eksternt finansierte prosjekter ved Statlig spesialpedagogisk tjeneste.

På utgiftssiden er det merutgifter på 6 av 31 utgiftskapitler med i alt 88 millioner kroner. Merutgiftene skyldes i hovedsak økning i utbetalingene fra Statens lånekasse for utdanning som følge av et større antall støttemottakere.

På 25 av 31 utgiftskapitler er det mindreforbruk med nær 1 milliard kroner. Dette dreier seg i hovedsak om mindreforbruk innen grunnopplæring, høyere utdanning og fagskoleutdanning, kompetansepolicy og livslang læring. Mindreforbruket skyldes forsinkelser i oppstart og gjennomføring av tiltak, blant annet bygging av studentboliger og forskyvninger i stønadsutbetalingene fra Kompetanse Norge.

Figur 3 Oversikt over overført bevilgning 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 3 viser overføring på departementet de fem siste årene.

1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper

Det er 36 virksomheter under Kunnskapsdepartementet, hvorav 21 statlige universiteter og høyskoler. I tillegg regnes departementet selv som egen virksomhet.

Stortinget kan bevilge midler til virksomhetene ved å bevilge inntekter og utgifter for seg (bruttobudsjettet) eller ved å bevilge et netto driftsresultat (nettobudsjettet). De nettobudsjetterte virksomhetene fører sitt regnskap etter *statlige regnskapsstandarder* (SRS) og inngår ikke i statsregnskapet. Bruttobudsjetterte virksomheter inngår i statsregnskap og kan velge å føre sitt regnskap etter SRS, i tillegg til å føre regnskap etter kontantprinsippet, som er grunnlag for rapporteringen til statsregnskapet.

Tabell 1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettet)	10	2
Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettet)	0	25

2 Utviklingstrekk

Kunnskapsdepartementet har ansvar for barnehager, grunnskole, kulturskole, videregående opplæring, fagskoleutdanning, høyere utdanning, forskning, voksnes læring og kompetansepolitikk.

Universitets- og høyskolesektoren har gått gjennom en omfattende strukturreform etter at Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet* ble lagt fram. Målet med reformen var å samle ressursene i færre institusjoner og legge grunnlaget for å styrke

kvaliteten i forskning og høyere utdanning. I løpet av to år har sektoren endret seg vesentlig gjennom sammenslåinger, og 33 statlige institusjoner har blitt til 21.

Sektorens inntekter fra oppdrag som helt eller delvis er finansiert av eksterne oppdragsgivere eller bidragsyttere lå i 2017 på nær 2,1 milliarder kroner. Riksrevisjonen har for 2017 gått gjennom om lag 350 bidrags- og oppdragsfinansierte prosjekter ved i alt 16 statlige universiteter og høyskoler. Revisjonen viser brudd på rammeverket ved flere virksomheter. Dette gjelder blant annet manglende budsjettering, manglende føring av direkte og indirekte kostnader på prosjektene, mangelfull periodisering av regnskapene, feilklassifisering av prosjekter, og manglende kontrakter og avtaler med oppdragsgivere.

I forbindelse med den finansielle revisjonen for 2017 er det også for 24 statlige universiteter og høyskoler gjennomført en revisjon av utgifter til bevertning, representasjon og refusjon til ansatte av denne typer utgifter. Som ved tidligere revisjoner er det også for 2017 påvist gjennomgående svak regelverksetterlevelse. Det dreier seg i hovedsak om brudd på og avvik fra regelverkets krav til dokumentasjon som skal vise grunnlaget for kostnadene.

De særskilte kontrollene av bidrags- og oppdragsfinansiert virksomhet og praksis for bevertning og representasjon har ikke avdekket forhold som har påvirket virksomhetenes regnskap i en slik grad at det har medført modifisert revisjonsberetning. Når det gjelder den bidrags- og oppdragsfinansierte virksomheten, opplyser imidlertid Kunnskapsdepartementet at det snarlig vil starte arbeidet med en gjennomgang av det særskilte rundskriv² som regulerer den bidrags- og oppdragsfinansierte virksomheten, og at departementet vil holde tett kontakt med Finansdepartementet og Direktoratet for økonomistyring, slik at oppdateringer og eventuelle forenklinger av berørte statlige regnskapsstandarder kan innarbeides så raskt som mulig. Tilsvarende opplyser departementet at det vil følge opp den svake etterlevelsen av regelverket for bevertning og representasjon.

3 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Kunnskapsdepartementet, de underliggende virksomhetene og for fondene, og består av ledelseskommentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering, inklusiv noter. For de nettobudsjetterte virksomhetene erstattes artskontorrapporteringen med virksomhetsregnskap med noter og kontantstrømpoppstilling. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i *regelverk for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket). Departementet og fondene utarbeider ikke årsrapport.

Virksomhetene under dette departementet er i hovedsak forvaltningsorganer med særskilte fullmakter som fører virksomhetsregnskapet etter SRS. To av de ordinære forvaltningsorganene, herunder Kunnskapsdepartementet, avlegger virksomhetsregnskapet etter periodiseringsprinsippet og i henhold til SRS. De andre ti ordinære forvaltningsorganene avlegger regnskapet etter kontantprinsippet. Det ene fondet avlegger regnskap etter SRS mens det andre benytter kontantprinsippet.

Departementet har utarbeidet en omfattende rapporteringspakke i Database for statistikk om høgre utdanning (DBH), blant annet for å sikre enhetlig regnskapsrapportering fra alle universiteter, høyskoler og institutter. Etter endringene i SRSene

2) Kunnskapsdepartementets rundskriv F-07-13.

av 2016 avviker departementets rapporteringspakke fra flere SRSer. Departementet har fått innvilget unntak fra SRS 1 for presentasjon av ikke inntektsført bevilgning for regnskapsårene 2016, 2017 og 2018. Oppstillingen og unntaket medfører at disse regnskapene ikke kan sammenlignes med andre statlige nettobudsjetterte virksomheters SRS-regnskap for regnskapsårene 2016, 2017 og 2018.

Flere høyskoler og universiteter fusjonerte i 2017. Hos flere av disse ble det ikke etablert felles rutiner og systemer for internkontroll på økonomiområdet, men eksisterende løsninger fra de tidligere høyskolene er inntil videre opprettholdt. Dette har komplisert revisjonsarbeidet.

3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen har avgitt 39 revisjonsberetninger: én til departementet, 36 til underliggende virksomheter og to til fond.³

Riksrevisjonen kontrollerer årlig at regnskapene for alle virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.

Gjennom den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen om årsregnskapet gir et dekkende bilde i tråd med det valgte finansielle rammeverket for årsregnskapet. Dette rammeverket består av *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet), økonomiregelverket og *de statlige regnskapsstandardene* (SRS) for de som har valgt å avlegge et periodisert årsregnskap.

Den finansielle revisjonen rapporteres i en revisjonsberetning. Departementet og virksomhetene publiserer revisjonsberetningen sammen med årsregnskapet på sine nettsider. Revisjonsberetningen er en umodifisert uttalelse når årsregnskapet ikke inneholder vesentlige feil, eller en modifisert uttalelse når årsregnskapet inneholder vesentlige feil. En modifisert uttalelse kan ha tre former: med forbehold, negativ eller ikke uttalelse. Formen avhenger av omfanget på feil og mangler.

Sammen med den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen etterlevelsen av administrativt regelverk, herunder økonomireglementet. Riksrevisjonen modifiserer sin uttalelse om administrativt regelverk ved vesentlig brudd og opplyser om dette i revisjonsberetningen.

3.1.1 Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Kunnskapsdepartementets ansvarsområde.

3.1.2 Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Kunnskapsdepartementets ansvarsområde.

4 Saksforhold

Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådens iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

Nedenfor følger resultatet av disse revisjonene.

3) Se vedlegg 2 for oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2017.

4.1 Driftsleveranser av økonomisystemer til universitets- og høyskolesektoren

4.1.1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Kunnskapsdepartementet har sikret at økonomisystemene som benyttes i universitet- og høyskolesektoren (UH-sektoren), har et sikkerhetsnivå som gjør det mulig å bekrefte at regnskapene for 2017 er uten vesentlige feil og mangler.

Statlige universiteter og høyskoler mottok i 2017 bevilgninger på 32,7 milliarder kroner over statsbudsjettet. Av disse forvaltes og regnskapsføres 29 milliarder kroner i økonomisystemer som driftes av Kunnskapsdepartementets heleide aksjeselskap Uninett AS, heretter omtalt som Uninett, og Universitetets senter for informasjonsteknologi (USIT) som er en sentral IT-enhet direkte underlagt Universitetet i Oslo (UiO). Uninett og USIT med underleverandører driver i 2017 økonomi-systemer og/eller bestillings- og fakturahåndteringssystem for 19 av totalt 21 statlige universiteter og høyskoler. UH-sektoren bygger i stor grad internkontrollen av regnskapene på automatiske kontroller i økonomisystemene, og eventuelle svakheter og mangler i systemene vil kunne medføre feil i UH-sektorens regnskaper.

Kunnskapsdepartementet skal ivareta kontrollen med at underliggende virksomheter utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til kravet om internkontroll.⁴ I regnskapsbekreftelsen av UH-sektorens regnskaper for 2017 har Riksrevisjonen gjennomført en revisjon av leveransene av økonomisystemene Unit4 Business World, heretter omtalt som Agresso, og Oracle EBS, og av bestillings- og fakturahåndterings-systemet Basware. Revisjonen er basert på dokumentanalyse, dataanalyse, intervjuer med Kunnskapsdepartementet, Uninett og USIT og tilleggskontroller i regnskaps-bekreftelsen av de enkelte årsregnskapene i UH-sektoren for 2017.

Riksrevisjonen gjennomførte også i 2015 en revisjon av informasjonssikkerheten i økonomisystemer i UH-sektoren. Revisjonen for 2015 påviste svakheter og mangler ved tilgangsstyringen, passordforvaltningen og loggingen av aktiviteter i systemene, at disse forholdene var mangelfullt regulert i driftsavtalene, og at avtalene ikke var oppdatert. Riksrevisjonen anbefalte Kunnskapsdepartementet å vurdere tiltak for å fornye og videreutvikle avtaleverket mellom kunnskapssektoren og Uninett, slik at det reflekterer ny organisasjonsstruktur i sektoren, spesifiserer krav til sikkerhet og formaliserer arbeids- og ansvarsfordeling mellom kontraktspartene. Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite sluttet seg til anbefalingen og forventet at departementet fulgte opp dette på en hensiktsmessig måte.⁵

Kunnskapsdepartementet har forutsatt at det stilles de samme kravene til informasjonssikkerhet for driftsleverandørene som til virksomhetene som benytter økonomisystemene.⁶ Revisjonen for 2017 har med utgangspunkt i dette lagt til grunn følgende lover, vedtak, forutsetninger og anbefalte standarder:

- *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) med *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene)
- *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen* (eForvaltningsforskriftens) § 15 og standardene NS-ISO/IEC 27001:2017 Ledelsessystemer for informasjonssikkerhet og NS-ISO/IEC 27002:2017 Tiltak for informasjonssikring

4) *Reglement for økonomistyring i staten* §§ 14 og 15 og *bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 1.5.2.

5) Innst. 144 S (2016–2017).

6) Kunnskapsdepartementet (2016) *Etterlevelsesrevisjon om informasjonssikkerhet i forvaltningssystemer i universitets- og høyskolesektoren for 2015* tilbakemelding på utkast til rapport. Brev til Riksrevisjonen, 15.april 2016.

- *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven) med *forskrift om behandling av personopplysninger* (personopplysningsforskriften)
- *lov om arkiv* (arkivlova)

Resultatene av revisjonen ble lagt fram for Kunnskapsdepartementet i brev av 17. april 2018, og departementet har i brev av 4. mai 2018 vedgått at det er svakheter knyttet til driftsleverandørenes leveranser av økonomisystemer til UH-sektoren og at en rekke forhold ikke er tilfredsstillende dokumentert.

4.1.2 Hovedfunn

- Kunnskapsdepartementet har ikke ivaretatt sitt overordnede ansvar for å sikre at økonomisystemene i UH-sektoren tilfredsstillende kravene til informasjonssikkerhet.
- Departementet har ikke sikret oppdaterte driftsavtaler hvor oppgave- og ansvarsforhold, avtalt tjenestekvalitet og datasikkerhet er tilstrekkelig definert.
- Leverandørene har i varierende grad gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser, og departementet har ikke gjennomført tilsyn for å sikre at leveransene er i henhold til behov og gjeldende regelverk.
- Departementet har ikke sikret at Uninett og USIT leverer tilfredsstillende sikkerhet i økonomisystemene.

4.1.3 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet ikke har ivaretatt sitt overordnede ansvar for å sikre at økonomisystemene i UH-sektoren tilfredsstillende kravene til informasjonssikkerhet i gjeldende regelverk og anbefalte standarder, selv om flere av forholdene også ble påpekt i Dokument 1 (2016–2017).

Revisjonen for 2017 har påvist at det fortsatt er svakheter og mangler som vurderes å svekke det generelle sikkerhetsnivået i økonomisystemene til UH-sektoren. Forholdene vil kunne medføre feil i regnskapene til de fleste statlige universiteter og høyskoler, som i 2017 samlet forvalter og regnskapsfører 89 prosent av bevilgningen til UH-sektoren. Som følge av påviste forhold hos driftsleverandørene har det i begrenset grad vært mulig å basere revisjonen av UH-sektorens regnskaper for 2017 på virksomhetenes internkontroll. Gjennomførte tilleggskontroller i forbindelse med bekreftelse av regnskapene for 2017 har imidlertid ikke avdekket vesentlige feil.

Kunnskapsdepartementet opplyser at det som følge av omorganiseringen i sektoren og opprettelsen av Kunnskapsdepartementets tjenesteorgan⁷ per 1. januar 2018 forutsetter at tiltak og videre oppfølging skal gjennomføres av tjenesteorganet i samarbeid med departementet. Driftsleverandørene Uninett og USIT leverer og drifter de økonomisystemer som brukes av UH-sektoren. Kunnskapsdepartementets tjenesteorgan har fra 2018 blant annet overtatt Uninetts ansvar som driftsleverandør til UH-sektoren. Kunnskapsdepartementet har beskrevet atskillige tiltak som i all hovedsak skal gjennomføres av tjenesteorganet. Det er imidlertid uklart om tjenesteorganet vil ha ansvar både for egne og USITs driftsleveranser til UH-sektoren. Riksrevisjonen viser til at de forholdene som ble påpekt i Dokument 1 (2016–2017) fortsatt ikke er tilstrekkelig ivaretatt, og understreker departementets oppfølgingsansvar.

Mangelfulle driftsavtaler mellom kunder, driftsleverandører og underleverandører

Flere driftsavtaler mellom kunder, driftsleverandører og underleverandører er av eldre dato og er ikke oppdatert selv om det er gjennomført flere organisasjonsmessige

7) Kunnskapsdepartementets tjenesteorgan har med virkning fra 15. mai 2018 endret navn til Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (UNIT).

endringer og endringer i regelverk. Driftsavtalene er inngått før styringssystemet for informasjonssikkerhet var påbegynt, og det synes uklart om avtalene sikrer at sikkerhetskravene i økonomibestemmelsene med anbefalte standarder blir ivaretatt. For flere av systemene foreligger det ikke databehandleravtaler for behandling av personopplysninger, slik personopplysningsloven krever.

Departementet forventer at Uninett bidrar til samvirke i sektoren, men rolle- og ansvarsdelingen fremstår uklar siden det ikke foreligger noen avtale eller instruks for Uninett. Ut over at Uninett har etablert prioriteringsråd og endringsutvalg, synes UH-sektoren i liten grad å motta råd og veiledning om sikkerhetsmessige forhold i økonomisystemene.

Avtaler som ikke klart definerer oppgave- og ansvarsforhold, avtalt tjenestekvalitet og tilstrekkelig datasikkerhet, kan blant annet føre til at sikkerhetsbrudd ikke blir oppdaget og håndtert. Det øker risikoen for både tilsiktede og utilsiktede feil. Forholdet ble også påpekt i Dokument 1 (2016–2017).

Manglende oppfølging og kontroll med driftsleverandører og underleverandører

Uninett har i 2017/2018 gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser av Agresso og Basware, og flere tiltak er beskrevet. Uninett er ikke kjent med om underleverandørene gjennomfører risiko- og sårbarhetsvurderinger, og departementet opplyser at rutiner for dette arbeidet ikke har vært tilfredsstillende. USIT har ikke gjennomført risiko- og sårbarhetsvurderinger av driftstjenestene. Departementet opplyser at UH-sektoren i varierende grad gjennomfører risikovurderinger av økonomisystemene. Virksomheter skal etablere internkontroll som er tilpasset risiko og vesentlighet, som fungerer på en tilfredsstillende måte og kan dokumenteres.⁸ Manglende risiko- og sårbarhetsanalyser kan medføre at nødvendige tiltak ikke blir identifisert og satt i verk.

Kunnskapsdepartementet skal sikre at de underliggende virksomhetene har tilfredsstillende internkontroll og drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Departementet har imidlertid ikke gjennomført tilsyn av driftsleverandørene av økonomisystemer til UH-sektoren for å sikre at leveransene er i henhold til behov og gjeldende regelverk. Videre er det ikke gjennomført tilsyn av underleverandører eller hentet inn annen dokumentasjon for å bekrefte at leveransene utføres som avtalt.

Mangelfull sikkerhet i økonomisystemene

Sikkerhetsnivået i økonomisystemet skal være tilpasset virksomhetenes aktiviteter, og det skal tas hensyn til risiko og vesentlighet knyttet til aktiviteten.⁹ Revisjonen for 2017 viser imidlertid at det i liten grad er stilt krav til driftsleverandører og underleverandører om blant annet arbeidsdeling, tilgangsstyring, passordoppsett, logging, endringshåndtering og sikkerhetskopiering, og for flere av områdene er det ikke etablert rutiner.

Det er fortsatt svakheter og mangler ved sikkerheten i økonomisystemene til UH-sektoren til tross for at Riksrevisjonen har påpekt flere av de samme forholdene i Dokument 1 (2016–2017) og at departementet i den forbindelse opplyste at forhold skulle utbedres. Revisjonen viser at det er flere svakheter i tilgangsstyringen, blant annet manglende arbeidsdeling for brukere med utvidede rettigheter, flere fellesbrukere i systemer og databaser og svakheter i passordoppsett. Til tross for manglende veiledning om oppsett av logger har UH-sektoren aktivert enkelte logger, men det foretas i liten grad regelmessig oppfølging av disse. I tillegg er det påvist at leverandørene ikke oppbevarer logger i samsvar med økonomibestemmelsenes krav. Svakheter i tilgangsstyringen kan medføre uautoriserte endringer i økonomisystemene

8) *Reglement for økonomistyring i staten § 14 og bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.4.*

9) *Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 4.3.6.*

mens manglende sporing, oppfølging og oppbevaring av logger vil gjøre det vanskelig å identifisere og eventuelt ansvarliggjøre enkeltindivider ved slik aktivitet.

Revisjonen viser videre at det ikke foretas systematisk oppfølging av at endringer i økonomisystemet gjennomføres på en kontrollert måte. Det er videre påvist at det i UH-sektoren er variasjon i avstemming og metoder for overføring av data mellom systemer, og at det fortsatt ikke er etablert ensartede og effektive løsninger for korrekt overføring, selv om departementet ba en av leverandørene følge opp dette forholdet i 2016. Revisjonen viser også at testing av sikkerhetskopier for flere av systemene ikke gjennomførtes i tråd med kravene i økonomibestemmelsen, og at det ikke er foretatt en tilstrekkelig vurdering av om dataene som en av underleverandørene til UH-sektoren oppbevarer i utlandet behandles og sikres i tråd med gjeldende regelverk.

4.1.4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet

- oppdaterer avtaleporteføljen slik at driftsavtalene sikrer klare oppgave- og ansvarsforhold, avtalt tjenestekvalitet og tilstrekkelig datasikkerhet.
- sikrer og følger opp at driftsleverandørene ivaretar krav til sikkerhet i gjeldende regelverk og anbefalte standarder.

4.1.5 Departementets oppfølging

Statsråden ser alvorlig på de påpekte svakhetene og manglene ved det generelle sikkerhetsnivået i universitets- og høyskolesektorens økonomisystemer.

Kunnskapsdepartementet har med virkning fra 1. januar 2018 omorganisert sin ytre etat og har blant annet opprettet Unit - Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning. Unit, som er direkte underlagt departementets instruksjonsmyndighet, overtar oppgaver fra Uninett AS. Unit skal levere felles administrative systemer og tjenester til universitets- og høyskolesektoren og ivareta ansvaret for samordning og overordnet forvaltning på IKT-området.

Departementet legger opp til å fornye og videreutvikle avtaleverket mellom kunnskapssektoren og Unit, slik at dette reflekterer ny organisasjonsstruktur, spesifiserer krav til sikkerhet og formaliserer arbeids- og ansvarsfordelingen mellom partene.

Tiltakene som skal gjennomføres av Unit forventes å løse de utfordringer Riksrevisjonen har tatt opp og departementet har bedt Unit om en statusrapport per 31. desember 2018.

4.1.6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Statsråden viser til at Unit - Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning skal gjennomføre tiltak som skal løse de utfordringer Riksrevisjonen har tatt opp. Riksrevisjonen merker seg at statsråden ikke har redegjort for særskilte tiltak rettet mot leveransene fra Universitetets senter for informasjonsteknologi (USIT). Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at påpekte mangler og svakheter hos begge driftsleverandører blir korrigert slik at berørte regnskaper for 2018 får tilfredsstillende kvalitet.

4.2 Utdanningsdirektoratets forvaltning av tilskudd til friskoler

4.2.1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere hvordan Utdanningsdirektoratet, som forvalter denne tilskuddsordningen på vegne av Kunnskapsdepartementet, følger opp at statstilskudd og skolepenger disponeres i samsvar med krav.

Nær 36 000 elever i grunnskole og videregående skole gikk i 2016 på skoler som er i privat eie, og som er godkjent etter *lov om frittstående skolar* (friskoleloven). I skoleåret 2015–2016 var i alt 346 slike skoler i drift, og de mottok nær 4,2 milliarder kroner i statstilskudd.

Friskoleloven og *forskrift om budsjett, rekneskap, kontroll og revisjon for skolar med rett til statstilskot etter friskolelova* (økonomiforskriften) regulerer friskolenes disponering av statlige tilskuddsmidler og skolepenger og krever at disse i sin helhet skal komme elevene til gode. Dette innebærer blant annet at tilskuddsmottakerne ikke kan utbetale utbytte, handle med nærstående parter på annet enn markedsmessige vilkår, drive tilleggsvirksomhet som ikke er hjemlet i loven, eller pådra seg kostnader til annet enn det som ligger innenfor skolens virksomhet etter friskoleloven.

Krav og vilkår som gjelder disponeringen av statstilskudd og skolepenger, går fram av særskilte tilskuddsbrev til hver enkelt tilskuddsmottaker. Direktoratet følger opp at de formelle rapporteringskravene som er knyttet til tilskuddsordningen overholdes. Utdanningsdirektoratet skal som tilskuddsforvalter i henhold til *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) se til at tilskuddsmottakerne er kjent med disse vilkårene. Direktoratet skal foreta risikovurderinger og hente inn nødvendige rapporter fra tilskuddsmottakerne for å følge opp vesentlige feil og mangler.

Revisjonen er basert på rapporteringen for 2016 fra mer enn 300 friskoler og Utdanningsdirektoratets egen dokumentasjon av hvordan rapportene er fulgt opp.

Utkast til revisjonsrapport ble lagt fram for Kunnskapsdepartementet i brev av 8. mars 2018. Departementet har i brev av 11. april 2018 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er vurdert og dels innarbeidet i rapporten og tatt hensyn til i dette dokumentet.

4.2.2 Hovedfunn

- Nær 80 prosent av alle skoler hvor det er identifisert høy risiko for at statstilskudd og skolepenger disponeres i strid med friskoleloven, følges ikke opp av Utdanningsdirektoratet, verken gjennom den etablerte tilsynsordningen eller på annen måte.
- Utdanningsdirektoratet klargjør krav og vilkår som gjelder disponeringen av statstilskudd og skolepenger i årlige tilskuddsbrev til skolene, og følger opp at de formelle rapporteringskravene overholdes.

4.2.3 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at et vesentlig antall skoler hvor Utdanningsdirektoratet har observert eller på annen måte vurdert at det er høy risiko for at statstilskudd og skolepenger ikke disponeres i samsvar med friskoleloven, ikke har blitt fulgt opp av Utdanningsdirektoratet. Direktoratets manglende oppfølging av disse forholdene vurderes å være i konflikt med økonomibestemmelsenes krav om forebyggende og korrigerende kontroll- og oppfølgingsrutiner. Dette øker risikoen for at statstilskudd og skolepenger nyttes til andre formål enn skoledrift, og at elevene ikke sikres et skoletilbud som er i henhold til friskoleloven.

Friskoleloven skal bidra til å sikre den enkeltes reelle mulighet til å velge en annen skole enn dem som er opprettet av offentlige myndigheter. Det er et grunnleggende krav i loven at statstilskudd og skolepenger i sin helhet skal øremerkes elevenes opplæring og komme elevene til gode.

Riksrevisjonens kontroll viser at Utdanningsdirektoratet har etablert et tilsynssystem rundt forvaltningen av tilskudd til friskolene. Innrettingen av tilsynsvirksomheten er basert på direktoratets vurdering av risiko og vesentlighet, og hvilken ressursbelastning tilsynet utløser både for forvaltningen og for skolene.

Kontrollen viser at det til tross for Utdanningsdirektoratets risikobaserte tilsynssystem foreligger en betydelig restrisiko som ikke fanges opp gjennom tilsynene eller andre kontroll- og oppfølgingsrutiner. 91 av 116 skoler (nær 80 prosent) der Utdanningsdirektoratet har observert eller på annen måte vurdert at det på ett eller flere områder er høy risiko for at statstilskudd og skolepenger disponeres i strid med friskoleloven, har ikke blitt fulgt opp gjennom direktoratets tilsynsarbeid. Risikoen er i hovedsak knyttet til skolenes disponering av overskudd, fastsettelse av lønn til daglig leder og styrehonorarer, utlån av statstilskudd og handel med nærstående parter. Det er videre avdekket at en rekke friskoler har svak likviditet og lav egenkapital. Det knyttes derfor høy risiko til skolenes økonomiske grunnlag for forsvarlig drift gjennom hele skoleåret.

Riksrevisjonen vurderer at disse forholdene er så vesentlige og har et slikt omfang at de bør følges opp av tilskuddsforvalter på annen hensiktsmessig måte, selv om de etter departementets vurdering ikke gir grunnlag for ressurskrevende, regulære tilsyn.

4.2.4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet

- påser at det etableres særskilte rutiner for oppfølging av friskoler hvor Utdanningsdirektoratet ut ifra en helhetlig vurdering ikke velger å gjennomføre ordinært tilsyn, men hvor det likevel vurderes å være risiko for at statstilskudd og skolepenger ikke kommer elevene til gode.

4.2.5 Departementets oppfølging

Statsråden understreker at Utdanningsdirektoratets tilsyn med friskoler gjennomføres innenfor de rammer som er fastsatt av Stortinget gjennom friskoleloven med forarbeider. Det følger av dette at tilsynet med friskolene er tillits- og stikkprøvebasert.

Utdanningsdirektoratet gjennomfører hvert år en kontroll av årsregnskapene til alle godkjente friskoler for å kartlegge den totale økonomiske risikoen i sektoren. Formålet med kontrollen er å kartlegge den totale økonomiske risikoen i friskolesektoren. Med dette utgangspunktet fordeler Utdanningsdirektoratet risikopoeng på 21 ulike kategoriene som kontrolleres. De ulike kategoriene representerer ulike indikasjoner som gir risiko for brudd på kravet om at tilskudd og skolepoeng kommer elevene til gode. Statsråden viser til at det laveste risikointervallet representerer risiko hvor det er lav sannsynlighet for at funn innenfor kategoriene kan føre til brudd på friskoleloven § 6-3. At en skole er gitt tre risikopoeng av tre mulige innenfor en slik kategori, er dermed ikke ensbetydende med høy risiko for brudd på friskoleloven som sådan.

Statsråden viser til at Riksrevisjonen i sine vurderinger ikke har tatt hensyn til viktige forutsetninger i Utdanningsdirektoratets risikomodell. Statsrådene vurderer derfor at Riksrevisjonen har lagt til grunn en for høy prosentandel av skoler med høy risiko som ikke følges opp.

Statsråden vedgår likevel at det er riktig at det ikke blir gjennomført tilsyn med alle skolene hvor Utdanningsdirektoratet har konkludert med at det er høy risiko for brudd på friskoleloven. Etter statsrådens vurdering er dette en nødvendig konsekvens av at tilsyn med friskolene skal være tillits- og stikkprøvebasert.

Statsråden vurderer at den metodikken som benyttes i utvelgelsen av tilsynstemaer og skoler sikrer et målrettet tilsyn som dekker de viktigste risikoene, men at det alltid vil være restrisikoer av varierende alvorlighet. Etter statsrådens vurdering er det i liten grad mulig å redusere denne ved hjelp av enklere rutiner enn gjennom ordinært tilsyn, og løsningen Riksrevisjonen anbefaler vil kunne innebære en uhensiktsmessig bruk av tilsynsressursene og gå på bekostning av mer omfattende og detaljerte tilsyn med de aktørene som i årsregnskapskontrollen har høyest total risiko.

4.2.6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at statsråden mener at Riksrevisjonen legger til grunn en for høy prosentandel av skoler med høy risiko, og ikke har tatt hensyn til sentrale forutsetninger i Utdanningsdirektoratets risikomodell.

Den prosentandelen som Riksrevisjonen har lagt til grunn, er beregnet ut fra at det er identifisert høy risiko på ett eller flere kontrollområder ved 116 skoler, hvorav 91 av skolene (nær 80 prosent) ikke har vært gjenstand for tilsyn. Legges Utdanningsdirektoratets presisering av deres risikomodell til grunn for beregningen, er det fortsatt høy risiko ved 104 skoler, hvorav 80 av disse skolene (nær 80 prosent) ikke har vært gjenstand for tilsyn.

Riksrevisjonen merker seg også at statsråden ikke finner det hensiktsmessig å endre Utdanningsdirektoratets rutiner for kontroll- og tilsynsvirksomheten, og at det i liten grad vil være mulig å redusere den totale risikoen ved hjelp av andre særskilte rutiner enn gjennom ordinært tilsyn.

Riksrevisjonen understreker viktigheten av at skoler med høy risiko for at statstilskudd og skolepenger ikke kommer elevene til gode, blir fulgt opp på en hensiktsmessig måte. Dette er særlig viktig der det knyttes høy risiko til skolenes økonomiske grunnlag for forsvarlig drift gjennom hele skoleåret, slik at elevene sikres et skoletilbud i henhold til friskoleloven.

4.3 Informasjonssikkerhet i forskningssystemer

4.3.1 Innledning – revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om utvalgte universiteter/høgskoler har dokumenterte styringssystemer som skal sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger i forskningsprosjekter, i samsvar med kravene i *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven) og *forskrift om behandling av personopplysninger* (personopplysningsforskriften).

Forskning er en viktig del av virksomheten i universitets- og høgskolesektoren (UH-sektoren). Når et forskningsprosjekt behandler personopplysninger, gjelder personopplysningsloven. Personopplysningsloven og personopplysningsforskriften skal beskytte den enkelte fra å få personvernet sitt krenket. Det følger av lovens § 13 at det skal etableres tilfredsstillende informasjonssikkerhet gjennom planlagte systematiske tiltak ved behandling av personopplysninger. Det skal etableres et eget styringssystem ved den enkelte virksomhet, som ivaretar kravene som lovverket og Kunnskapsdepartementet stiller til arbeidet med informasjonssikkerhet i forskningsvirksomheten.

Informasjonssikkerhet omfatter tiltak som settes i verk for å sikre at informasjon ikke er tilgjengelig uten autorisasjon. Videre at informasjon ikke feilaktig endres eller ødelegges, og at informasjon er til stede og anvendelig for medarbeidere, slik at pålagte oppgaver kan utføres. Mangelfull informasjonssikkerhet i forskningssystemer

øker risikoen for uautorisert spredning av sensitiv informasjon, tap av tillit og omdømme, forskningsjuks og brudd på lover og regler.

Riksrevisjonen har i 2014 og 2015¹⁰ kontrollert informasjonssikkerheten i fagsystemer og forvaltningssystemer ved virksomheter under Kunnskapsdepartementet. Revisjonene viste at ansvaret for ivaretagelsen av informasjonssikkerheten ofte er mangelfullt dokumentert og formalisert. Dette gjelder særlig dersom virksomhetene velger å bruke eksterne tjenesteleverandører. Kontroll- og konstitusjonskomiteen¹¹ uttalte blant annet under behandlingen av Dokument 1 (2016–2017) at de forventet at Kunnskapsdepartementet ryddet opp i den mangelfulle informasjonssikkerheten i forvaltningssystemer på universitets- og høgskolesektoren.

Riksrevisjonen har i 2017 gjennomført en tilsvarende revisjon av hvordan informasjonssikkerheten i forskningssystemer er ivaretatt. Riksrevisjonen har kontrollert om tre universiteter/høgskoler av ulik størrelse har dokumenterte styringssystemer som sikrer tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger i forskningsprosjekter, slik personopplysningsloven og personopplysningsforskriften krever. Utkast til revisjonsrapport ble lagt fram for Kunnskapsdepartementet i brev av 15. mars 2018. Departementet har i brev av 4. mai 2018 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og tatt hensyn til i dette dokumentet.

4.3.2 Hovedfunn

- Det er mangler ved dokumentasjonen av sentrale elementer i styringssystemet for informasjonssikkerhet ved alle de tre kontrollerte universitetene/høgskolene. Manglene viser at virksomhetene ikke etterlever flere av kravene som følger av personopplysningsloven § 13 og personopplysningsforskriften.
- Virksomhetene følger i mindre grad opp at styringssystemene gir tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger i forskningsprosjekter.

4.3.3 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at virksomhetene som er omfattet av denne revisjonen har mangler ved dokumentasjonen knyttet til ivaretagelse av informasjonssikkerheten i forskningssystemene.

I 2017 besto UH-sektoren av 8 universiteter og 13 høgskoler med statlig eierskap. Forskning er en stor og viktig del av universitetene/høgskolene og det opprettes flere hundre nye prosjekter hvert år. Mange av forskningsprosjektene behandler sensitive personopplysninger, for eksempel helseopplysninger. Når et forskningsprosjekt behandler personopplysninger, må kravene i personopplysningsloven og tilhørende forskrift følges. Dette regelverket skal beskytte den enkelte fra å få personvernet sitt krenket. Det skal etableres tilfredsstillende informasjonssikkerhet gjennom planlagte systematiske tiltak ved behandling av personopplysninger. I 2018 får Norge nye personvernregler (personvernforordningen) som stiller ytterligere krav til behandling av personopplysninger.

De kontrollerte virksomhetene har i varierende grad et styringssystem for sikkerhet som inkluderer informasjonssikkerhet for forskningsprosjekter på et overordnet nivå, slik loven krever. For eksempel har en av de kontrollerte virksomhetene kun utarbeidet en rekke frittstående dokumenter og retningslinjer, hvor enkelte dokumenter er 7–12 år gamle og ikke oppdatert.

10) Dokument 1 (2015–2016) og Dokument 1 (2016–2017).

11) Innst. 144 S (2016–2017).

For virksomheter som benytter ekstern databehandler, foreligger det formelle avtaler mellom partene i overensstemmelse med kravene i personopplysningsloven § 15.

De kontrollerte virksomhetene har dokumentert at ansvarsforholdet for behandling av persondata i forskningsprosjekter er formalisert, og at det foreligger skriftlige rutiner for å behandle sikkerhetsbrudd og andre avvik.

Ingen av virksomhetene som omfattes av revisjonen, har utarbeidet en egen fullstendig oversikt over hvor mange prosjekter som behandler personopplysninger, hvilke typer personopplysninger som behandles, eller hvordan prosjektene sikrer nødvendig konfidensialitet, tilgjengelighet og integritet for opplysningene.

Alle virksomhetene benytter Norsk senter for forskningsdata (NSD) som personvernombud. For prosjekter som omfattes av tjenesten til NSD, kan virksomhetene hente inn oversikt over hvilke personopplysninger som behandles i forskningsprosjekter. To av tre virksomheter kan ikke dokumentere at de har en fullstendig oversikt over hvilke personopplysninger som behandles i prosjektene som ikke omfattes av denne tjenesten.

De kontrollerte virksomhetene kan i varierende grad dokumentere at det er gjennomført risikovurderinger for å klarlegge sannsynligheten for og konsekvenser av sikkerhetsbrudd i forskningsprosjekter. Én virksomhet har dokumentert at det ble gjennomført risikovurdering av forskningsvirksomheten i 2015. De øvrige virksomhetene kan ikke dokumentere risikovurderinger på dette området.

De kontrollerte virksomhetene følger i mindre grad opp at styringssystemene gir tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger i forskningsprosjekter.

Ingen av virksomhetene kan dokumentere sikkerhetsrevisjoner av organisering, sikkerhetstiltak og bruk av leverandører.

Ingen av de virksomhetene som hadde rammeavtale med ekstern databehandler gjennom 2017, har hatt noen form for oppfølging etter at databehandleravtalen ble inngått, slik Datatilsynet anbefaler.¹²

Én av de kontrollerte virksomhetene kan dokumentere gjennomgang av sikkerhetsstrategien i 2017. De andre virksomhetene kan ikke dokumentere en slik gjennomgang.

De avdekkede forholdene innebærer at det er vesentlig risiko for uautorisert bruk av sensitiv informasjon fra forskningsvirksomheten, eller at denne informasjonen kommer på avveie. Dette kan påføre virksomhetene tap av både materielle verdier, tillit og omdømme.

12) Datatilsynet (2009) *En veiledning om internkontroll og informasjonssikkerhet*, kapittel 6 og 9.

4.3.4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet

- sikrer at kravene til informasjonssikkerhet i personopplysningsloven og tilhørende forskrift etterleves for forskningsvirksomheten gjennom etatsstyringen av virksomhetene.

4.3.5 Departementets oppfølging

Statsråden er oppmerksom på at universitets- og høyskolesektoren fremdeles har utfordringer med å ferdigstille fyllestgjørende internkontroll og styring av informasjonssikkerheten.

Med etableringen av Unit - Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning, legges det opp til en sterkere styring av informasjonssikkerheten på sektornivå der den enkelte virksomhet får en nøkkelrolle. I den forbindelse er departementet nå i ferd med å etablere styring basert på en ISO-standard for ledelse av informasjonssikkerhet (ISO/IEC 27014:2013) tilpasset styring av informasjonssikkerhet på sektornivå.

Det legges opp til at departementet ivaretar overordnet og systematisk styring av arbeidet med informasjonssikkerheten i sektoren. Unit vil ha en utøvende rolle, blant annet gjennom praktisk støtte til institusjonene, evaluering og tilstandsvurderinger av informasjonssikkerhet og personvern på sektor- og institusjonsnivå.

Statsråden mener at dette rammeverket vil styrke styringen og kontrollen av informasjonssikkerhetsarbeidet i universitets- og høyskolesektoren og gi departementet bedre grunnlag for etatsstyringen av den enkelte virksomhet på informasjonssikkerhets- og personvernområdet.

4.3.6 Riksrevisjonens sluttmerknad

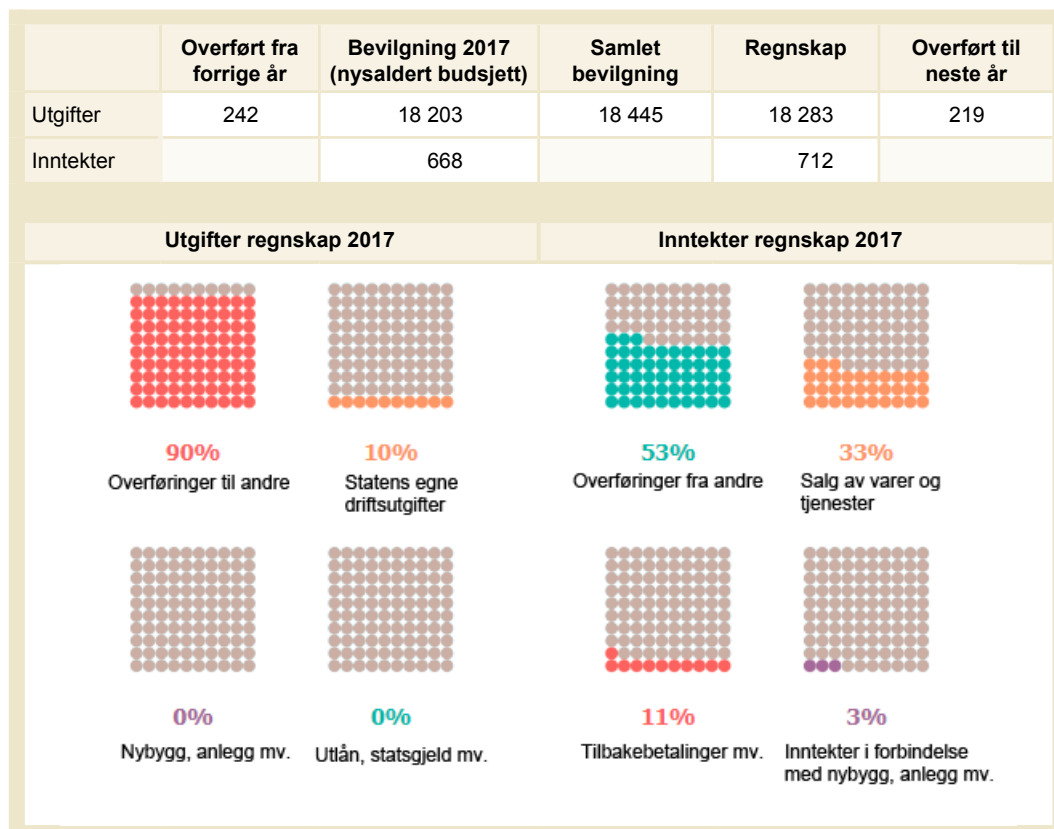
Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Landbruks- og matdepartementet

1 Departementets budsjett og regnskap for 2017

1.1 Tall og grafikk¹

Figur 1 Budsjett og regnskap for 2017 (i millioner kroner)



Figur 1 gir en oversikt over utgifter og inntekter på departementets ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*.

Utgifter

Hele 90 prosent av departementets utgifter er tilskudd og andre overføringer og brorparten av disse er overføringer i forbindelse med gjennomføringen av jordbruksavtalen med mer. Driftsutgiftene på departementsområdet utgjør 1,8 milliarder kroner. Departementet hadde ikke utgifter til *nybygg, anlegg mv.* og *utlån, statsgjeld mv.* i 2017.

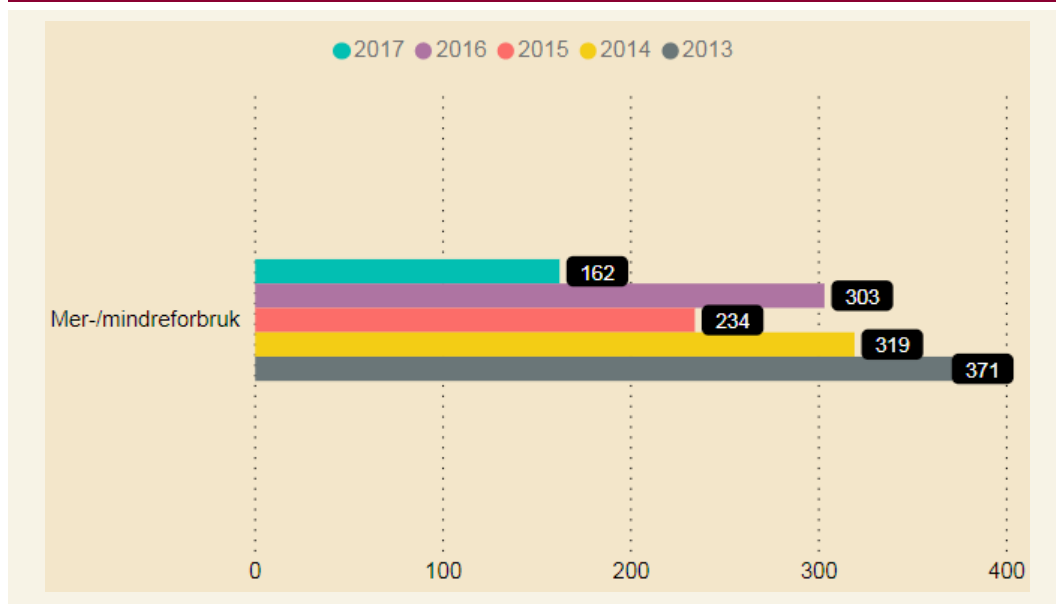
Inntekter

Mer enn 60 prosent av departementets inntekter kommer fra sektoravgifter og avdrag, renter og utbytte fra statsforetaket Statskog. Driftsinntektene utgjorde 235 millioner kroner.

1) 0 % kan bety andel opp til 0,49 prosent.

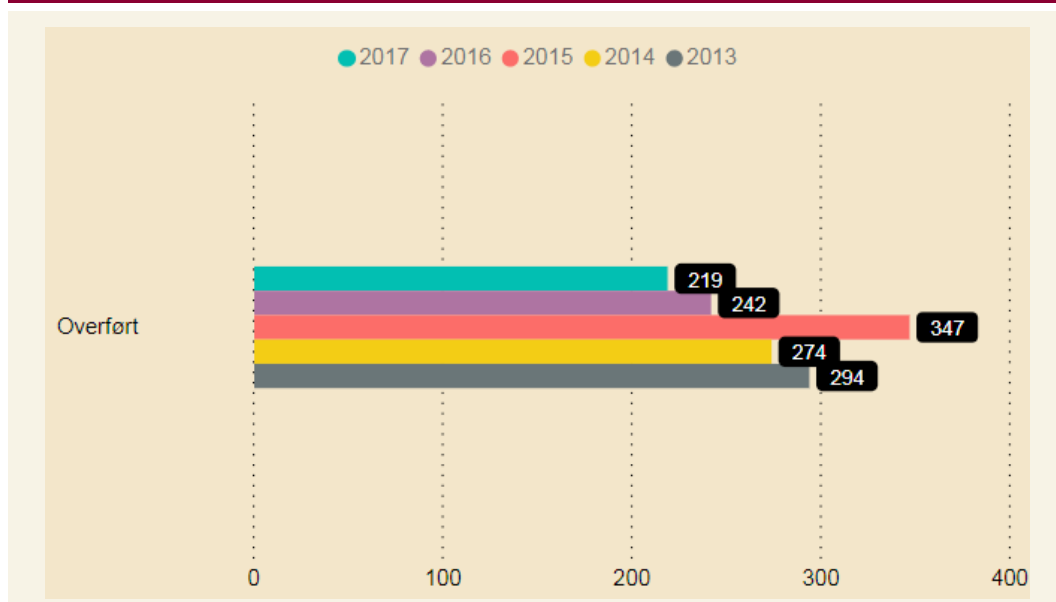
Mer- og mindreforbruk og overført bevilgning

Figur 2 Oversikt over merforbruk (-), mindreforbruk (+) 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 2 viser mer- og mindreforbruk i departementet de fem siste årene. Det er mindreutgifter på noen poster. Mindreutgiftene skyldes i flere tilfeller lavere aktivitet enn forventet eller at midlene først vil komme til utbetaling på et senere tidspunkt på grunn av forsinkelser. Posten for erstatninger etter naturskade er vanskelig å prognostisere, og her er det et stort mindreforbruk.

Figur 3 Oversikt over overført bevilgning 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 3 viser overføring på departementet de fem siste årene.

1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper

Det er fire virksomheter under Landbruks- og matdepartementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet.

Tabell 1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettet)	3	0
Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettet)	0	2

2 Utviklingstrekk

Landbruks- og matdepartementet har ansvar for landbruks- og matpolitikken. Landbrukspolitikken omfatter arealforvaltning, jord og skogbruk, husdyrhold, reindrift og utvikling av nye næringer med utgangspunkt i landbruket. Landbrukspolitikken skal sikre ressursgrunnlaget for landbruksproduksjonen, utvikle kunnskapsgrunnlaget og medvirke til verdiskaping og sysselsetting i hele landet med utgangspunkt i landbruket og landbruksbaserte produkter. Matpolitikken dekker hele produksjonskjeden – fra jord til bord. Hovedmålet med mat- og landbrukspolitikken er å sikre forbrukerne nok, trygg og variert mat av god kvalitet og til en fornuftig pris.

Riksrevisjonen kunne ikke uttale seg om årsregnskapet til Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) for 2015 og 2016, jf. Dokument 1 for henholdsvis (2016–2017) og (2017–2018). NIBIO ble opprettet 1. juli 2015 og har hatt problemer med å innføre en internkontroll som sikrer korrekt og etterprøvbart allokering av kostnader på prosjekter, og korrekt klassifisering av inntekter fra ulike finansieringskilder. Landbruks- og matdepartementet har i 2017 hatt stor oppmerksomhet rettet mot kvaliteten i regnskapsrapportering og internkontrollen i virksomheten, og har fastsatt nye retningslinjer for eksternfinansiert aktivitet. NIBIO arbeider med å etablere en enhetlig internkontroll. Riksrevisjonen har kunnet avgi beretning om virksomhetens årsregnskap for 2017.

I Dokument 1 (2017–2018) omtalte Riksrevisjonen at Mattilsynets kontroll med rapporteringen i Husdyrregisteret ikke var god nok. Når Husdyrregisteret ikke viser korrekt informasjon om dyr og dyrehold, kan det, som Riksrevisjonen påpekte i rapporten, føre til at man ikke kan finne smitekilden ved utbrudd av alvorlige smittsomme dyresykdommer eller matbårne sykdommer. I tillegg var ikke Mattilsynets rapportering til EU om tilsyn med sporbarhet i henhold til rapporteringskravene. Departementet opplyser at det gjennom styringsdialogen i 2017 har fulgt opp Mattilsynets arbeid med å utbedre svakhetene i kontrollen med rapporteringen til Husdyrregisteret. Departementet har i løpet av 2017 fått informasjon om konkrete tiltak som er gjennomført, og departementet vil også i 2018 følge opp utbedringsarbeidet.

Riksrevisjonen har i 2018 gjennomført en etterlevelsesrevisjon av Landbruksdirektoratets forvaltning av tilskudd til skogsveier. Målet med revisjonen var å kontrollere om tilskudd til skogsveier forvaltes i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regelverk for tilskuddsordningen.

Forvaltningen av tilskuddene er fordelt på de tre forvaltningsnivåene Landbruksdirektoratet, fylkesmannen og kommunene. Investeringene til både bygging og ombygging av skogsveier har økt de siste årene. Tilskuddsbevilgningene utgjorde i 2017 om lag 120 millioner kroner. Sammen med overført bevilgning fra tidligere år, forvaltet fylkesmennene 253 millioner kroner til skogsveier i 2017. Tilskudd til skogsveier reguleres av *forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket*. Formålet med forskriften er å stimulere til økt verdiskapning i skogbruket samtidig som miljøverdier blir ivaretatt.

Revisjonen viser at Landbruksdirektoratet i all hovedsak etterlever Stortingets vedtak og forutsetninger. Selv om det er observert mangler i regelverksforvaltningen og den veiledningen og kontrollen som gjennomføres av Landbruksdirektoratet og fylkesmennene, gir revisjonen ikke grunnlag for kritikk av statsråden:

- Landbruksdirektoratet og fylkesmennene gjennomfører få forvaltningskontroller og fylkesmennene gjennomfører få foretakskontroller av tilskudd til skogsveier til tross for at skogsveier er et prioritert område.
- Det er identifisert risiko som ikke blir videreført til kontrollplanen, inkludert kontroll med kommunenes habilitet. Kommunene har ulike roller og funksjoner som veileder, vedtaksmyndighet og kontrollinstans. I enkelte kommuner blander skogbrukssjefen roller og funksjoner på en måte som kan svekke tilliten til skogbrukssjefens upartiskhet.
- Tilskuddsordningen er ikke evaluert. Den resultatinformasjonen som foreligger, gir informasjon om investeringer og antall kilometer nybygde og ombygde skogsveier, men ingen informasjon om i hvilket omfang skogsveiene genererer hogst, eller hvordan veibyggingen påvirker miljøverdier.

Forholdene er tatt opp med departementet.

3 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Landbruks- og matdepartementet, underliggende virksomheter og fond og består av ledelseskommmentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering, inklusiv noter. Alle under-liggende virksomheter og fond har utarbeidet årsrapport i tråd med kravene i *regelverk for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen har avgitt ni revisjonsberetninger hvorav fire til underliggende virksomheter, fire til fond og én til departementet.²

Riksrevisjonen kontrollerer årlig at regnskapene for alle virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.

Gjennom den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen om årsregnskapet gir et dekkende bilde i tråd med det valgte finansielle rammeverket for årsregnskapet. Dette rammeverket består av *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet), økonomiregelverket og *de statlige regnskapsstandardene* (SRS) for de som har valgt å avlegge et periodisert årsregnskap.

2) Se vedlegg 2 for oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2017.

Den finansielle revisjonen rapporteres i en revisjonsberetning. Departementet og virksomhetene publiserer revisjonsberetningen sammen med årsregnskapet på nettsidene sine. Revisjonsberetningen kan være i form av en umodifisert uttalelse når årsregnskapet ikke inneholder vesentlige feil, eller i form av en modifisert uttalelse når årsregnskapet inneholder vesentlige feil. Modifisert uttalelse kan ha tre former: med forbehold, negativ eller ikke uttalelse. Formen avhenger av omfanget på feil og mangler i årsregnskapet.

Sammen med den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen etterlevelsen av administrativt regelverk, herunder økonomireglementet. Riksrevisjonen modifiserer sin uttalelse om administrativt regelverk ved vesentlig brudd og opplyser om dette i revisjonsberetningen.

3.1.1 Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde.

3.1.2 Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde.

4 Saksforhold

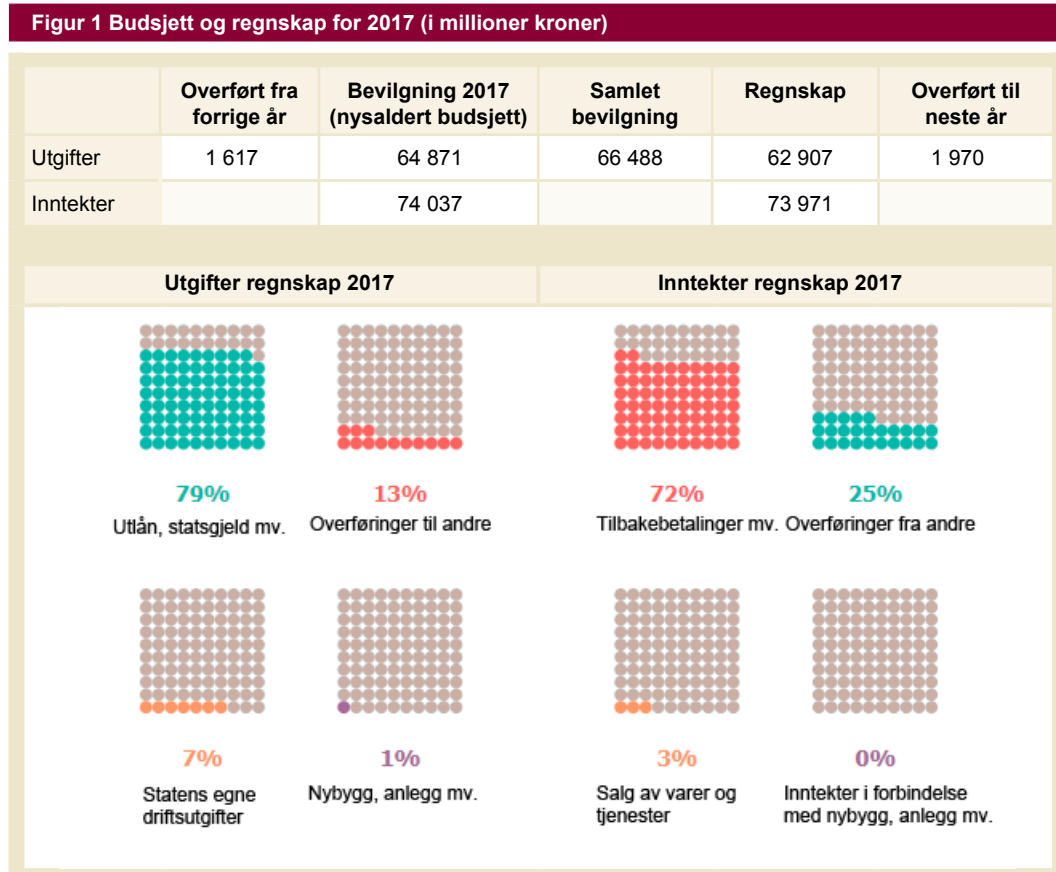
Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådens iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

Riksrevisjonen har gjennomført en etterlevelserevisjon av Landbruksdirektoratets forvaltning av tilskudd til skogsveier. Revisjonen gir ikke grunnlag for kritikk av statsråden og den er derfor omtalt under punkt 2 Utviklingstrekk.

Nærings- og fiskeridepartementet

1 Departementets budsjett og regnskap for 2017

1.1 Tall og grafikk¹



Figur 1 gir en oversikt over utgifter og inntekter på departements ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*.

Utgifter

Nær 80 prosent av departementets utgifter gjelder utlån til Innovasjon Norge AS og SIVA SF, kjøp av aksjer og egenkapitalinnskudd. De to største postene under *overføringer til andre* er overføring til Norges forskningsråd og tiltak for sysselsetting av sjøfolk. Departementets utgifter utgjør 4,3 prosent av de samlede utgiftene i statsregnskapet i 2017.

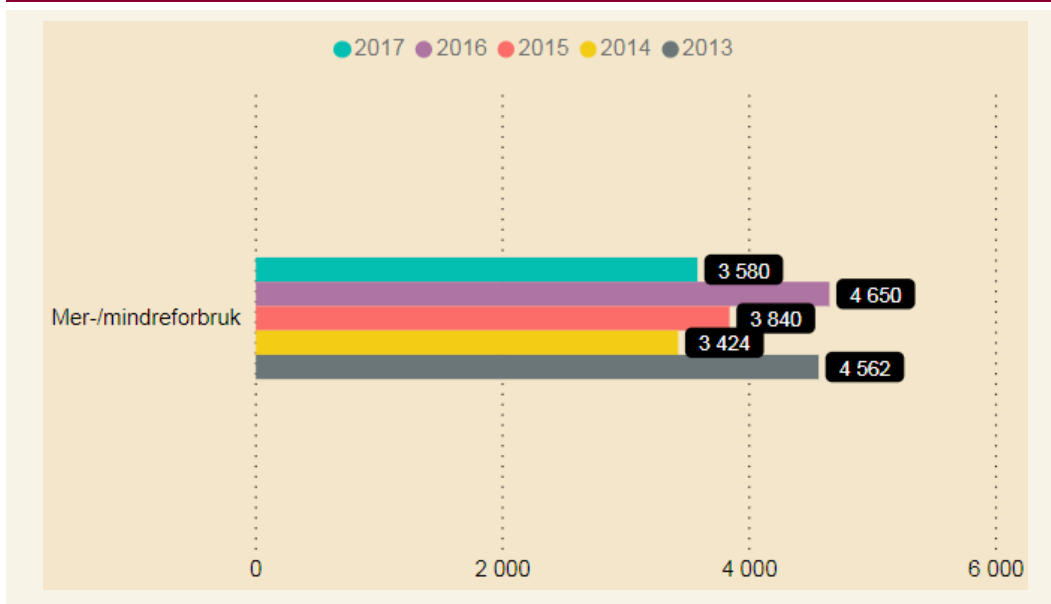
Inntekter

Innbetaling av avdrag på lån til Innovasjon Norge AS og Eksportkreditt Norge AS utgjør nær tre firedeler av departementets inntekter. De to største postene under *overføringer fra andre* er aksjeutbytte og renter fra eksportkredittordningen. Departementets driftsinntekter er marginale.

1) 0 % kan bety andel opp til 0,49 prosent.

Mer- og mindreforbruk og overført bevilgning

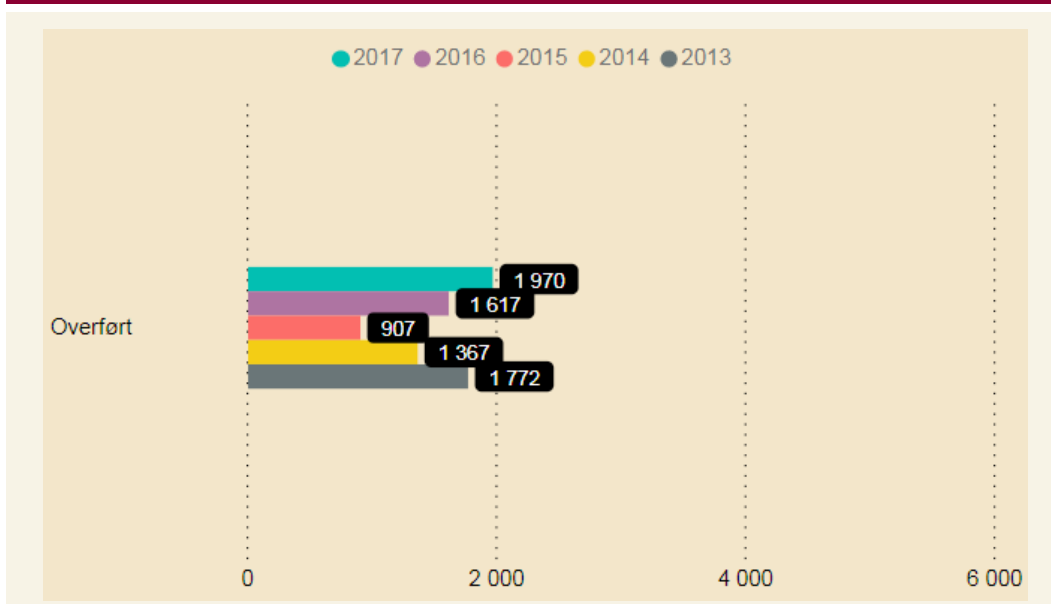
Figur 2 Oversikt over merforbruk (-), mindreforbruk (+) 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 2 viser utviklingen i mer-/mindreforbruk de siste fem årene. Departementsstrukturen ble endret fra 2014. I tall for 2013 inngår Nærings- og handelsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet.

Det er et betydelig mindreforbruk på departementets ansvarsområde. En stor del av mindreforbruket skyldes forsinkelser i investeringsaktiviteter hos henholdsvis Brønnøysundregistrene og Havforskningsinstituttet. Videre er det gitt tilsagn om tilskudd på flere områder der utbetalingen først kommer på et senere tidspunkt. Det vesentligste gjelder Innovasjon Norge AS. I tillegg har Eksportkreditt Norge AS gitt færre lån som følge av at prosjekter har blitt kansellert eller utsatt.

Figur 3 Oversikt over overført bevilgning 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 3 viser overført bevilgning de siste fem årene.

1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper

Det er 16 virksomheter under dette departementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet.

Tabell 1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettet)	9	6
Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettet)	0	1
Forvaltningsbedrifter	0	1

2 Utviklingstrekk

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar for å utforme en framtidsrettet nærings- og sjømatpolitikk. Departementet skal fremme norsk næringsliv og handel og bidra til en bærekraftig forvaltning av fiskeri- og havbruksnæringen. Departementet har også ansvaret for skipsfartspolitik.

Garantiinstituttet for Eksportkreditt (GIEK) er statens største finansvirkemiddel for eksport, med rammer på om lag 183 milliarder kroner. Olje- og offshoresektoren er dominerende i GIEKs garantiportefølje. Sektoren har siden 2014 vært preget av en konjunkturedgang, som ifølge GIEK er forsterket av en overkapasitet av fartøyer i markedet. Den negative utviklingen for mange selskaper i offshoresektoren materialiserer seg i GIEKs fondsregnskap i form av vesentlige tapsavsetninger på garantiansvar, nedskrivninger på fordringer og betydelige utbetalinger under garantier. GIEKs styre vurderer at tapsavsetninger og nedskrivninger dekker framtidige forventede tap, og at ordningene kan forventes å gå i balanse over tid.

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar for statens tilskudd til Institutt for energiteknikk og for finansieringen av Norges medlemskontingent i Haldenprosjektet (the OECD Halden Reactor Project). Midlene kanaliseres gjennom Norges forskningsråd. Departementet har opprettet en egen statlig virksomhet, Norsk nukleær dekommisjonering (NND), som har til oppgave å avvikle nasjonale atomanlegg og håndtere atomavfall. Dette medfører at staten tar ansvaret for dekommisjonering og lagring av atomavfall, og at det etableres et skille mellom avfallsprodusent og avfallshåndterer.

Klagenemdsekretariatet er opprettet som en ny virksomhet under departementet. Sekretariatet betjener seks klagenemnder: Klagenemnda for offentlige anskaffelser, Konkurransesklagenemnda, Mediesklagenemnda, Stiftelsesklagenemnda, Lotterinemnda og Frivillighetsregisternemnda. Opprettelsen av et felles sekretariat skal legge til rette for en mer kostnadseffektiv drift av sekretariatsfunksjonen for de aktuelle nemndene.

I Dokument 1 (2017–2018) pekte Riksrevisjonen på at det, etter at mineralloven trådte i kraft i 2010, er store utfordringer i arbeidet med konsesjonsbehandling og tilsynsvirksomhet hos Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren på Svalbard (DMF). Riksrevisjonen hadde merknader til departementets oppfølging. Det var et betydelig etterslep på behandlingen av konsesjonssøknader, med en estimert

saksbehandlingstid på seks år. Revisjonen viste at det i 2016 bare var gjennomført 21 stedlige driftstilsyn blant de om lag 1300 uttakene DMF skal føre driftstilsyn med. Departementet ble anbefalt å følge opp DMF og vurdere om virksomheten har tilstrekkelige rammevilkår for å kunne ivareta minerallovens krav.

Riksrevisjonen merker seg at departementet i 2017 har iverksatt tiltak for å øke kapasiteten og ressursene i DMF. Blant annet er det etablert et hurtiglinjeprojekt for raskere søknadsbehandling og forberedelser til digitalisert søknadsbehandling². Det er også tilført midler for å styrke bemanningen og kompetansen, men departementet opplyser at DMF fortsatt vil ha begrenset mulighet til å prioritere stedlige driftstilsyn.

3 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Nærings- og fiskeridepartementet og de underliggende virksomhetene, samt for fondene, og består av ledelseskommmentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontorapportering, inklusiv noter. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i *regelverk for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

På Nærings- og fiskeridepartementets område anvender underliggende virksomheter ulike finansielle rammeverk for avleggelse av regnskap. De siste årene har flere av departementets underliggende virksomheter endret regnskapsprinsipp til statlige regnskapsstandarder (SRS) - herunder Justervesenet, Norges Geologiske Undersøkelse og Havforskningsinstituttet. Fra 1. januar 2017 fører også Brønnøysund-registrene virksomhetsregnskap etter SRS.

3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen har avgitt 22 revisjonsberetninger hvorav én til departementet og 17 til underliggende virksomheter³. Det er i tillegg avgitt revisjonsberetninger til Garantikassen for fiskere, Likviditetsfondet i Pensjonstrygden for fiskere, samt til to statlige fond.⁴ Det er også utstedt revisjonsbrev til regnskapet for utlånsordningen som forvaltes av Eksportkreditt Norge AS.

Riksrevisjonen kontrollerer årlig at regnskapene for alle virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.

Gjennom den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen om årsregnskapet gir et dekkende bilde i tråd med det valgte finansielle rammeverket for årsregnskapet. Dette rammeverket består av *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget* (bevilgningreglementet), økonomiregleverket og *de statlige regnskapsstandardene* (SRS) for de som har valgt å avlegge et periodisert årsregnskap.

Den finansielle revisjonen rapporteres i en revisjonsberetning. Departementet og virksomhetene publiserer revisjonsberetningen sammen med årsregnskapet på nettsidene sine. Revisjonsberetningen kan være i form av en umodifisert uttalelse når årsregnskapet ikke inneholder vesentlige feil, eller i form av en modifisert uttalelse når årsregnskapet inneholder vesentlige feil. Modifisert uttalelse kan ha tre former: med

2) Hurtiglinjeprojektet innebærer at en gruppe personer skjermes for øvrige oppgaver for å behandle de enkleste søknadene innen byggeråstoff.

3) Én virksomhet mottar to beretninger, henholdsvis til administrasjonsregnskap og fondsregnskap.

4) Se vedlegg 2 for oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2017.

forbehold, negativ eller ikke uttalelse. Formen avhenger av omfanget på feil og mangler i årsregnskapet.

Sammen med den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen etterlevelsen av administrativt regelverk, herunder økonomireglementet. Riksrevisjonen modifierer sin uttalelse om administrativt regelverk ved vesentlig brudd og opplyser om dette i revisjonsberetningen.

3.1.1 Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Nærings- og fiskeridepartementets ansvarsområde.

3.1.2 Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Nærings- og fiskeridepartementets ansvarsområde.

4 Saksforhold

Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådets iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

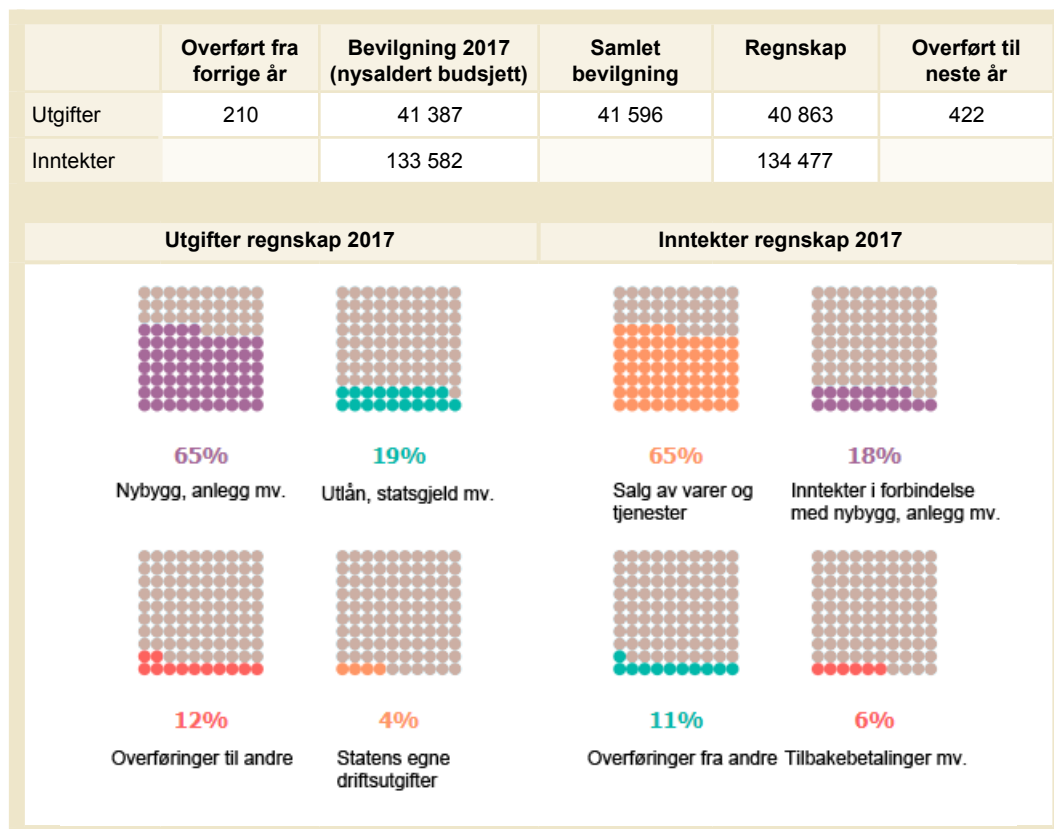
Riksrevisjonen rapporterer ingen slike revisjoner i Dokument 1 (2018–2019) på dette departementsområdet.

Olje- og energidepartementet

1 Departementets budsjett og regnskap for 2017

1.1 Tall og grafikk¹

Figur 1 Budsjett og regnskap for 2017 (i millioner kroner)



Figur 1 gir en oversikt over utgifter og inntekter på departements ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*.

Utgifter

Nybygg, anlegg mv. gjelder i hovedsak investeringer på sokkelen ved Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE).

Utlån og statsgjeld mv. gjelder i hovedsak erverv av aksjer i Statoil ASA.

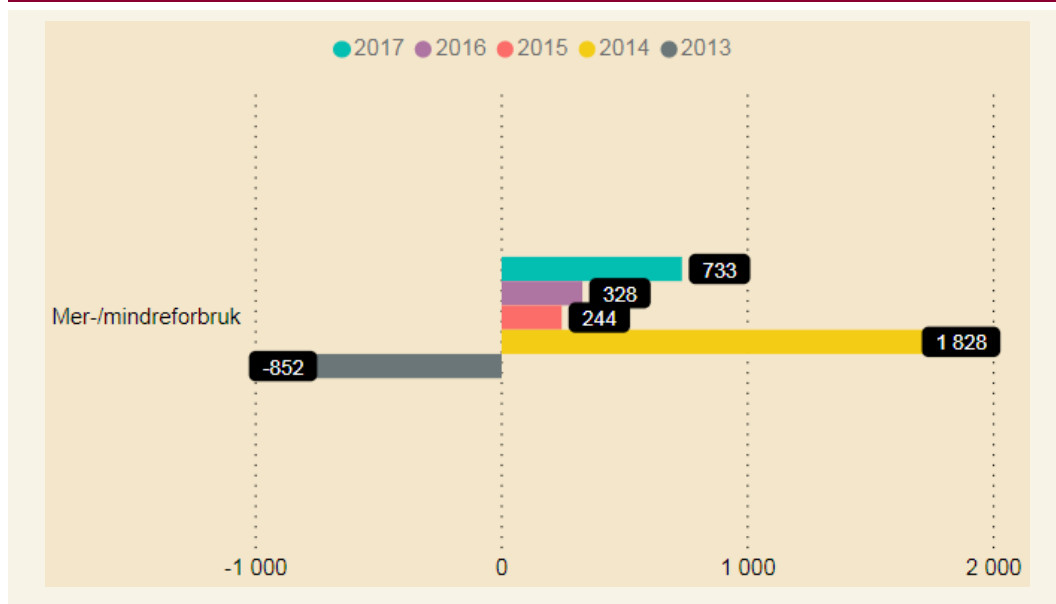
Inntekter

Både *salg av varer og tjenester* og *nybygg og anlegg* omfatter SDØEs salg av olje og gass, og annen aktivitet i virksomheten.

1) 0 % kan bety andel opp til 0,49 prosent.

Mer- og mindreforbruk og overført bevilgning

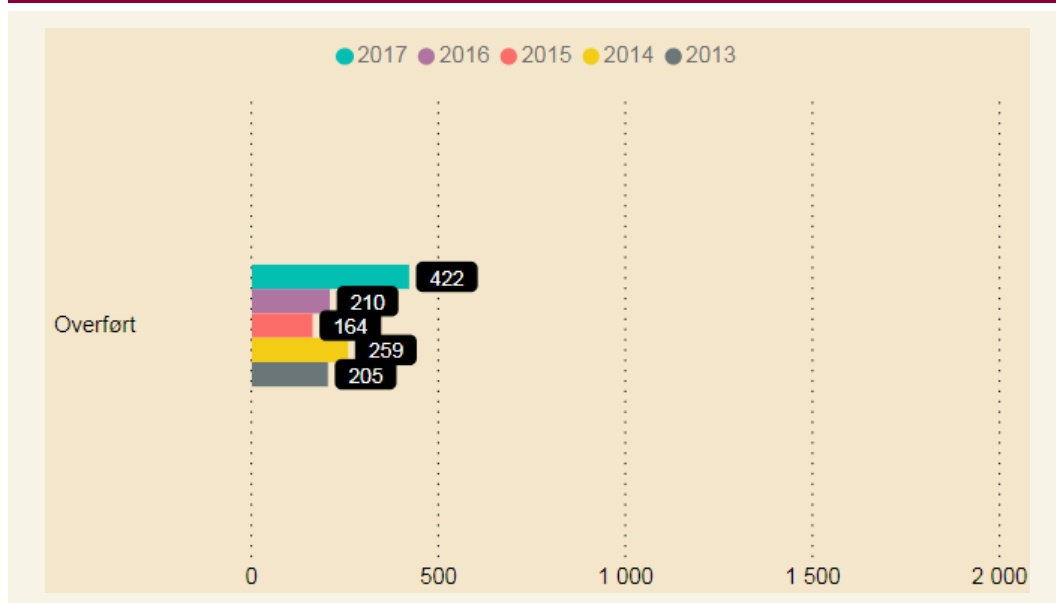
Figur 2 Oversikt over merforbruk (-), mindreforbruk (+) 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 2 viser mer- og mindreforbruk i departementet de fem siste årene. Det er mindreutgifter på enkelte poster. Dette skyldes forsinkelser og midlene vil dermed bli utbetalt på et senere tidspunkt.

I 2017 er det merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler/poster, men disse er enten av mindre betydning eller det er gitt en tilfredsstillende redegjørelse for dem i forklaringer til statsregnskapet.

Figur 3 Oversikt over overført bevilgning 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 3 viser overføring på departementet de fem siste årene.

1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper

Det er tre virksomheter under dette departementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet. De tre virksomhetene under Olje- og energidepartementet er svært ulike, og SDØE har unntak fra standardkrav til rapportering.

Tabell 1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettet)	4*	0

* Her inngår SDØE, som avgir regnskap etter kontantprinsippet og etter *Norwegian generally accepted accounting principles* NGAAP (norske regnskapsstandarder).

2 Utviklingstrekk

Olje- og energidepartementet har som hovedoppgave å legge til rette for en samordnet og helhetlig energipolitikk. Et overordnet mål er å sikre høy verdiskaping gjennom effektiv og miljøvennlig forvaltning av energiresursene. Departementet har ansvar for etatsstyringen av blant annet Oljedirektoratet og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).

I Dokument 1 (2017–2018) omtalte Riksrevisjonen at Oljedirektoratet fortsatt ikke hadde et tilfredsstillende styringssystem for informasjonssikkerhet i samsvar med *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen* (eForvaltningsforskriften) § 15 og anerkjente standarder. Riksrevisjonen har også tidligere rapportert om vesentlige svakheter ved informasjonssikkerheten i Oljedirektoratet og om at sikkerheten i databasen DISKOS1 ikke har vært fulgt godt nok opp, jf. Dokument 1 (2014–2015).

Olje- og energidepartementet opplyser at det følger opp arbeidet med forbedring av styringssystemet for informasjonssikkerhet og at det er tema på styringsdialogmøter mellom departementet og Oljedirektoratet. Dette innebærer blant annet at verdi- og risikovurderinger og konsekvens- og sannsynlighetsvurderinger skal oppdateres årlig. I tillegg skal et nytt dokumentasjonsverktøy tas i bruk. Riksrevisjonen vil følge arbeidet med informasjonssikkerheten i Oljedirektoratet videre.

3 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Olje- og energidepartementet og underliggende virksomheter, og består av ledelseskommentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering, inklusiv noter. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i *regelverk for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen har avgitt fire revisjonsberetninger hvorav én til departementet og tre til underliggende virksomheter.²

2) Se vedlegg 2 for oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2017.

Riksrevisjonen kontrollerer årlig at regnskapene for alle virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.

Gjennom den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen om årsregnskapet gir et dekkende bilde i tråd med det valgte finansielle rammeverket for årsregnskapet. Dette rammeverket består av *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet), økonomiregelverket og *de statlige regnskapsstandardene* (SRS) for de som har valgt å avlegge et periodisert årsregnskap.

Den finansielle revisjonen rapporteres i en revisjonsberetning. Departementet og virksomhetene publiserer revisjonsberetningen sammen med årsregnskapet på nettsidene sine. Revisjonsberetningen kan være i form av en umodifisert uttalelse når årsregnskapet ikke inneholder vesentlige feil, eller i form av en modifisert uttalelse når årsregnskapet inneholder vesentlige feil. Modifisert uttalelse kan ha tre former: med forbehold, negativ eller ikke uttalelse. Formen avhenger av omfanget på feil og mangler i årsregnskapet.

Sammen med den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen etterlevelsen av administrativt regelverk, herunder økonomireglementet. Riksrevisjonen modifiserer sin uttalelse om administrativt regelverk ved vesentlig brudd og opplyser om dette i revisjonsberetningen.

Tabellen viser en oversikt over de virksomheter der Riksrevisjonen har funnet vesentlige feil i årsregnskapet og/eller brudd på administrativt regelverk som medfører at det må avgis en modifisert uttalelse.

Tabell 2 Revisjonsberetninger med modifiserte uttalelser		
Navn	Modifisering regnskap	Modifisering administrativ regelverk
Oljedirektoratet		x

3.1.1 Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Olje- og energidepartementets ansvarsområde.

3.1.2 Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

Oljedirektoratet

Revisjonen viste flere tilfeller av brudd på kravene i *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) og prinsippet om dobbel bokføring.

4 Saksforhold

Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådens iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

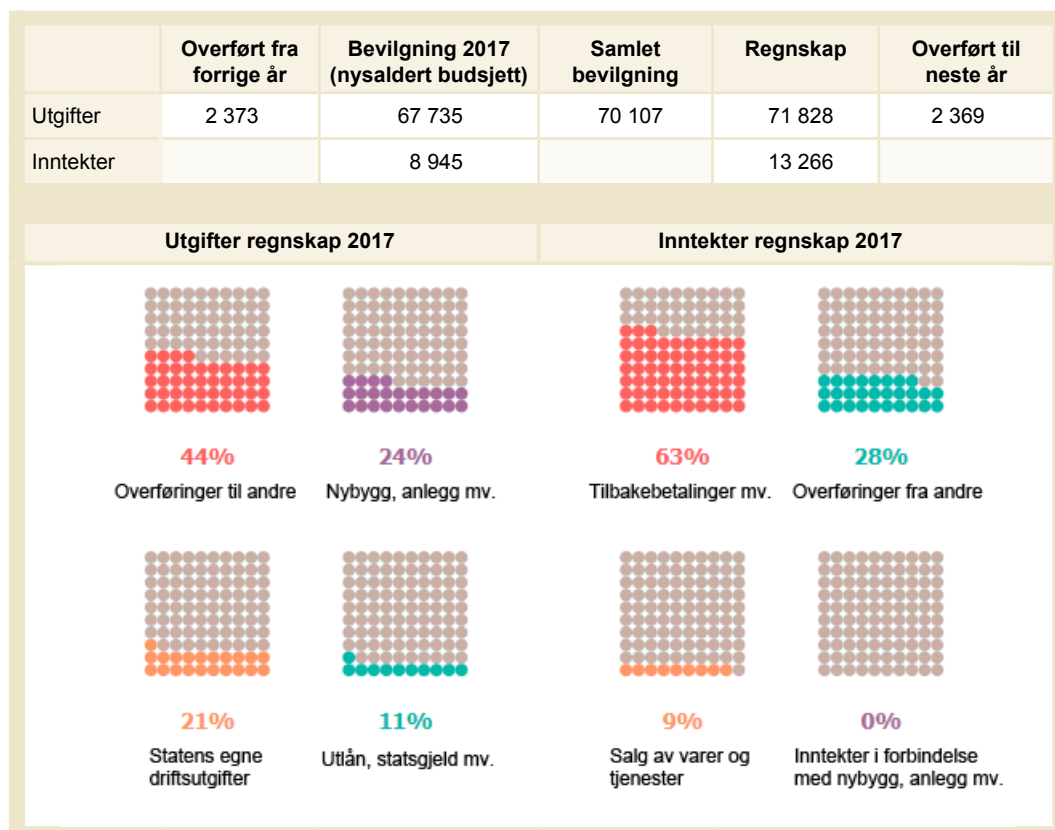
Riksrevisjonen rapporterer ingen slike revisjoner i Dokument 1 (2018–2019) på dette departementsområdet.

Samferdselsdepartementet

1 Departementets budsjett og regnskap for 2017

1.1 Tall og grafikk¹

Figur 1 Budsjett og regnskap for 2017 (i millioner kroner)



Figur 1 gir en oversikt over utgifter og inntekter på departements ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*.

Utgifter

Overføring til andre består i stor grad av utgifter til kjøp av persontransport med tog og kjøp av infrastrukturtenester i jernbanesektoren.

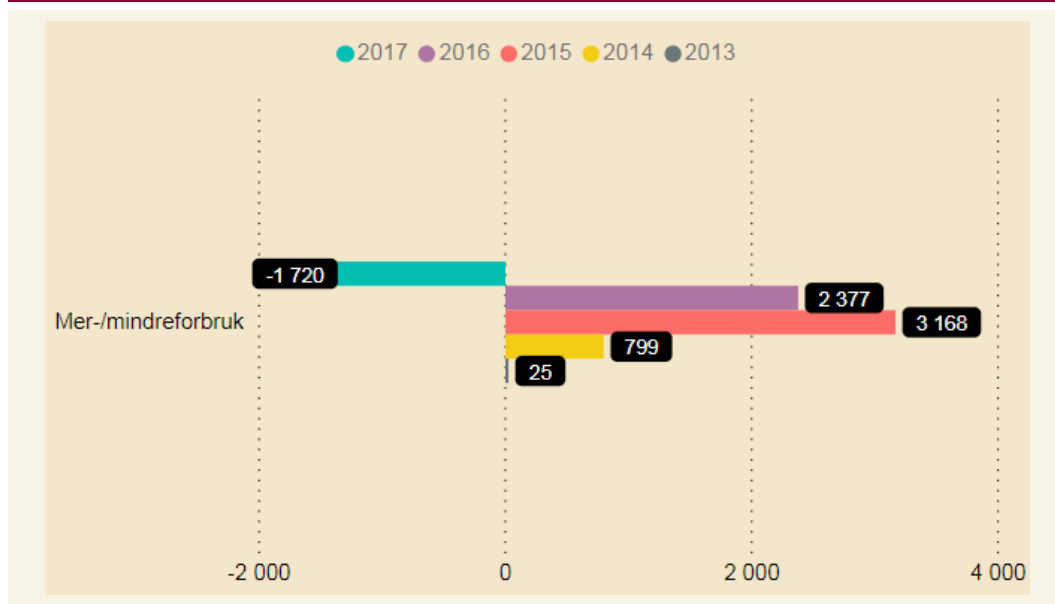
Inntekter

Tilbakebetalinger mv. består i all hovedsak av en inntektsføring i forbindelse med overføringen av ROM Eiendom AS fra NSB AS til Bane NOR SF.

1) 0 % kan bety andel opp til 0,49 prosent.

Mer- og mindreforbruk og overført bevilgning

Figur 2 Oversikt over merforbruk (-), mindreforbruk(+) 2013–2017 (i millioner kroner)



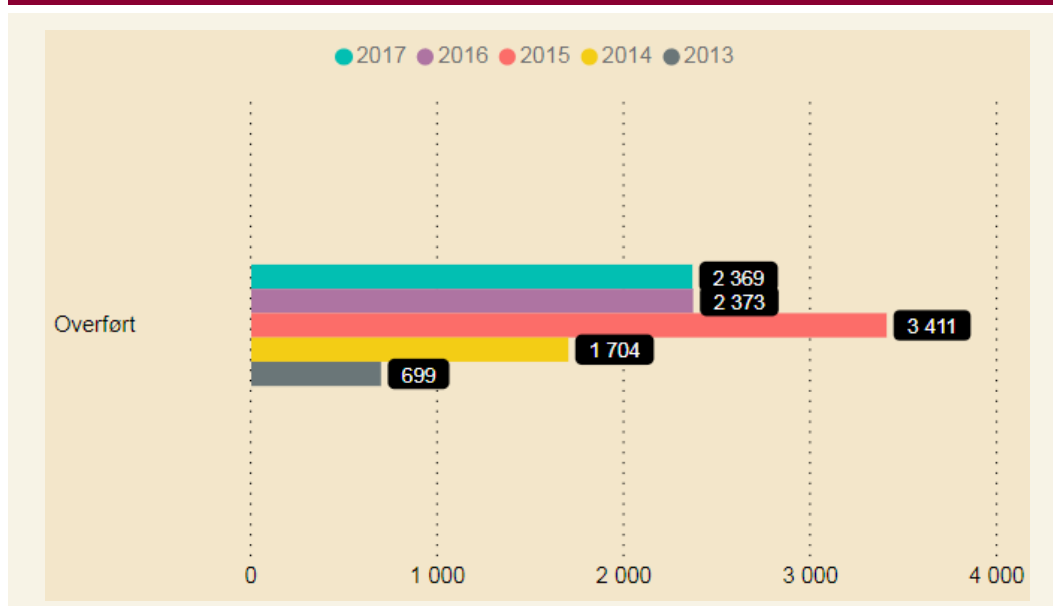
Figur 2 viser mer- og mindreforbruk i departementet de fem siste årene.

Riksrevisjonen konstaterer at tiltakene Samferdselsdepartementet har satt i gang for å redusere mindreforbruket på kapittel 1320 post 63 *Tilskudd til gang- og sykkelveger* ikke har gitt resultater. Siden ordningen ble etablert fra budsjettåret 2015 har mindreforbruket vært økende og det akkumulerte beløpet ved utgangen av budsjettåret 2017 er 170 millioner kroner.

Riksrevisjonen konstaterer videre at Samferdselsdepartementet ikke har sørget for at bevilgningen på kapittel 1330 post 63 *Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter* er brukt som forutsatt. Tilskuddsposten ble opprettet fra budsjettåret 2015, men retningslinjer for utbetaling av midlene blir først fastsatt i 2018. Det har fram til utgangen av budsjettåret 2017 ikke vært utbetalinger fra denne posten. Det akkumulerte mindreforbruket er på 444,8 millioner kroner.

Det er i tillegg til dels vesentlig mindreforbruk på flere kapitler og poster under departementets ansvarsområde. Totalt er det et merforbruk på Samferdselsdepartementets kapitler og poster, som skyldes overføring av ROM Eiendom fra NSB AS til Bane Nor SF, jf. kgl.res.15. desember 2017.

Figur 3 Oversikt over overført bevilgning 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 3 viser overføring på departementet de fem siste årene.

1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper

Det er åtte virksomheter under dette departementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet.

Tabell 1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettet)	8	1

2 Utviklingstrekk

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for luftfarts-, veg- og jernbanesektoren, riksvegferjene, post- og televirksomheten, kystforvaltningen og havne- og sjøtransportpolitikken. Endringer på departementsområdet de seneste årene har blant annet vært gjennomføringen av jernbanereformen og regionreformen, der en desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene har blitt vurdert. Fra 2017 ble Vegtilsynet et selvstendig forvaltningsorgan direkte underlagt Samferdselsdepartementet, noe som har bidratt til et organisatorisk og styringsmessig skille fra resten av virksomheten til Statens vegvesen.

I Dokument 1 (2017–2018) omtalte Riksrevisjonen at Statens vegvesen ikke hadde fullført arbeidet med å etablere et helhetlig styringssystem for informasjonssikkerhet. I tillegg kritiserte Riksrevisjonen Statens vegvesen for at det fortsatt eksisterte en risiko for at personopplysninger i saksbehandlingssystemet Autosys trafikanter kunne bli eksponert for uvedkommende. Samferdselsdepartementet viser til at Statens vegvesen i løpet av 2018 vil ta i bruk et helhetlig styringssystem for informasjonssikkerhet. Departementet vil følge opp arbeidet på dette området i etatsstyringsdialogen. Styringssystemet vil være en del av Statens vegvesens kvalitetssystem.

I Dokument 1 (2017–2018) omtalte Riksrevisjonen også at Jernbaneverket ikke fullt ut hadde brukt prioriterte midler til fornyelse av infrastruktur i Oslo-området. Samferdselsdepartementet opplyser at Jernbanedirektoratet, både i rollen som koordinerende ledd i jernbanesektoren og ved kjøp av infrastrukturtenester fra Bane NOR SF, er bedt om å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Riksrevisjonen har i perioden 2012 til 2015 i de årlige Dokument 1 til Stortinget hatt merknader til deler av Statens vegvesens drifts-, vedlikeholds- og investeringsvirksomhet. Kritikken har blant annet omfattet kostnads- og tidsoverskridelser på entreprisekontrakter, mangelfull prosjektstyring, kostnadsoverskridelser på konsulentkontrakter og svakheter i forvaltningen av driftskontrakter. Ved behandlingen av Riksrevisjonens dokumenter har kontroll- og konstitusjonskomiteen sluttet seg til at Samferdselsdepartementet skulle følge opp Riksrevisjonens anbefalinger.

I 2017 har Riksrevisjonen kontrollert om Statens vegvesen gjennom det etablerte styringssystemet sikrer at tiltak for å utbedre tidligere avdekkede mangler og svakheter ved drifts-, vedlikeholds- og investeringsvirksomheten blir gjennomført og fulgt opp.

Revisjonen viser at Statens vegvesen ikke har satt i gang flere av tiltakene som skulle sikre at tidligere avdekkede mangler og svakheter ved drifts-, vedlikeholds- og investeringsvirksomheten er korrigert og fulgt opp. Samferdselsdepartementet har ingen kommentarer til revisjonen og viser til at det nå gjennomføres konkrete tiltak i Statens vegvesen.

3 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Samferdselsdepartementet og underliggende virksomheter, samt for fondet, og består av ledelseskomentarar og oppstilling av bevilgnings- og artskontorapportering, inklusiv noter. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i *regelverk for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket). Departementet og fondet utarbeider ikke årsrapport.

Statlige virksomheter er pålagte å etablere god intern kontroll blant annet til regnskapsføring og økonomiforvaltning for å forhindre styringssvikt, feil og endring av regnskapsdata. Ledelsens og tilsattes kompetanse, arbeidsdeling og identifisering av risikofaktorer er komponenter som har betydning for virksomhetenes internkontroll. Det er noen av virksomhetene under Samferdselsdepartementet som fortsatt ikke er i mål med å etablere en tilfredsstillende intern kontroll jf. kravene i bestemmelsene om økonomistyring i staten.

3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen har avgitt ti revisjonsberetninger hvorav én til departementet, åtte til underliggende virksomheter og én til fondet.²

Riksrevisjonen kontrollerer årlig at regnskapene for alle virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.

Gjennom den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen om årsregnskapet gir et dekkende bilde i tråd med det valgte finansielle rammeverket for årsregnskapet. Dette rammeverket består av *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget*

2) Se vedlegg 2 for oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2017.

(bevilgningsreglementet), økonomiregelverket og *de statlige regnskapsstandardene* (SRS) for de som har valgt å avlegge et periodisert årsregnskap.

Den finansielle revisjonen rapporteres i en revisjonsberetning. Departementet og virksomhetene publiserer revisjonsberetningen sammen med årsregnskapet på nettsidene sine. Revisjonsberetningen kan være i form av en umodifisert uttalelse når årsregnskapet ikke inneholder vesentlige feil, eller i form av en modifisert uttalelse når årsregnskapet inneholder vesentlige feil. Modifisert uttalelse kan ha tre former: med forbehold, negativ eller ikke uttalelse. Formen avhenger av omfanget på feil og mangler i årsregnskapet.

Sammen med den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen etterlevelsen av administrativt regelverk, herunder økonomireglementet. Riksrevisjonen modifiserer sin uttalelse om administrativt regelverk ved vesentlig brudd og opplyser om dette i revisjonsberetningen.

Tabell 2 Revisjonsberetninger med modifiserte uttalelser

Navn	Modifisering regnskap	Modifisering administrativ regelverk
Samferdselsdepartementet	Forbehold	
Statens vegvesen	Forbehold	

3.1.1 Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet har mottatt revisjonsberetning med forbehold. Bakgrunnen er at kapitalforhøyelsen på 1 milliard kroner i Nye Veier AS er presentert feil i artskontorapporteringen.

Statens vegvesen

Statens vegvesen har mottatt revisjonsberetning med forbehold. Bakgrunnen for forbeholdet er at saldoen på regnskapslinjen *forskudd vegarbeid* inneholder 122,5 millioner kroner som er gjort opp i tidligere år. Dette påvirker også mellomregnskapet med statskassen. I tillegg er ikke tilbakebetaling av forskudd til bompengeselskapene på 96 millioner kroner korrekt klassifisert. Statens vegvesen har også feilaktig betalt husleie for første kvartal 2018 på 18,8 millioner kroner.

Ut over virksomhetene nevnt over, har ikke Riksrevisjonen kommentarer til årsregnskapene under departementets ansvarsområde.

3.1.2 Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Samferdselsdepartementets ansvarsområde.

4 Saksforhold

Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådets iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

Nedenfor følger resultatet av denne revisjonen.

4.1 Etats- og virksomhetsstyringen av Kystverket

4.1.1 Innledning – Revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Kystverkets styring og oppfølging er innrettet slik at etaten når sine mål på en effektiv måte, og om Samferdselsdepartementet bidrar til dette gjennom etatsstyringen.

Kystverket er et rådgivende og utøvende organ for Samferdselsdepartementet innen transportplanlegging, kystforvaltning, sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning. Samlet hadde Kystverket et budsjett på om lag tre milliarder kroner i 2017, jf. Innst. 13 S (2016–2017) til Prop. 1 S (2016–2017) fra Samferdselsdepartementet.³ Kystverkets om lag 1000 årsverk er fordelt på fem regioner, tre driftsenheter (rederi, lostjenesten og beredskapssenteret) og ett hovedkontor. I de fem regionene er det i tillegg etablert kompetansesentre, som utfører nasjonale oppgaver på bestilling fra hovedkontoret. Kystverkets mest vesentlige virksomhetsområder er

- losområdet, herunder formidling av loser, losing, oppfølging av kontrakt med losenes tilbringertjeneste, forvaltning av farledsbevisordningen, loseksaminering, regelverksutvikling, utarbeidelse av forslag til avgiftsnivå og innkreving av avgifter.
- navigasjonsinfrastruktur, herunder drift, vedlikehold og fornyelse av de om lag 21 000 navigasjonsinnretningene langs norskekysten.
- beredskap, herunder ivaretagelse av statens ansvar for beredskap mot akutt forurensning, å samordne og øve private, kommunale og statlige beredskapsressurser, å påse at ansvarlig forurensner eller kommune oppfyller aksjonsplikten sin, og å holde oversikt over skipsvrak og eventuelt iverksette tiltak for å redusere miljørisikoen fra disse.
- utbygging av farleder og fiskerihavner, herunder utredning, planlegging og bygging av farleder og fiskerihavner der Kystverket står for utredning og planlegging mens selve byggingen settes ut til eksterne.

For å belyse etats- og virksomhetsstyringen av Kystverket er det innhentet informasjon om den overordnede styringen, samt informasjon om områdene los, navigasjonsinfrastruktur og utbygging av farleder og fiskerihavner. De tre områdene ble valgt fordi de er vesentlige. Kystverkets arbeid med beredskap er belyst i en annen revisjon og inngår derfor ikke i denne undersøkelsen. Undersøkelsesperioden har vært 2015 til 2017.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Prop. 1 S fra Samferdselsdepartementet i perioden 2015 til 2017 med transport- og kommunikasjonskomiteens innstillinger
- Innst. 450 S (2012–2013) fra transport- og kommunikasjonskomiteen jf. Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*
- Innst. 72 S (2016–2017) fra transport- og kommunikasjonskomiteen jf. Meld. St. 35 (2015–2016) *På rett kurs. Forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning*
- krav til virksomhetsstyring og etatsstyring fra blant annet *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet), *økonomireglementet* og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene)

Utkastet til revisjonsrapport ble forelagt Samferdselsdepartementet 26. mars 2018. Departementet har i brev av 23. april 2018 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

3) En andel av utgiftene til losordningen og driften av sjøtrafikksentralene dekkes av inntekter fra skipsfarten i form av avgifter, som føres i et eget kapittel under Samferdselsdepartementet.

4.1.2 Hovedfunn

- Kystverket har ikke etablert et godt nok system for å måle og følge opp resultatene av virksomheten.
- Kystverket har ikke utbedret mangler i styringssystemene.
- Kystverket har, med unntak av for lostjenesten, lite styringsinformasjon som kan belyse om virksomheten drives effektivt.
- Samferdselsdepartementet har lite informasjon om Kystverkets resultater, og departementets styring er i hovedsak konsentrert om losområdet.

4.1.3 Riksrevisjonens merknader

Kystverket har ikke etablert et godt nok system for å måle og følge opp resultatene av virksomheten

Av økonomireglementet går det fram at fastsetting av mål og resultatkrav er grunnleggende styringsprinsipper. Undersøkelsen viser at Kystverket ikke har etablert en overordnet strategi for virksomheten eller for etatens kjerneoppgaver. Det er i liten grad satt langsiktige mål for virksomheten. Kystverkets målstruktur er basert på de fire transportpolitiske hovedmålene, men den videre operasjonaliseringen av målene er i stor grad overlatt til hovedkontorets underliggende enheter. Krav fra hovedkontoret til underliggende enheter formidles i et stort antall årlige oppdragsbrev, og i 2017 ble det internt i Kystverket tatt opp at oppdragsstyringen krever mer administrative ressurser enn nødvendig. Rapporteringen er i hovedsak konsentrert om gjennomførte aktiviteter framfor oppnådde resultater. I 2017 startet Kystverket et arbeid med å legge om oppdragsstyringen, blant annet for å utvikle mer presis og kortfattet styringsinformasjon. Arbeidet skal føre til en målstruktur med tydeligere sammenhenger mellom hovedmål, delmål og resultatindikatorer. Det er imidlertid ikke satt noen tidsplan for når arbeidet skal være ferdig.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Kystverket ikke har etablert et godt nok system for å måle og følge opp resultater av virksomheten. Fastsettelse av mål- og resultatkrav, og systematisk oppfølging av disse, er viktig for å sikre at ressursene som tildeles Kystverket gir gode og effektive løsninger for brukerne av etatens tjenester.

Kystverket har ikke utbedret mangler i styringssystemene

Det går fram av økonomireglementet at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll, blant annet for å sikre at ressursbruken er effektiv. I 2010 var konklusjonen i en ekstern konsulentrapport at Kystverket ikke hadde et helhetlig internkontrollsystem og i rapporten kom det klare anbefalinger om forbedringer. I starten av 2018 var flere av anbefalingene i rapporten fortsatt ikke fulgt opp.

Undersøkelsen viser at manglende prosedyrer og retningslinjer, og lite systematikk i forankringen av eksisterende prosedyrer og retningslinjer, har bidratt til ulikheter i utførelsen av like oppgaver, variasjon i plankvalitet og unødvendig ressursbruk. Kystverkets ledelse setter i verk tiltak når avvik fra prosedyrer og retningslinjer oppdages. Avvikene skal meldes i et støttesystem. Dette systemet har imidlertid tekniske problemer og er derfor lite brukt.

Riksrevisjonen mener at det er kritikkverdig at Kystverket fortsatt ikke har utbedret påviste og vesentlige mangler i styringssystemene. Ufullstendige og lite forankrede styringssystemer gir risiko for brudd på lover og regler, og for svekket kvalitet og effektivitet i oppgaveutførelsen.

Kystverket har, med unntak av for lostjenesten, lite styringsinformasjon som kan belyse om virksomheten drives effektivt

Økonomibestemmelsene setter krav om at Kystverkets styring skal være innrettet slik at virksomhetens økonomisystem sammen med statistikk, analyser og andre relevante systemer belyser om virksomheten drives effektivt når det gjelder kostnader og resultatoppgjør. Undersøkelsen viser at Kystverket har lite informasjon om etatens kostnads- og produksjonsutvikling. Oppfølgingen av effektivitet i arbeidsprosessene varierer imidlertid mellom virksomhetsområdene, og lostjenesten har kommet lengst i dette arbeidet.

I 2013 ble det gjennomført en offentlig utredning av losområdet, som pekte på flere svakheter ved Kystverkets fordeling av losområdet på Kystverkets fem regioner. I tråd med utvalgets anbefalinger ble den operative delen av losområdet i 2015 skilt ut fra regionene i en egen driftsenhet. Undersøkelsen viser at utskillelsen har ført til kortere styringslinjer, forbedret styring og effektiviseringsgevinster. For *navigasjonsinfrastrukturområdet* og *utbyggingsområdet* er ansvaret og oppgavene delt mellom Kystverkets hovedkontor, regioner, fagsentre og en driftsenhet (Kystverket Rederi). Videre er ansvaret for innkjøp og anskaffelser delt mellom ulike enheter. For disse områdene viser undersøkelsen at Kystverkets organisering bidrar til å gjøre styringen krevende.

På *navigasjonsinfrastrukturområdet* er reduksjon av vedlikeholdsetterslepet en prioritering fra Samferdselsdepartementet. I undersøkelsesperioden har det vært betydelig usikkerhet med hensyn til om beregningene av etterslepet gir et korrekt bilde av etterslepets faktiske størrelse. Mangel på strategier og annen styringsinformasjon på området, har bidratt til at etaten ikke har en felles forståelse av hva som skal prioriteres, og hvordan oppgavene skal løses. Videre har plankvaliteten variert, og planleggingsarbeidet har tidvis blitt nedprioritert i regionene. Kystverket Rederi har utviklet styringsinformasjon som på sikt kan bidra til å belyse om utførelsen av vedlikeholdet av innretningene drives effektivt, men denne informasjonen har hovedkontoret ennå ikke tatt i bruk.

På *utbyggingsområdet* er det ingen systematisk oppfølging av effektiviteten i gjennomføringen av prosjektene. Det er ikke utarbeidet indikatorer som kan belyse om prosjektene blir gjennomført effektivt, og det blir ikke rapportert om framdrift i forhold til opprinnelige planer. Det blir heller ikke gjennomført evalueringer av om prosjektene er gjennomført innen tidsrammen, og hvor godt samhandlingen mellom de involverte aktørene fungerte. Det er planer om å evaluere effektiviteten i utbyggingsprosjektene, men arbeidet er i startfasen.

Undersøkelsen viser at det er dårlig kvalitet på planene for Kystverkets utbyggingsprosjekter, og at dette henger sammen med manglende utveksling av informasjon mellom fagsentrene på *navigasjonsinfrastrukturområdet* og *utbyggingsområdet*. Videre viser undersøkelsen at det er behov for et tettere samarbeid mellom de to fagsentrene, med sikte på å oppnå en bedre og mer effektiv gjennomføring av prosjektene.

Kystverket anskaffer for om lag 1,5 milliarder kroner årlig. Over en tredel av Kystverkets ansatte kan forplikte etaten økonomisk. Undersøkelsen viser at svært få av disse har spesialisert kompetanse på innkjøpsprosessen. Videre er det stor variasjon når det gjelder hvordan de ulike enhetene arbeider med anskaffelser. Av interne dokumenter fra Kystverket og intervju med staben med ansvar for anskaffelser ved hovedkontoret har det framkommet at Kystverket kunne fått mer ut av midlene etaten anskaffer for, og at staben har gitt uttrykk for at antallet ansatte som kan forplikte etaten økonomisk må reduseres.

Videre viser undersøkelsen at Kystverket i liten grad har lyktes med å etablere samarbeid på tvers av enheter, selv om kystdirektøren mener slikt samarbeid må være en forutsetning når organisasjonen er spredt rundt store deler av landet. Manglende samarbeid på tvers av enheter gir risiko for svak utnyttelse av tilgjengelige ressurser.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Kystverket, med unntak av lostjenesten, i liten grad har utviklet styringsinformasjon som kan belyse om driften er effektiv, og at etaten ikke har etablert en mer samordnet og effektiv styring av områder hvor flere enheter deler ansvaret. Kystverket forvalter årlig om lag tre milliarder kroner, og det er viktig at etaten sikrer en god og effektiv utnyttelse av midlene. En lite systematisk bruk av styringsinformasjon og oppfølging av effektivitet i arbeidsprosessene kan bidra til løsninger som koster mer og har dårligere kvalitet enn nødvendig.

Samferdselsdepartementet har lite informasjon om Kystverkets resultater, og departementets styring er i hovedsak konsentrert om losområdet

For lostjenesten har departementet bedt om rapportering som kan bidra til å belyse om tjenesten drives effektivt, og undersøkelsen viser at departementets oppfølging av tjenesten har bidratt til effektivisering.

For de andre virksomhetsområdene har departementet satt få krav til effektivitet i arbeidsprosessene. Videre har Samferdselsdepartementet lite informasjon om virkningene og nytten av midlene som tilføres Kystverket. En konsekvens av dette er at departementet mangler informasjon om hvordan Kystverket bidrar til at målene for samferdselspolitikken nås, og om etatens ressursbruk er effektiv sett i forhold til virksomhetens resultater. Mangelen på dekkende og pålitelig styringsinformasjon gjør departementets styring og oppfølging av etaten vanskelig.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Samferdselsdepartementet ikke har fulgt opp at Kystverket har etablert et godt system for å måle og følge opp resultatene av virksomheten. Med unntak av losområdet er det gjennomført få eksterne evalueringer av effektivitet, måloppnåelse og resultater av Kystverkets virksomhet.

4.1.4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet

- påser at Kystverket har et oppdatert og velfungerende styringssystem
- sikrer forbedret styringsinformasjon om Kystverkets resultater, måloppnåelse og effektivitet

4.1.5 Departementets oppfølging

Statsråden viser i sitt svarbrev til at det er flere momenter i Riksrevisjonens rapport som Samferdselsdepartementet vil dra nytte av i arbeidet med å videreutvikle etats- og virksomhetsstyringen av Kystverket.

Kystverket har orientert Samferdselsdepartementet om at etaten vil sette i gang nødvendige tiltak for å forbedre etatens styringssystemer og internkontroll. Departementet vil følge opp dette i etatsstyringsdialogen.

Statsråden erkjenner at det er mangler i Kystverkets styringssystemer og indikatorer for effektiv ressursbruk, men viser til at kontroll av Kystverkets oppfølging av mål, tiltak og bruk av økonomiske rammer også skjer gjennom etatsstyringsdialogen. Statsråden er enig i at det er uheldig at Kystverket ennå ikke har utbedret alle feil og mangler i etatens system for internkontroll som ble påpekt i den eksterne konsulentrapporten fra 2010. Kystverket arbeider nå med flere tiltak, blant annet med å tydeliggjøre delegerte

fullmakter og rollene i innkjøpsprosessen og med å forbedre kvalitets- og styringssystemet.

Når det gjelder Riksrevisjonens påpekning av at Kystverket ikke systematisk følger opp effektivitet i gjennomføring av utbyggingsprosjektene, viser statsråden til at Kystverket setter ut byggingen til eksterne. Ved valg av leverandør legges det vekt på pris og kvalitet, noe som ifølge statsråden sikrer at den mest effektive leverandøren blir valgt til å gjennomføre prosjektet. Kystverket følger opp leverandørenes arbeid, og rapporterer om prosjektenes framdrift og kostnader internt og til departementet.

Samferdselsdepartementet vil i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger følge opp at Kystverket retter opp påviste feil og mangler, og at etaten har et oppdatert og velfungerende styringssystem. Videre vil departementet følge opp at styringsinformasjonen om Kystverkets resultater, måloppnåelse og effektivitet forbedres.

4.1.6 Riksrevisjonens sluttmerknad

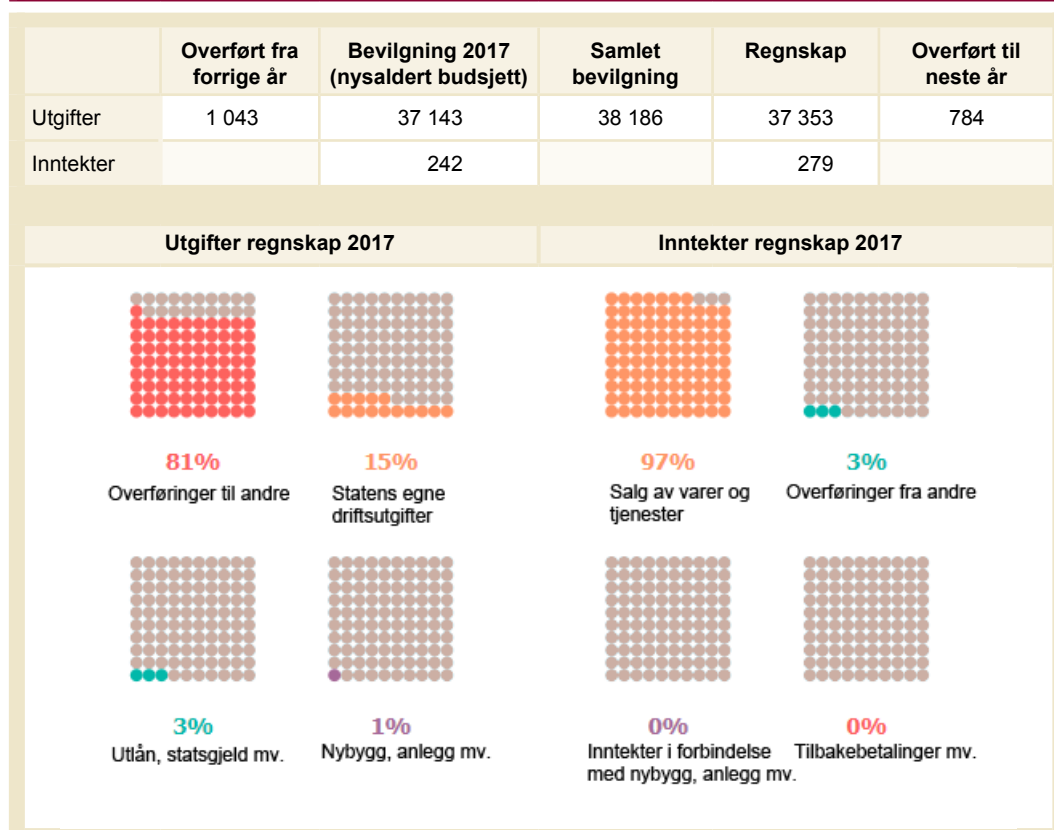
Riksrevisjonen merker seg at departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger. For lostjenesten har departementet bedt om rapportering som kan bidra til å belyse om tjenesten drives effektivt, og departementets oppfølging har bidratt til effektivisering. For de andre virksomhetsområdene har departementet satt få krav til effektivitet. Når det gjelder gjennomføringen av utbyggingsprosjektene mener statsråden at Kystverkets vektlegging av pris og kvalitet i konkurranseutsettingen sikrer effektivitet. Riksrevisjonen vil påpeke at undersøkelsen viser at det ikke er en systematisk oppfølging av effektiviteten i utbyggingsprosjektene, og at planunderlaget er svakt. Riksrevisjonen mener at et godt planunderlag er en forutsetning for at utbyggingsprosjektene kan gjennomføres effektivt og med god kvalitet. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det behov for å bedre kvaliteten på planunderlagene, utvikle systematikken i oppfølgingen av utbyggingsprosjektene og utarbeide god styringsinformasjon.

Utenriksdepartementet

1 Departementets budsjett og regnskap for 2017

1.1 Tall og grafikk¹

Figur 1 Budsjett og regnskap for 2017 (i millioner kroner)



Figur 1 gir en oversikt over utgifter og inntekter på departements ansvarsområde. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*.

Utgifter

81 prosent av Utenriksdepartementets utgifter, i overkant av 31 milliarder kroner, er *overføringer til andre* i statsbudsjettets forstand. Dette gjelder for en stor del tilskudd til utviklingsbistand, men departementet gir også støtte til tiltak innenfor sentrale utenrikspolitiske områder som sikkerhet, nordområdene, EU/EØS, kultursamarbeid og norgesfremme. UD's tilskuddsordninger forvaltes blant annet av departementet selv, NORAD og Fredskorpset.

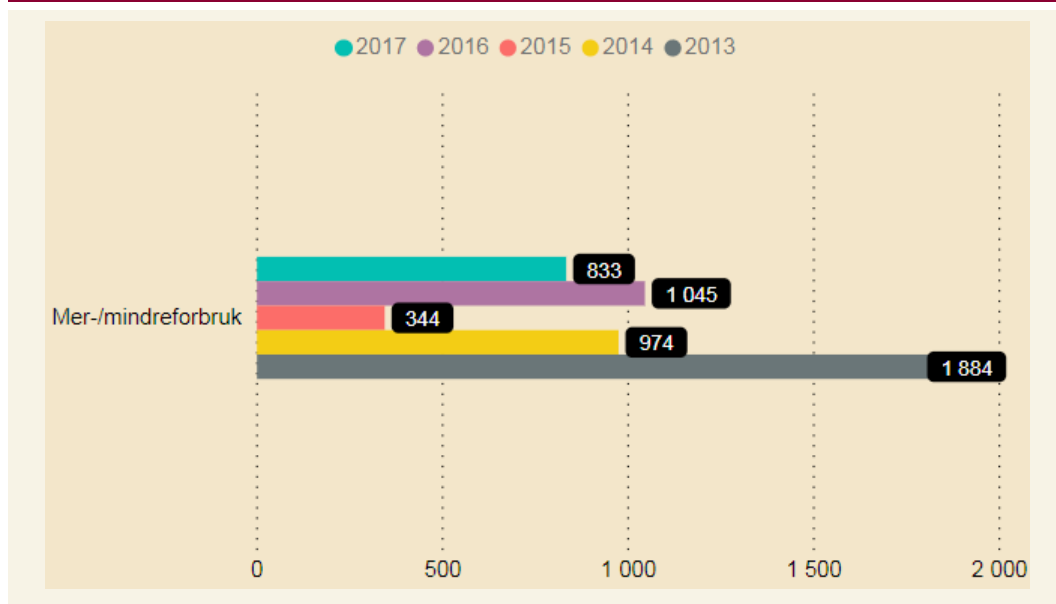
Inntekter

Inntektene omfatter i hovedsak gebyrer for utlendingssaker (visumgebyrer, behandlingsgebyrer på søknader om statsborgerskap, oppholds-, arbeids- og bosettingstillatelser) og refusjoner for spesialutsendinger ved utenriksstasjonene fra andre statlige virksomheter.

1) 0 % kan bety andel opp til 0,49 prosent.

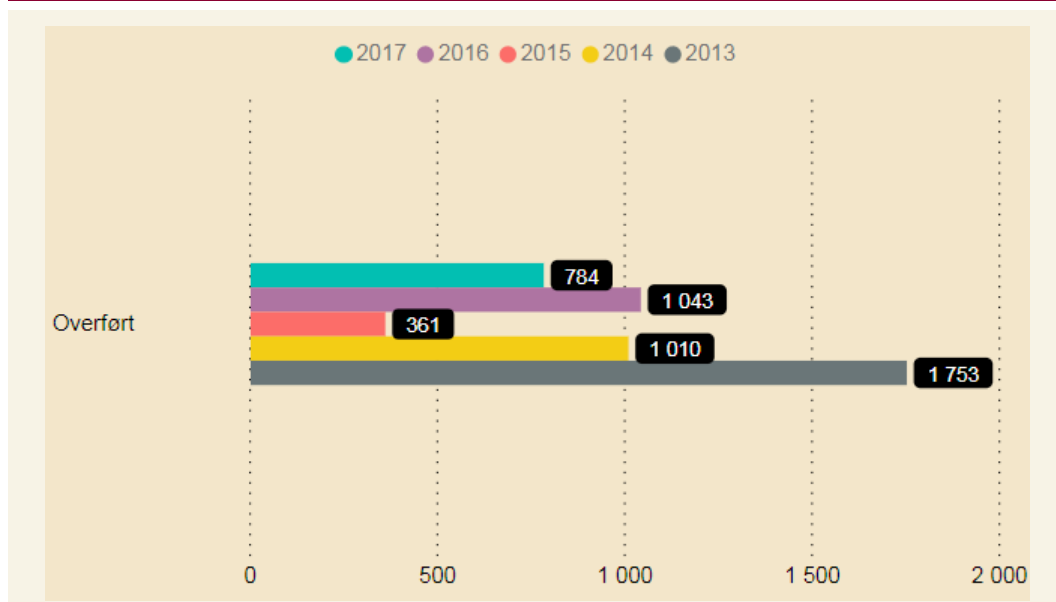
Mer- og mindreforbruk og overført bevilgning

Figur 2 Oversikt over merforbruk (-), mindreforbruk (+) 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 2 viser mer- og mindreforbruk i departementet de fem siste årene. Utenriksdepartementets forklaringer for 2017 viser et mindreforbruk på flere poster. Mange av disse postene med stikkordet «kan overføres» gjelder tilskudd til bistand. Mindreforbruket er i hovedsak forklart med terminforskyvninger, forsinkelser i prosjekter og endringer i valutakursene. På flere poster har det også tidligere vært tilsvarende mindreforbruk.

Figur 3 Oversikt over overført bevilgning 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 3 viser overføring på departementet de fem siste årene.

1.2 Virksomheter, tilknytningsformer og regnskapsprinsipper

Det er to virksomheter under Utenriksdepartementet. I tillegg regnes departementet som egen virksomhet.

Tabell 1 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettet)	3	0

2 Utviklingstrekk

Utenriksdepartementets oppgave er å arbeide for Norges interesser internasjonalt. Departementet arbeider for å fremme fred og sikkerhet, en internasjonal rettsorden, en økonomisk rettferdig verdensordning og en bærekraftig utvikling. Utenriksdepartementet og 99 utenriksstasjoner (inklusive ambassader, faste delegasjoner i multilaterale organisasjoner, generalkonsulater og andre representasjoner) utgjør til sammen utenriktjenesten. Utenriksstasjonene har et vidt spekter av oppgaver og har blant annet et ansvar for å yte nordmenn hjelp, råd og beskyttelse overfor utenlandske myndigheter, samt å bistå norske borgere i utlandet ved straffeforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall. De bistår også departementets ledelse, det offentlige Norge, norsk næringsliv og kultur i utlandet.

Riksrevisjonen har gjennomført en revisjon av utenriktjenestens saksbehandling i visumsaker på Schengenområdet og Utenriksdepartementets og Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging av området. Norske myndigheter utsteder i underkant av 200 000 Schengen-visum i året. Utkastet til revisjonsrapport er forelagt både Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Deres kommentarer er i det vesentligste innarbeidet i den endelige rapporten.

De norske utenriksstasjonene utgjør førstelinjetjenesten i behandlingen av visumsøknader og er administrativt en del av Utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet har det administrative ansvaret for at visumsaker behandles i samsvar med regelverket. Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede faglige ansvaret for behandlingen av visumsaker i Utlendingsdirektoratet og på utenriksstasjonene. Justis- og beredskapsdepartementet har også ansvaret for å koordinere samhandlingen mellom de enkelte virksomhetene i utlendingsforvaltningen.

Riksrevisjonen har ikke merknader til området. Revisjonen viser at utenriksstasjonenes saksbehandling og organisering av arbeidet med Schengen-visum, med unntak av mangelfull dokumentasjon på noen områder, i stor grad er i samsvar med regelverket. Mangelfull dokumentasjon fører blant annet til at kravet i Visumforordningens artikkel 37 punkt 3 om å kunne rekonstruere en innvilgelsessak, ikke etterleves fullt ut.

3 Finansiell revisjon – hovedfunn

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Utenriksdepartementet og de underliggende virksomhetene, og består av ledelseskommmentarer, oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering og noter. Alle underliggende virksomheter har

utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene *regelverk for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

3.1 Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen har avgitt tre revisjonsberetninger, hvorav én til departementet og to til underliggende virksomheter.²

Riksrevisjonen kontrollerer årlig at regnskapene for alle virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.

Gjennom den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen om årsregnskapet gir et dekkende bilde i tråd med det valgte finansielle rammeverket for årsregnskapet. Dette rammeverket består av *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet), økonomiregelverket og *de statlige regnskapsstandardene* (SRS) for de som har valgt å avlegge et periodisert årsregnskap.

Den finansielle revisjonen rapporteres i en revisjonsberetning. Departementet og virksomhetene publiserer revisjonsberetningen sammen med årsregnskapet på nettsidene sine. Revisjonsberetningen kan være i form av en umodifisert uttalelse når årsregnskapet ikke inneholder vesentlige feil, eller i form av en modifisert uttalelse når årsregnskapet inneholder vesentlige feil. Modifisert uttalelse kan ha tre former: med forbehold, negativ eller ikke uttalelse. Formen avhenger av omfanget på feil og mangler i årsregnskapet.

Sammen med den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen etterlevelsen av administrativt regelverk, herunder økonomireglementet. Riksrevisjonen modifiserer sin uttalelse om administrativt regelverk ved vesentlig brudd og opplyser om dette i revisjonsberetningen.

3.1.1 Virksomheter med modifisert uttalelse om årsregnskapet

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Utenriksdepartementets ansvarsområde.

3.1.2 Virksomheter med modifisert uttalelse om administrativt regelverk

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Utenriksdepartementets ansvarsområde.

4 Saksforhold

Riksrevisjonen har mandat til å kontrollere statsrådens iverksetting av vedtatt politikk og styring av underliggende forvaltningsorganer.

Med unntak av revisjonen av utenriktjenestens saksbehandling i visumsaker, omtalt under kapittel 2 *Utviklingstrekk*, rapporterer Riksrevisjonen ingen slike revisjoner i 2018–2019 på dette departementsområdet.

2) Se vedlegg 2 for oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2017.

III Resultatet av revisjonen av
statsregnskapet og regnskapet
for administrasjonen av Svalbard,
og finansiell revisjon av statlige
virksomheter

1 Revisjonsomfang

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

Erklæring om statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard

Riksrevisjonen har revidert bevilgningsregnskapet, kapitalregnskapet, regnskapet for administrasjonen av Svalbard og alle årsregnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten.

Revisjonen av årsregnskapene er gjennomført i tråd med *internasjonale standarder for offentlig revisjon* (ISSAI). Riksrevisjonen anser de fleste årsregnskapene til departementene og deres underliggende virksomheter for å være uten vesentlige feil eller mangler. Tabell 5 i punkt 2.3 viser en oversikt over de virksomhetene der Riksrevisjonen har konkludert med at det foreligger vesentlige feil i årsregnskapet og/eller brudd på administrativt regelverk som har medført at det er avgitt en modifisert uttalelse. For øvrig vises det til punkt 3.1 i de respektive departementsrapportene i del II.

Basert på dette anser Riksrevisjonen at

- bevilgninger, inntekter og utgifter for departementene og balansekontoene for staten er korrekt sammenstilt i statsregnskapet
- avslutningskonto for statsregnskapet gir et korrekt uttrykk for statens egenkapital
- bestemmelser i bevilgningsreglementet i hovedsak er etterlevd
- Svalbardregnskapet er korrekt avlagt og presentert

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 25. september 2018

Per-Kristian Foss

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Jens Gunvaldsen

1.1 Statsregnskapets hovedtall med kommentarer

Tabell 1 Statsregnskapets hovedtall 2017 (i millioner kroner)

Inntekter i alt utenom lånetransaksjoner og SPU	1 225 888
Inntekter fra petroleumsvirksomheten	194 411
Inntekter utenom petroleumsvirksomheten	1 031 477
Utgifter i alt utenom lånetransaksjoner og SPU	1 280 867
Utgifter til petroleumsvirksomheten	26 564
Utgifter utenom petroleumsvirksomheten	1 254 303
Oljekorrigert underskudd *	-222 826
Overført fra Statens pensjonsfond utland (SPU)	231 394
Overskudd før lånetransaksjoner	8 568

* Underskudd i statsregnskapet når man holder petroleumsvirksomheten utenom.

Tabell 1 viser et oljekorrigert underskudd på 222,8 milliarder kroner. Underskuddet blir finansiert med en overføring fra Statens pensjonsfond utland (SPU) slik det ble beregnet i nysaldert budsjett. Med bakgrunn i dette er statsregnskapet gjort opp med et overskudd før lånetransaksjoner på 8,6 milliarder kroner.

Tabell 2 Lånetransaksjoner og finansieringsbehov 2017 (i millioner kroner)

Utlån, aksjetegning m.m.	105 097
- Tilbakebetalinger	112 599
- Overskudd før lånetransaksjoner	8 568
Netto finansieringsbehov	-16 071
+ Gjeldsavdrag	50 959
= Brutto finansieringsbehov	34 888

Tabell 2 viser at Statens finansieringsbehov i 2017 var på 34,9 milliarder kroner. Dette ble dekket av statslånemidler.¹

1) Se Meld. St. 3 (2017–2018) Statsrekneskapen 2017 kapittel 1 *Hovudtrekk i statsrekneskapen*.

1.2 Petroleumsvirksomheten

Inntekter fratrullet utgifter (netto kontantstrøm) fra petroleumsvirksomheten overføres hvert år via statsbudsjettet til Statens pensjonsfond utland. Tabell 3 viser hva petroleumsinntektene og petroleumsutgiftene består av.

Tabell 3 Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten 2017 (i millioner kroner)

Inntekter fra petroleumsvirksomheten	194 411
Skatt og avgift på utvinning av petroleum	65 988
Avgift på utslipp av CO2 og NOx i petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen	5 189
Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten	114 836
Utbytte Statoil ASA	8 398
Utgifter til petroleumsvirksomheten	26 564
Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten	26 564
Sum netto kontantstrøm	167 847

Figur 1 Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og oljekorrigert underskudd i statsregnskapet (i millioner kroner)

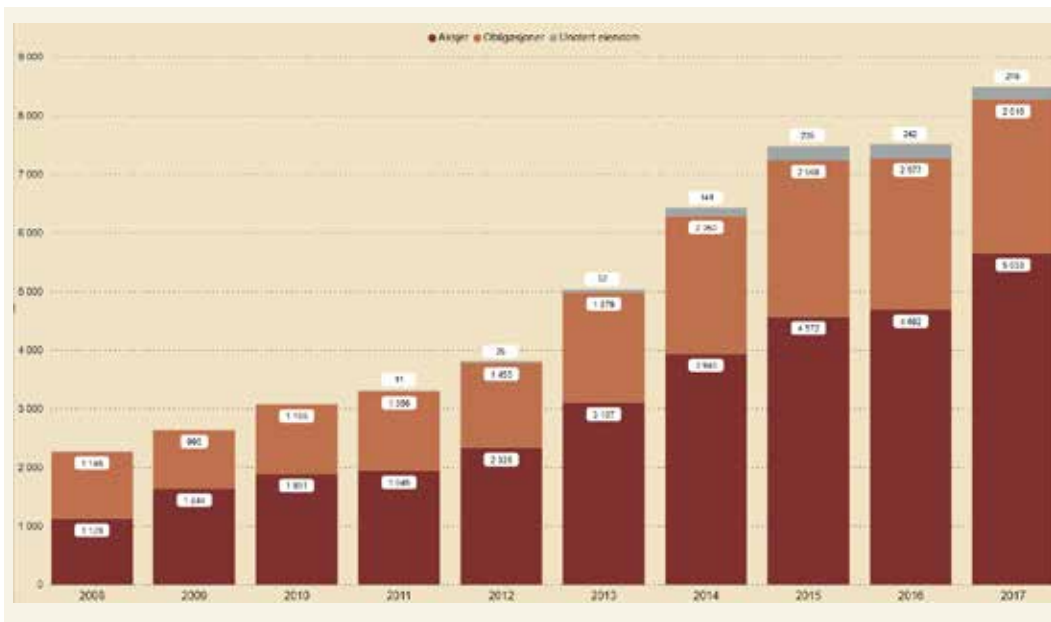


Figur 1 viser utviklingen i netto kontantstrøm fra petroleumssektoren og utviklingen i oljekorrigert underskudd i statsregnskapet de siste 10 årene. Hovedsaklig har netto kontantstrøm fra petroleumssektoren i denne perioden vært større enn det oljekorrigerte underskuddet i statsregnskapet. Det vil si at overføringene av petroleumsinntekter til fondet har vært høyere enn overføringene fra fondet brukt over statsbudsjettet. Netto avsetning til SPU har derfor vært positiv fram til og med 2015. De siste to årene har imidlertid netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten vært lavere enn det oljekorrigerte underskuddet, slik at det har vært en negativ avsetning til SPU.

1.3 Statens balanse (kapitalregnskapet)²

Statens balanse er ved årets slutt 10 060,7 milliarder kroner. Den største eiendelen er i kontogruppe 61 *Spesielle fond og forsikringer*, der Statens pensjonsfond inngår.³

Figur 2 Statens Pensjonsfond utland. Markedsverdi før påløpt forvaltningsgodtgjøring



Figur 2 viser utvikling i markedsverdien i SPU og forholdet mellom de ulike aktiva-klassene fondet har investert i.⁴

I 2008 bestod SPU av om lag halvparten aksjer og halvparten obligasjoner. Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 16 (2017–2018) ble det bestemt at investeringen i fast eiendom skulle utgjøre inntil 5 prosent av kapitalen i SPU, samt at andelen obligasjonsinvesteringer skulle reduseres tilsvarende.

I 2017 sluttet Stortinget seg til en økning i aksjeandelen fra 62,5 prosent til 70 prosent. Dette skal skje etter en plan som er fastsatt i samråd med Norges Bank. I 2017 er andelen aksjer økt til 66,6 prosent, andelen obligasjoner er 30,8 prosent, og 2,6 prosent er investert i unotert eiendom.

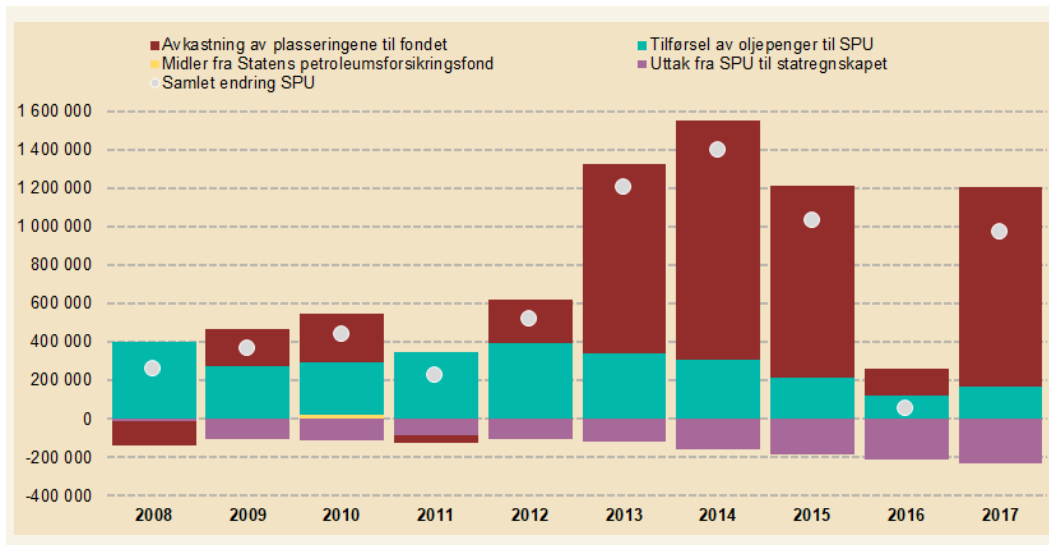
Fra og med 1. januar 2017 ble Finansdepartementets regulering av eiendomsinvesteringene i SPU lagt om. Den nye reguleringen innebærer at omfang, innretting og finansiering av eiendomsinvesteringene bestemmes av Norges Bank, innenfor blant annet øvre grense for unotert eiendom på 7 prosent av fondets kapital.

2) Se Meld. St. 3 (2017–2018) Statsrekneskapen 2017 kapittel 4 *Statens balanse med kommentarer til finansposter m.m.*

3) Statens pensjonsfond består av Statens pensjonsfond Norge som forvaltes av Folketrygdfondet og Statens pensjonsfond utland som forvaltes av Norges Bank Investment Management. Se Meld. St. 3 (2017–2018) Statsrekneskapen 2017 kapittel 3 Statens pensjonsfond for informasjon om hvordan statens pensjonsfond aktiveres i kapitalregnskapet.

4) Slik det presenteres i Årsmelding til Statens pensjonsfond Utland 2008–2017 og <https://www.nbim.no/en/the-fund/market-value/>. Tallene for unotert eiendom inkluderer børsnoterte eiendomsinvesteringer i perioden 1. november 2014 til utgangen av 2016. I øvrige perioder ligger de i aksjer.

Figur 3 Samlet endring i Statens pensjonsfond utland (i millioner kroner)



Figur 3 viser endringen i markedsverdien av SPU de siste 10 årene.⁵ I begynnelsen av perioden kom verdiøkningen først og fremst fra tilførsel av penger fra petroleumssektoren, samtidig som det ikke ble brukt så mye oljepenger over statsbudsjettet som i dag. I 2008 var avkastningen fra plasseringene til fondet negativ. Fra 2013 har avkastningen fra fondets plasseringer blitt den største bidragsyteren til verdiøkningen i fondet, tilførselen av oljepenger har gradvis blitt redusert og bruken av oljepenger over statsbudsjettet har økt.

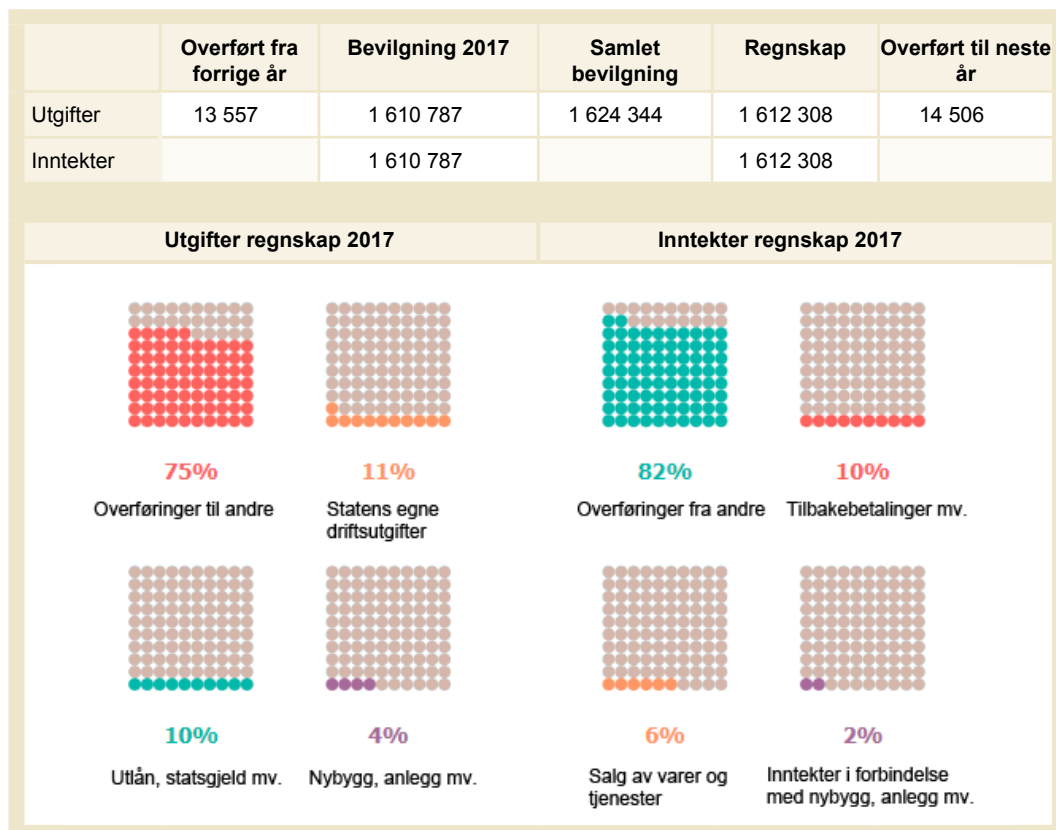
De siste to årene har bruken av oljepenger over statsbudsjettet vært større enn tilførselen av friske oljepenger til fondet. I 2017 er det en netto økning i markedsverdien av SPU på 974,2 milliarder kroner. Avkastningen av plasseringene er på 1 038 milliarder kroner og netto avsetning til SPU på minus 63,5 milliarder kroner.

5) Se Meld. St. 3 Statsrekneskapen, kapittel 3 Statens pensjonsfond, årene 2008–2017.

2 Statsbudsjett og statsregnskap for 2017

2.1 Tall og grafikk

Figur 4 Budsjett og regnskap for 2017 (i millioner kroner)



Figur 4 gir en oversikt over utgifter og inntekter i statsregnskapet samlet. Inndelingen er i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet*.

Utgifter

Overføringer til andre på 1 212 milliarder kroner omfatter blant annet rammeoverføringer til kommunesektoren (172 milliarder), folketrygden (449 milliarder), spesialisthelsetjenester (141 milliarder) og overføring til Statens pensjonsfond utland (SPU) (167 milliarder).

Statens egne driftsutgifter er på 167 milliarder kroner og omfatter hovedsakelig lønn til statsansatte og kjøp av varer og tjenester til statlige virksomheter.

Utlån, statsgjeld mv. utgjør 163 milliarder kroner og omfatter blant annet avdrag på innenlandsk statsgjeld på 51 milliarder kroner og avdrag på lån for Innovasjon Norge på 46 milliarder kroner.

Utgifter til nybygg og anlegg utgjør 70 milliarder kroner.

Inntekter

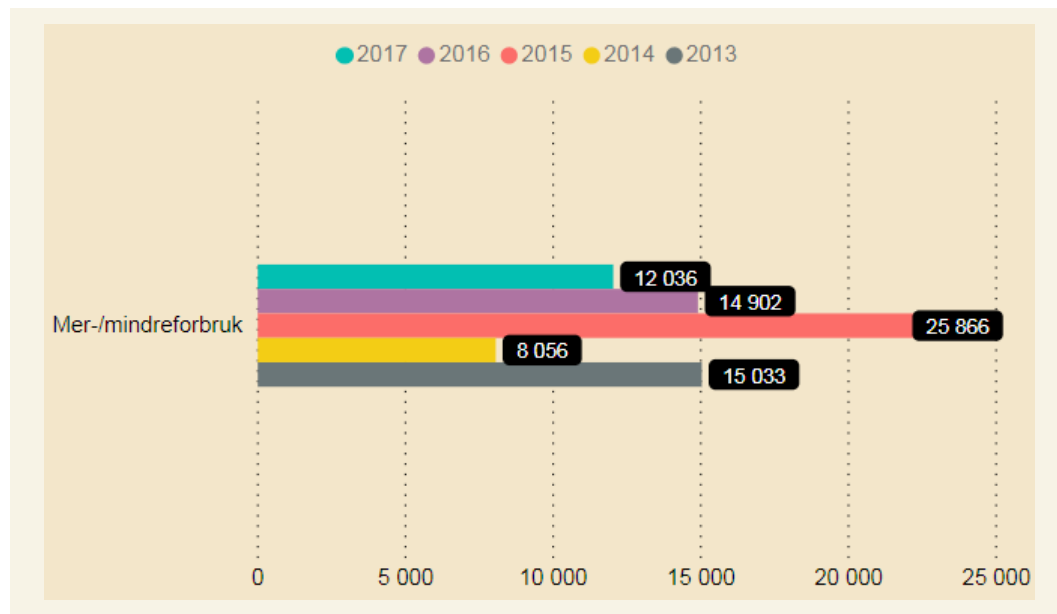
Overføringer fra andre på 1 323 milliarder kroner omfatter blant annet arbeidsgiveravgift og trygdeavgift (313 milliarder), merverdiavgift (267 milliarder), skatt på inntekt og formue (254 milliarder), særavgifter (105 milliarder), skatt og avgift på utvinning av petroleum (71 milliarder) og overføring fra SPU (231 milliarder).

Tilbakebetalinger på 155 milliarder kroner er blant annet avdrag på utestående fordringer for Innovasjon Norge (45 milliarder) og statslånemidler (35 milliarder).

Mer- og mindreforbruk og overført bevilgning

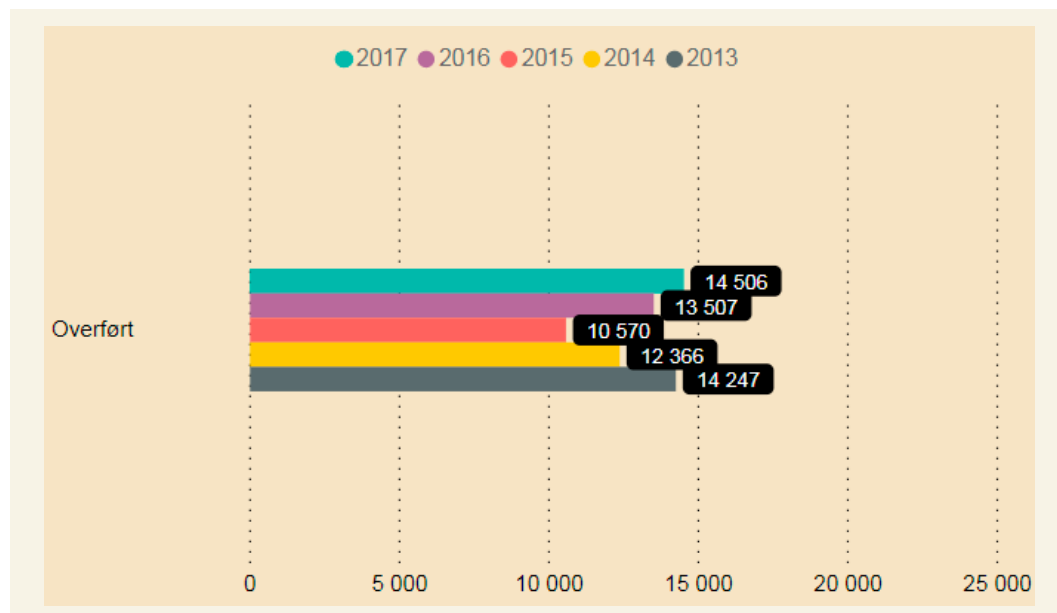
Statsregnskapet 2017 viser at departementene samlet har et mindreforbruk på 12 milliarder kroner. Totalt sett er mindreforbruket vesentlig redusert i perioden 2015–2017.

Figur 5 Oversikt over merforbruk (-), mindreforbruk (+) 2013–2017 (i millioner kroner)



Alle departementene, unntatt Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet, har mindreforbruk i 2017. Mindreforbruket er størst for Nærings- og fiskeridepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. For en oversikt og beskrivelse for hvert enkelt departement, se del II punkt 1.1.

Figur 6 Overført bevilgning 2013–2017 (i millioner kroner)



Figur 6 viser at det er overført 14,5 milliarder kroner fra 2017 til 2018. Overført beløp i perioden 2013–2015 gikk ned, mens de totale overføringene har økt de siste to årene.

Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet hadde de største overføringene det siste året, mens Kunnskapsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet hadde størst økning i overført beløp. Utenriksdepartementet har hatt størst nedgang. For en oversikt og beskrivelse for hvert enkelt departement, se del II punkt 1.1.

2.2 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper for virksomhetsregnskapene

Alle statlige virksomheter skal rapportere sitt regnskap til statsregnskapet i tråd med kontantprinsippet. Den enkelte virksomheten kan velge å avlegge et periodisert regnskap i tillegg til kontantregnskapet når dette er avtalt med departementet. Det er da obligatorisk å følge *de statlige regnskapsstandardene* (SRS). Dette kravet gjelder ikke for særlovsselskaper.

Tabell 4 Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Tilknytningsform / finansielt rammeverk	Regelverk for statlig økonomistyring kontantprinsipp	Regelverk for statlig økonomistyring SRS
Ordinære forvaltningsorgan (bruttobudsjettet)	128	22
Forvaltningsorgan med særskilt fullmakt (nettobudsjettet)	1	35
Forvaltningsbedrifter	0	3
Totalt	129	60

I tillegg reviderer Riksrevisjonen særlovsselskapet Opplysningsvesenets fond, som avlegger sitt regnskap i henhold til regnskapsloven.

Årsregnskapene for statlige virksomheter og departementer er viktig for å sikre tillit til offentlige myndigheter, til at statlige midler brukes etter hensikten og til at man får en effektiv utnyttelse av budsjettene.

Det har pågått et langsiktig reformarbeid for å forbedre regnskapsrapporteringen i staten og for å bidra til de overordnede målene, blant annet ved videreutvikling av *de statlige regnskapsstandardene* (SRS). Regnskapsstandardene tar utgangspunkt i prinsipper for periodiserte regnskaper som blant annet ligger til grunn for regnskapsloven i privat sektor, men med nødvendige tilpasninger for å ta hensyn til de særlige forholdene som gjelder i staten.

Etter Riksrevisjonens mening er det viktig at de statlige regnskapsstandardene så langt som mulig bygger på anerkjente prinsipper for periodiserte regnskap. Dette legger til rette for sammenligning mellom offentlig og privat virksomhet og bidrar til de overordnede målene om åpenhet om bruken av statlige midler.

I 2017 var det en svak økning i antallet virksomheter som avla periodisert regnskap etter SRS, sammenlignet med 2016. Gjennom rollen som ekstern revisor har Riksrevisjonen observert at innføringen av SRS kan være krevende og at virksomhetene som tar i bruk SRS kan oppleve at kostnaden overstiger nytten i startfasen. Samtidig er det Riksrevisjonens vurdering at flere og flere virksomheter og departementer utvikler gode kompetansemiljøer på SRS, og dermed opplever økt nytte

i økonomi- og etatstyringen. De siste årene er SRS-ene forenklet, noe som kan bidra til å redusere kostnadene ved implementering og dermed få flere virksomheter til å ta i bruk SRS for sitt virksomhetsregnskap.

2.3 Resultatet av den finansielle revisjonen

Riksrevisjonen har avgitt totalt 217 revisjonsberetninger til statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten. En oversikt over alle virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning går fram av vedlegg 2.

Tabell 5 Revisjonsberetninger med modifiserte uttalelser

Navn	Modifisering regnskap	Modifisering administrativt regelverk
Forsvaret	Forbehold	X
Forsvarsmateriell	Forbehold	
Norsk Pasientskadeerstatning Reguleringsfond	Forbehold	
Oljedirektoratet		X
Samferdselsdepartementet	Forbehold	
Skatteetaten		X
Statens vegvesen	Forbehold	

Tabell 5 viser en oversikt over de virksomhetene der Riksrevisjonen har konkludert med at det foreligger vesentlige feil i årsregnskapet og/eller brudd på administrativt regelverk som medfører at det er avgitt en modifisert uttalelse. For en oversikt og beskrivelse for hvert enkelt departement se del II, punkt 3.1.

Ekstrakt av Norges statsregnskap
og regnskap for administrasjonen
av Svalbard for budsjettåret 2017

Statsregnskapet 2017*

Bevilgningsregnskapet 2017 (tall i millioner kroner)**

Utgifter	Saldert budsjett	Overført beløp fra foregående år	Nysaldert budsjett	Samlet bevilgning	Regnskap	Mer-/mindre-utgift	Overført 2018
Det kongelige hus	248	-	248	248	248	-	-
Regjeringen	405	10	412	422	402	-19	15
Stortinget og underliggende institusjoner	2 271	75	2 250	2 325	2 243	-82	76
Høyesterett	108	0	110	110	110	-1	1
Utenriksdepartementet	36 807	1 043	37 143	38 186	37 353	-833	784
Kunnskapsdepartementet	58 666	438	58 810	59 248	58 242	-1 006	978
Kulturdepartementet	13 648	220	13 796	14 016	13 694	-323	321
Justis- og beredskapsdepartementet	59 373	837	58 787	59 624	57 272	-2 352	1 241
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	187 259	1 091	187 321	188 413	187 390	-1 023	1 038
Arbeids- og sosialdepartementet	36 747	487	35 765	36 252	35 828	-424	586
Helse- og omsorgsdepartementet	158 241	1 214	157 914	159 128	158 223	-905	1 055
Barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementet	28 313	103	28 011	28 114	28 020	-94	92
Nærings- og fiskeridepartementet	11 869	1 299	11 631	12 930	11 098	-1 832	1 467
Landbruk- og matdepartementet	18 034	242	18 203	18 445	18 283	-162	219
Samferdselsdepartementet	71 219	2 373	67 735	70 107	71 827	1 720	2 369
Klima- og miljødepartementet	10 379	682	10 002	10 684	9 858	-826	735
Finansdepartementet	113 937	650	100 249	100 898	101 208	309	551
Forsvarsdepartementet	51 248	1 780	52 255	54 036	52 429	-1 606	1 572
Olje- og energidepartementet	13 431	209	14 400	14 608	14 312	-297	422
Ymse utgifter	4 182	-	50	50	0	-50	-
Statsbankene	111 840	357	107 682	108 039	106 972	-1 067	557
Statlig petroleumsvirksomhet	25 500	-	27 000	27 000	26 564	-436	-
Statens forretningsdrift	3 318	342	3 044	3 386	3 053	-333	294
Folketrygden	460 532	106	450 490	450 597	449 831	-766	133
Statens pensjonsfond utland	138 271	-	167 478	167 478	167 847	369	-
Sum utgifter	1 615 848	13 557	1 610 787	1 624 344	1 612 308	-12 036	14 506

* Det kan være avvik mellom sumtallene i tabellene og de avrundede tallene som står ovenfor summene. Sumtallene er i samsvar med statsregnskapet.

**I tabellen er statsbankene, statens forretningsdrift, statens petroleumsvirksomhet, folketrygden, Statens pensjonsfond utland og diverse utgifter gruppert i henhold til kapitтелseriene i bevilgningsreglementet. I figur 1 i del II Resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter er utgiftene presentert i samsvar med departementenes ansvarsområder.

Bevilgningsregnskapet 2017 (tall i millioner kroner)

Inntekter	Saldert budsjett	Nysaldert budsjett	Regnskap	Merinntekt og mindreinntekt (-)
Skatt på formue og inntekt	239 857	252 240	254 280	2 040
Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift	316 658	313 800	313 520	-280
Tollinntekter	3 340	3 447	3 498	51
Merverdiavgift	270 300	265 000	267 433	2 433
Avgifter på alkohol	13 500	13 600	13 692	92
Avgift på tobakk	7 300	7 000	7 027	27
Avgifter på motorvogner	28 760	27 710	27 644	-66
Andre avgifter	55 900	55 824	56 483	660
Sum skatter og avgifter	935 615	938 621	943 577	4 956
Renter av statens forretningsdrift	89	89	72	-17
Avskrivninger, avsetninger til investeringsformål og inntekter av statens forretningsdrift i forbindelse med nybygg, anlegg m.v.	2 440	2 623	2 838	215
Sum inntekter av statens forretningsdrift	2 529	2 712	2 910	198
Renter fra statsbankene	8 686	8 859	8 829	-30
Renter av kontantbeholdning og andre krav	3 136	3 369	3 385	16
Utbytte eksklusiv Statoil	15 103	17 406	17 408	2
Sum renteinntekter og utbytte eksklusiv statens forretningsdrift og Statoil	26 925	29 633	29 622	-12
Inntekter under departementene	34 031	36 724	37 642	918
Overføring fra Norges Bank	17 700	17 726	17 726	-
Tilbakeføring fra statens bankssikringsfond	-	-	-	-
Sum andre inntekter	51 731	54 450	55 368	918
Sum inntekter eksklusiv oljeskatter, petroleumsvirksomhet og tilbakebetalinger	1 016 800	1 025 416	1 031 477	6 061
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	95 500	114 100	114 836	736
Skatt og avgift på utvinning av petroleum	59 203	72 006	71 177	-829
Aksjeutbytte fra Statoil	9 068	8 372	8 398	26
Sum petroleumsinntekter	163 771	194 478	194 411	-67
Sum inntekter eksklusiv lånetransaksjoner og overføring fra Statens pensjonsfond utland	1 180 571	1 219 894	1 225 888	5 993
Tilbakebetalinger	117 617	115 735	120 138	4 403
Statens pensjonsfond utland	259 506	231 394	231 394	-
Sum inntekter	1 557 695	1 567 023	1 577 420	10 396
Statslånemidler	58 153	43 764	34 888	-8 875
Totalsum	1 615 848	1 610 787	1 612 308	1 521

Kapitalregnskapet (tall i millioner kroner)

Eiendeler	31.12.16	31.12.17	Endring
Kontantbeholdninger	147 192	162 386	15 194
Spesielle fond, forsikringer mv.	7 735 850	8 742 991	1 007 141
Verdipapirer	156 998	175 819	18 822
Utlån og utestående fordringer	486 723	478 785	-7 939
Ordinære fond (eiendeler)	196 501	195 523	-978
Forskudd	184	222	38
Kapital i statsbankene	659	620	-39
Fast kapital i forvaltningsbedrifter	233 245	237 844	4 598
Egenbeholdning statspapirer	82 150	78 345	-3 805
Mellomværende med regnskapsførere	-3 844	-3 022	822
Overkurs/underkurs statspapirer	-9 636	-8 780	856
Sum eiendeler	9 026 021	10 060 732	1 034 711

Gjeld og egenkapital	31.12.16	31.12.17	Endring
Statsgjelden	515 617	522 047	6 430
Kontolån fra ordinære fond	207 617	207 878	261
Virksomheter med særskilte fullmakter	17 757	19 146	1 389
Deposita og avsetninger	5 824	2 742	-3 082
Overførte ubrukte bevilgninger	13 557	14 506	949
Sum gjeld	760 372	766 319	5 947
Avslutningskonto for statsregnskapet (egenkapital)	8 265 649	9 294 413	1 028 764
Sum gjeld og egenkapital	9 026 021	10 060 732	1 034 711

Regnskapet for administrasjonen av Svalbard for 2017

Regnskapet for administrasjon av Svalbard 2017 (tall i tusen kroner)

Utgifter	Overført fra 2016	Bevilgning	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til 2018
Svalbard kirke	-	5 234	5 234	5 234	-
Tilskudd til Longyearbyen lokalstyre	-	153 506	153 506	153 506	-
Tilskudd til Svalbard museum	-	12 250	12 250	12 250	-
Sysselmannen	2 349	65 616	67 965	72 590	571
Sysselmannens transporttjeneste	9 398	198 500	207 898	200 973	8 008
Tilfeldige utgifter	91	1 400	1 491	1 227	70
Kulturminnetiltak	2	1 975	1 977	1 963	14
Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard	-	1 800	1 800	1 796	4
Refusjon til Norsk Polarinstitutt	-	3 520	3 520	3 520	-
Navigasjonsinnretninger	325	7 200	7 525	7 200	325
Statens bygninger på Bjørnøya og Hopen	355	7 120	7 475	6 813	356
Statsbygg, Svalbard	191	2 061	2 252	2 227	25
Skattekontoret, Svalbard	44	4 050	4 094	4 057	37
Sum utgifter	12 755	464 232	476 987	473 357	9 409
Endringer i overførte bevilgninger				-3 345	
Sum				470 012	

Inntekter	Bevilgning	Regnskap
Sysselmannen	2 900	8 633
Sysselmannens transporttjeneste	-	1 083
Skattekontoret, Svalbard	280	305
Skatter og avgifter	138 864	191 803
Tilskudd fra statsbudsjettet	322 188	268 187
Sum inntekter	464 232	470 012

Depositakonto 845004 Avsetninger i Svalbardregnskapet 2017 (tall i tusen kroner)

Saldo per 1. januar 2017	12 755
Nedgang i overførte bevilgninger	-3 345
Saldo per 31. desember 2017	9 409

IV Vedlegg

- 1 Statsrådenes svar til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger
- 2 Oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2017

Vedlegg 1

Statsrådenes svar til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref
2018/00371

Vår ref
18/2167-12

Dato
13. august 2018

Resultatet av den årlige revisjonen av Arbeids- og sosialdepartementet og underliggende virksomheter for 2017 – departementets svar

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 21. juni 2018 vedlagt resultatet av regnskapsrevisjonen for 2017 til uttalelse. Riksrevisjonen ber meg redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Innledningsvis vil jeg bemerke at jeg er tilfreds med at Riksrevisjonen ikke har modifisert uttalelsen om årsregnskapet eller administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Arbeids- og sosialdepartementets område.

Jeg har merket meg at to av de saksforholdene mitt departement får kritikk for, er knyttet til svakheter i informasjonssikkerheten i hhv. Arbeids- og velferdsetaten og i Arbeidstilsynet. Som det fremgår av mitt svar nedenfor, mener jeg det er avgjørende for tilliten til forvaltningen at vi er i stand til å sikre informasjon på en forsvarlig måte. Det fremgår også av mitt svar at dette er et område som departementet har vært opptatt av i etatsstyringsdialogen. Dette er imidlertid et område som vil kreve stadig større oppmerksomhet i tiden fremover. Jeg vil derfor sørge for at departementet forsterker sin oppfølging av dette i styringsdialogen med våre virksomheter.

De enkelte saksforholdene

Nummereringen i overskriftene nedenfor tilsvarer nummereringen i overskriften for de enkelte saksforholdene i Riksrevisjonens vedlegg om resultatet av regnskapsrevisjonen for 2017.

4.1 Sikring mot dataangrep i Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsetaten forvalter store mengder personopplysninger og annen sensitiv informasjon. Befolkningens tillit til Arbeids- og velferdsetaten og brukernes villighet til å bidra med personlige opplysninger i saksbehandlingen, er avhengig av at etaten evner å sikre opplysningene fra uberettiget innsyn og at opplysningene ikke kommer på avveie. Dataene i etatens informasjonssystemer må være tilgjengelige for etaten og brukerne, og må ikke kunne slettes eller endres av uautoriserte.

Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen har revidert flere av etatens IKT-systemer, med henblikk på å vurdere etatens sikkerhet for å forebygge og oppdage dataangrep. Revisjonen har avdekket vesentlige mangler i IKT-systemene i Arbeids- og velferdsetaten som kan utnyttes i dataangrep.

Riksrevisjonen har kategorisert manglene i tre hovedpunkter:

- Arbeids- og velferdsetaten har ikke dokumentert oversikt over risikobildet for dataangrep.
- Etaten har etablert flere sterke sikkerhetstiltak, men etatens IKT-systemer har likevel vesentlige svakheter som kan utnyttes av interne og eksterne aktører.
- Kompleksiteten i etatens IKT-systemer gjør det vanskelig å etterleve personopplysningsloven.

Riksrevisjonen finner disse manglene sterkt kritikkverdig. Dette er en kritikk jeg ser alvorlig på. Jeg vil derfor se hen til Riksrevisjonens funn i den fremtidige styringen av etaten.

I det videre vil jeg først redegjøre overordnet for Arbeids- og sosialdepartementets styring på området og peke på enkelte dilemmaer i prioriteringen og styringen av området. Deretter vil jeg kommentere de tre hovedpunktene i Riksrevisjonens kritikk. Jeg vil også peke på konkrete styringsmessige grep som jeg ønsker å iverksette.

Som ansvarlig statsråd har jeg det overordnede ansvaret for at Arbeids- og velferdsetaten ivaretar krav i lov, forskrift og etablerte standarder om å sikre personopplysninger, annen sensitiv informasjon og verdier mot dataangrep. IKT-sikkerhet og ivaretagelse av brukernes personvern har de senere år jevnlig vært på dagsorden i departementets styringsdialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Departementet har vært opptatt av å kontrollere etatens styringssystem, herunder etterspørre hvordan etaten ivaretar følgende temaer på området:

- strategier og policyer
- risiko- og sårbarhetsanalyser
- organisasjon og ledelse
- roller og ansvar
- rutiner/internkontroll

- beredskapsplaner
- styringsinformasjon

Departementet har i den løpende etatsstyringsdialogen også hatt dialog med etaten om lukking av avvik og oppfølging av merknader i revisjoner og tilsyn utført av Riksrevisjonen og Datatilsynet. Dette gjelder også forhold knyttet til IKT-sikkerhet. Det har vært tett dialog rundt ikt-moderniseringen. Sikkerhet og beredskap, herunder informasjonssikkerhet, var et sentralt tema på styringsmøtet den 25. august 2017. I 2017 og 2018 har det også vært oppmerksomhet og dialog om etatens forberedelser til implementering av EUs personverndirektiv og tilknytning til Nasjonalt Cybersikkerhetssenter (NorCERT).

Bakgrunnen for at dette har vært et sentralt tema i styringsdialogen er at det over tid har vært en kjent problemstilling at deler av Arbeids- og velferdsetatens IKT-systemer ikke fullt ut etterlever anbefalinger for sikkerhet og personvern i tråd med anerkjente standarder. Dette har også vært formidlet til Stortinget, både i forbindelse med tidligere revisjoner på området og knyttet opp mot den pågående moderniseringen av etatens IKT-systemer. Avvikene har blant annet sammenheng med at mange av etatens IKT-systemer er gamle og har stor kompleksitet. En del avvik er umulig å lukke uten større systemendringer. Departementet har derfor i styringen av Arbeids- og velferdsetaten gitt føringer om at moderniserte løsninger skal ivareta krav i lov og anerkjente standarder på området. Videre er det lagt vekt på at tiltak i eksisterende systemer må vurderes i et kost/nytte-perspektiv, sett hen til vurderinger av risiko- og sårbarhet. Dette innebærer blant annet at enkelte systemer ikke vil tilfredsstille alle krav til IKT-sikkerhet, før systemene blir skiftet ut. På slike områder skal etaten iverksette kompensierende sikkerhetstiltak, ut fra en vurdering av risiko og vesentlighet.

Hovedfunn 1: Arbeids- og velferdsetaten har ikke dokumentert oversikt over risikobildet for dataangrep

Riksrevisjonen påpeker at Arbeids- og velferdsetaten ikke har dokumentert oversikt over det samlede bildet av risiko og sårbarheter. I følge Riksrevisjonen gir dette risiko for at etaten ikke prioriterer tiltakene som er effektive for å sikre sensitive personopplysninger. Det er heller ikke fastsatt tydelige kriterier for aksept av risiko.

Blant annet i forbindelse med styringen av etatens samlede sikkerhet og beredskap og som oppfølging av Riksrevisjonens etterlevelsesrevisjon i 2016, har departementet i etatsstyringsdialogen blitt orientert om direktoratets vurderinger av de vesentligste trusler og sårbarheter på informasjonssikkerhetsfeltet og om tiltak etaten har iverksatt. Jeg ser imidlertid at både direktoratet og departementet har behov for en mer strukturert og detaljert oversikt, som gir mulighet for å sammenligne risiko, sårbarheter og tiltak på tvers av systemer og forretningsområder. Departementet vil derfor be direktoratet om en samlet risiko- og sårbarhetsvurdering som dekker etatens ulike systemer. Målet for rapporteringen vil være å frembringe et helhetlig, overordnet bilde av:

- etatens IKT-infrastruktur
- hvilke opplysninger som behandles i de ulike systemer
- risiko- og sårbarhet i etatens systemer

- aksept av risiko for de ulike verdier man ønsker å beskytte
- styringsinformasjon, for eksempel logging av sikkerhetsbrudd
- prioriteringer av tiltak og øvrige strategiske valg, herunder blant annet bruk av skytjenester og annen tjenesteutsetting

Det er svært viktig at både Arbeids- og velferdsdirektoratet og departementet har et klart bilde av hvor de største risikoene og sårbarhetene for dataangrep er – på tvers av etatens ulike IKT-systemer – som grunnlag for prioritering av tiltak. Jeg vil påse at risiko- og sårbarhetsanalysen vil bli lagt til grunn for departementets styring av området i tiden fremover.

Hovedfunn 2: Staten har etablert flere sterke sikkerhetstiltak, men etatens IKT-systemer har likevel vesentlige svakheter som kan utnyttes av interne og eksterne aktører

Riksrevisjonens undersøkelser viser at Arbeids- og velferdsetaten har etablert flere sterke sikkerhetstiltak mot dataangrep. Ifølge Riksrevisjonen har etatens IKT-systemer likevel vesentlige svakheter som kan utnyttes av interne og eksterne aktører.

Jeg kan orientere om at etaten allerede har lukket eller er i ferd med å lukke flere av avvikene Riksrevisjonen har avdekket i revisjonen. Dette gjelder blant annet sikkerhetsrisikoer knyttet til tilgangsrettigheter og programvare på mobilitetsklienter, segmentering av nettverk i nettverkssoner, dokumentasjon av brannmurregler og tilgang til sikkerhetskritisk informasjon på servere i virtuelt miljø for interne brukere. Noen av avvikene Riksrevisjonen har påpekt kan imidlertid bare delvis lukkes eller vil ta tid å lukke, på grunn av systemenes alder og beskaffenhet. På disse områdene vil departementet be direktoratet sørge for at det er nødvendige kompenserende tiltak inntil nye systemer er på plass.

På en del områder er det nødvendig at Arbeids- og velferdsdirektoratet aksepterer et visst risikonivå, men det må være begrunnet i risikobaserte kost-nyttebetraktninger. Jeg viser til omtalen over om en samlet risiko- og sårbarhetsvurdering fra direktoratet som grunnlag for departementets styring fremover.

Hovedfunn 3: Kompleksiteten i etatens IKT-systemer gjør det vanskelig å etterleve personopplysningsloven

Riksrevisjonen påpeker at Arbeids- og velferdsetaten har et stort og komplekst IKT-miljø med over 300 ulike datasystemer. Kompleksiteten øker risikoen for at utilsiktede svakheter ikke blir oppdaget og utbedret, og kan vanskeliggjøre nødvendig vedlikehold og sikkerhetsoppdateringer. Kompleksiteten og alderen i etatens IKT-systemer gjør det vanskelig å etterleve regelverk og anerkjente standarder.

Arbeids- og velferdsetatens utfordringer med et komplekst og aldrende IKT-miljø er godt kjent. Staten står midt i en omfattende utskifting og fornying av sine IKT-systemer. Program for IKT-modernisering i Arbeids- og velferdsetaten ble påbegynt i 2012 med tre delprosjekter. Prosjekt 1 ble avsluttet i 2015, mens Prosjekt 2 etter planen avsluttes første halvår 2019. Prosjektene vil da blant annet ha levert moderniserte løsninger på sentrale ytelsesområder

(uføretrygd, foreldrepenger og engangsstønad) samt ny funksjonalitet på tvers av ytelsesområdene. Planlegging av Prosjekt 3 er godt i gang. Hovedinnretningen i Prosjekt 3 vil være å realisere moderne digitale systemløsninger for blant annet sykepenge- og pleie- og omsorgspenger. I tillegg til IKT-moderniseringsprogrammet gjør etaten en rekke viktige IKT-investeringer i egen IKT-infrastruktur og fornyer IKT-systemer for andre tjeneste- og ytelsesområder. Ved utvikling av moderniserte løsninger er det et ufravikelig vilkår at systemene ivaretar krav til vern av personopplysninger i lovgivning og anerkjente standarder.

De nye løsningene vil bidra til å redusere alder og kompleksitet i IKT-systemene og gjøre det betydelig enklere å etterleve regelverk og anerkjente standarder. Det vil imidlertid også når Prosjekt 3 er gjennomført gjenstå behov for systemutvikling på flere andre områder. Ved prioritering av fremtidige IKT-investeringer vil ivaretagelse av informasjonssikkerhet være et viktig hensyn.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet påser at Arbeids- og velferdsetaten iverksetter nødvendige tiltak for å etterleve kravene i personopplysningsloven og EUs personvernforordning (GDPR).

Arbeids- og sosialdepartementet har siden begynnelsen av 2017 hatt tett dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet om implementeringen av EUs personvernforordning. Arbeids- og velferdsdirektoratet har hatt en implementeringsplan med fokus på å sikre etterlevelse av forordningen, blant annet ved gjennomgang av etatens lagring og behandling av personopplysninger og ved å informere og øke kunnskap hos egne ansatte og brukere. Arbeids- og velferdsetaten har ansatt et personvernombud som ivaretar brukernes rettigheter etter forordningen og gir råd til direktoratets ledelse i personvernrelaterte spørsmål. Jeg vil påse at departementet fortsatt vil ha oppmerksomhet om temaet i styringsdialogen.

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet følger opp at Arbeids- og velferdsetaten utarbeider konkrete risikovurderinger som dekker sårbarheter og trusler for personopplysninger i etatens ulike systemer.

Selv om departementet har hatt oppmerksomhet på dette i styringsdialogen, er jeg enig i at det er et behov for å følge opp dette på en mer strukturert måte. Jeg vil som nevnt i redegjørelsen over ta grep for å sikre at departementet mottar helhetlig, relevant og strukturert styringsinformasjon på dette området, som grunnlag for en overordnet dialog med direktoratet om blant annet aksept av risiko og prioritering av tiltak.

4.2 Anskaffelser av hjelpemidler i Arbeids- og velferdsetaten

Hjelpemidler skal bidra til at brukere får bedret funksjonsevnen i dagliglivet og i arbeidslivet. Stønad kan gis i form av utlån av, tilskudd til eller lån til hjelpemidler, høreapparat, førerhund, ortopediske hjelpemidler, proteser, motorkjøretøy, tolkehjelp for hørselshemmede, tolke- og ledsagerhjelp for døvblinde, opplæringstiltak mv. Retten til hjelpemidler er hjemlet i folketryktdloven. Hjelpemidlene kan dermed bidra til forbedret livskvalitet ved at dagliglivets

ordinære gjøremål blir enklere, og for en del bruker kan hjelpemidler være nødvendige for at de kan ta utdanning og delta i arbeidslivet. Det er derfor viktig med en velfungerende hjelpemiddelforvaltning.

Jeg er opptatt av at Arbeids- og velferdsetaten etterlever folketrygdloven og anskaffelsesregelverket, og at etaten har en god intern kontroll. I tildelingsbrevet for 2017 er det fremhevet at Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at personer med redusert funksjonsevne får riktig hjelpemiddel og nødvendig tilpasning av hjelpemidlet til rett tid, og at det skal være god intern kontroll i forvaltningen av materiell og utstyr, jf. pkt. 3.3.2. Arbeids- og sosialdepartementet har også nedfelt et generelt krav til intern kontroll i Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet, jf. pkt. 4.3 og til gjennomføring av anskaffelser, jf. pkt. 6.

Jeg legger til grunn at Arbeids- og velferdsetaten følger anskaffelsesregelverket og arbeider for å ha en god praksis på området. Jeg merker meg at selv om Riksrevisjonen registrerer at Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført flere direkte anskaffelser over terskelverdien, så finner Riksrevisjonen at etaten har fulgt kravene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser for de rammeavtalene som er inngått på hjelpemiddelområdet i 2017.

Riksrevisjonens merknader

Hovedfunn 1: Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført flere direkte anskaffelser av hjelpemidler for beløp vesentlig over terskelverdien, uten at anskaffelsene er kunngjort eller konkurranseutsatt.

Jeg mener det er viktig at anskaffelsesregelverket følges, og jeg ønsker en sunn konkurranse mellom aktuelle leverandører på markedet. Sunn og transparent konkurranse kan blant annet ha betydning for å skape levedyktige bedrifter, bidra til innovasjon og bekjempe økonomiske misligheter og arbeidslivskriminalitet. Jeg er derfor ikke tilfreds med at Riksrevisjonen finner at det i 2017 er anskaffet hjelpemidler for store summer uten konkurranse. Riksrevisjonen skriver innledningsvis at det totalt dreier seg om anskaffelser for 1,4 mrd. kroner. Riksrevisjonen gjør ikke nærmere rede for innholdet i denne totalsummen, men vier særlig oppmerksomhet til anskaffelser av kalendere/planleggingssystemer og optikertjenester/briller/kontaktlinser for et samlet beløp på vel 100 mill. kroner.

Jeg har bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet gi en redegjørelse om dette forholdet. Direktoratet opplyser at en etatsdekkende anskaffelse for kalendere og planleggingssystemer vil bli lyst ut i løpet av september 2018, og at hjelpemiddelsentralene etter planen skal kunne gjøre avrop på ny rammeavtale fra våren 2019. For optikertjenester, briller og kontaktlinser startet direktoratet våren 2018 et prosjekt for å kartlegge brukergruppene, formidlingsprosessen og leverandørmarkedet med tanke på konkurranseutsetting.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det i 2016-2017 ble gjennomført en overordnet analyse av hjelpemiddelkategorier der etaten har foretatt større innkjøp uten at anskaffelsene

var kunngjort eller konkurranseutsatt. Arbeidet med å konkurranseutsette nye hjelpemiddelkategorier er ifølge direktoratet omfattende og komplisert. Kartlegging av de samlede brukerbehovene og leverandørmarkedet, oversikt over formidlingspraksisen ved landets hjelpemiddelsentraler, avklaringer knyttet til regelverket, direktiver og standarder er noen av forholdene som gjør anskaffelsene kompliserte og tidkrevende.

Hovedfunn 2: Arbeids- og velferdsetaten har i 2017 forlenget 7 av 13 rammeavtaler på hjelpemiddelområdet ut over avtalt opsjonstid og bryter med anskaffelseslovens grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet.

Jeg ser at det kan være uheldig at noe over halvparten av rammeavtalene er forlenget ut over avtalt opsjonstid. Jeg har bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet redegjøre for dette forholdet. Direktoratet opplyser at dette gjaldt uvanlig mange rammeavtaler i 2017. Per 1. juli 2018 er ingen avtaler forlenget utover avtalt opsjonstid. Direktoratet opplyser at det har som mål at ny anskaffelse skal være gjennomført og kontrakt signert før utløpet av den gjeldende rammeavtalen. I en del tilfeller oppstår det imidlertid forsinkelser som vanligvis skyldes langvarige innsyns- og klageprosesser, Kofa-saker, rettsaker eller lignende. Konsekvensene av ikke å avvente en klageprosess kan i verste fall være erstatningskrav av en betydelig størrelse.

Jeg legger vekt på at brukere som har krav på det, skal få trygge og hensiktsmessige hjelpemidler uten feil og mangler. Uten rammeavtale kan det oppstå risiko for at brukerne mottar hjelpemidler som ikke er av tilfredsstillende kvalitet for brukeren. Selv om det ikke er ønskelig, mener jeg derfor at det er forsvarlig at rammeavtaler blir forlenget ut over opsjonstiden når det oppstår uforutsette hendelser og forhold som etaten vanskelig kan kontrollere, og som gjør at en ny rammeavtale ikke kan være på plass tidsnok.

Hovedfunn 3: Det er svakheter i IKT-støtten som skal sikre god internkontroll på hjelpemiddelområdet.

Riksrevisjonen påpeker at Arbeids- og velferdsetaten kan benytte dagbøter som en del av kontraktsoppfølgingen for å sikre at leverandørene oppfyller sine forpliktelser og blant annet leverer i samsvar med avtalen og til rett tid, men at omfanget av dagbøter ikke gjenspeiler antallet forsinkede leveranser.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst om at den manuelle kontrollen er blitt forsterket på bakgrunn av revisjonen. Direktoratet har i dette arbeidet avdekket flere avvik, og fulgt opp leverandører som ikke fakturerer i henhold til kontraktbetingelsene. Direktoratet har erfart at dette arbeidet gir resultater, og at leverandørene i større grad etterlever kontraktene hva gjelder beregning av dagbøter.

Hva angår IKT-støtte kan jeg opplyse at Arbeids- og velferdsdirektoratet har startet et utviklingsarbeid for digitalisering av hjelpemiddelområdet. Direktoratet mener at det spesielt er ønskelig å utvikle digitale løsninger på følgende områder:

- 1) Bestilling/søknad om bistand eller hjelpemidler
- 2) Bruerkommunikasjon og relasjonshåndtering
- 3) Administrasjon av hjelpemidler

Dette er et større utviklingsviklingsarbeid som vil bli nærmere planlagt høsten 2018. Ekspertutvalget som gjennomgikk hjelpemiddelpolitikken i 2016 viste også til at det er svakheter i dagens system – blant annet som følge av begrensede elektroniske løsninger for samhandling mellom staten og kommunene. Regjeringen foreslo, etter forslag fra utvalget, at det skulle utredes en begrenset ansvarsoverføring fra stat til kommune for å gjøre dette området enklere og mer effektivt, samt bedre for brukerne. Dette arbeidet ble stanset av Stortinget, og det jobbes derav med å bedre systemene innenfor dagens organisering.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet følger opp at Arbeids- og velferdsetaten følger anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper for å bidra til utvikling av en sunn konkurranse for leverandører av hjelpemidler.

Det er virksomheten som har hovedansvaret for å sørge for at anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper blir ivaretatt. Arbeids- og sosialdepartementet har stilt krav om at Arbeids- og velferdsdirektoratet skal sørge for at anskaffelser skjer i tråd med lov om offentlige anskaffelser i Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet pkt. 6 Anskaffelser. Det er også stilt krav til intern kontroll i etatens forvaltning av hjelpemidler i de siste års tildelingsbrev, herunder tildelingsbrevene for 2017 og 2018. Jeg forutsetter at Arbeids- og velferdsetaten følger gjeldende regelverk og følger opp styringssignaler som departementet gir. Departementet vil samtidig sørge for at direktoratet med jevne mellomrom rapporterer om sin praksis på området

4.3 Uførereformen fra 2015

Det er en nær sammenheng mellom arbeid og velferd, både for den enkelte og for samfunnet. Velferdsordningene må utvikles slik at de stimulerer til deltakelse i arbeid, samtidig som de som ikke kan delta i arbeidslivet pga. helse eller alder, skal være sikret en forsvarlig inntekt og et sosialt sikkerhetsnett.

Uførereformen var dels en nødvendig tilpasning til pensjonsreformen av folketrygdens ytelser til uføre, men også et ledd i fornyelsen av folketrygdens stønadsordninger som sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Endringene tok sikte på å underbygge høy arbeidsdeltakelse og sikre en bærekraftig velferdsstat. Jeg viser til de 13 hovedgrepene som framgår av Prop. 130 L (2010–2011) side 8-9.

Riksrevisjonen har lagt til grunn en bred fortolkning av målene med uførereformen. Etter min vurdering går dette ut over det som var hovedhensikten med endringene som ligger i reformen. De sentrale føringene i uførereformen er knyttet til endringer i regelverket. Nye beregningsregler og nye og mer forutsigbare muligheter for å kombinere uføretrygd og arbeid

stod sentralt i reformen. Arbeids- og sosialkomiteen påpekte også ved Stortingsbehandlingen at lovforslaget primært sett omhandlet inntektssikringen, og at tiltak for å forebygge uførhet skjer i perioden før det gis uføretrygd, jf. Innst. 80 L (2011–2012).

Riksrevisjonens undersøkelser gir oss imidlertid nyttig kunnskap i det videre arbeidet med arbeids- og velferdsforvaltningens gjennomføring av den arbeidsrettede bistanden. Dette er et viktig tema som forutsetter et bredere blikk både på de ulike ordningene og sammenhengene mellom de ulike sektorene (helse og kunnskap).

Regjeringen har tatt initiativ til en bred inkluderingsdugnad for å få flere over i arbeid og aktivitet. Regjeringen har forpliktet seg til at fem prosent av nyansatte i staten skal ha nedsatt funksjonsevne eller «hull i CV-en». Inkluderingsdugnaden innebærer en styrking av prioriterte områder som Arbeids- og velferdsetaten allerede er i gang med.

Det er videre satt ned en ekspertgruppe som skal analysere utviklingen i sysselsettingen i Norge samt utviklingen i mottak av inntektssikringsytelser. Ekspertgruppen skal foreslå tiltak som kan bidra til at flere kommer i arbeid, at flere får utnyttet sin arbeidsevne og at færre får unødige langvarige stønadsforløp eller faller utenfor arbeidslivet og blir mottakere av en varig stønad. Utvalget er særskilt bedt om å vurdere mulige tiltak for å øke yrkesdeltakelsen blant personer som har nedsatt funksjonsevne, nedsatt produktivitet eller ikke kan jobbe full tid.

Riksrevisjonens merknader

Hovedfunn 1: Andelen uføre som kombinerer trygd med arbeid har ikke økt etter innføringen av uførereformen 1. januar 2015

Riksrevisjonen finner at andelen uføre som kombinerer trygd med arbeid ikke har økt etter innføringen av ny uføretrygd. Revisjonens undersøkelser på dette punktet baserer seg i hovedsak på deskriptive data med registeropplysninger fra innføringen av uførereformen i 2015 til og med året 2017. I en slik fremstilling vil også en rekke andre forhold enn uførereformen kunne spille inn. Jeg vil i denne sammenheng påpeke at perioden har vært preget av økt arbeidsledighet og fallende sysselsetting for befolkningen som helhet. Analyser har i tillegg vist at effekter av lavkonjunkturer særlig slår ut på yrkesdeltakelsen blant de som står langt unna arbeidsmarkedet, noe som isolert sett trekker i retning av at andelen uføre som kombinerer arbeid og trygd skulle falle i perioden som Riksrevisjonen har analysert. Denne mulige effekten er det ikke tatt hensyn til i Riksrevisjonens undersøkelse. Jeg mener derfor man bør være varsom med å tolke Riksrevisjonens funn dithen at uførereformen ikke har hatt noen effekt.

Riksrevisjonen viser også til to analyser fra 2016 som konkluderte med at uførereformen ikke hadde påvirket arbeidstilknytningen blant uføre¹. I disse analysene søker en å ta høyde for forhold som kan ha påvirket uføres yrkesaktivitet utover uførereformen, som blant annet utviklingen på arbeidsmarkedet. Begge analysene ble imidlertid gjennomført kun seks

¹ FAFO (2016) *Uførereformen. Konsekvenser for yrkesaktiviteten, Rapport 2016:27* og Alne (2016) *Jobber de uføretrygdede mer etter uførereformen i 2015?, Arbeid og velferd nr. 3/2016, s. 43-59.*

måneder etter reformen. Det vil kunne ta tid for de uføre å tilpasse seg de nye reglene. Det vil dermed kunne ta tid før man ser effekten av reformen. Dette er også påpekt i den ene av analysene. I en nylig publisert studie av effekten av uførereformen på arbeidstilbudet til uføre er funnene mer positive enn de tidligere analysene². I studien – som er basert på ett år med reform (2015) - anslås de positive effektene samlet å tilsvare om lag 2 100 flere uføre i fulltids arbeid. Effekten kommer både av at uføre med jobb arbeider flere timer, men også som følge av noe økning i sannsynligheten for at uføre er i jobb.

Jeg merker meg for øvrig at Riksrevisjonen finner at gjennomsnittlig arbeidstid for uføretrygdde i arbeid har økt fra 21 til 24 timer siden innføringen av de nye reglene, dvs. en økning på 14 prosent. Til sammenligning har det vært lite endringer i faktisk arbeidstid per sysselsatt i befolkningen som helhet i samme periode.

Departementet følger utviklingen i uføres yrkesaktivitet videre, og har blant annet i tildelingsbrev for 2017 (3. supplering) gitt Arbeids- og velferdsdirektoratet i oppdrag å sette i gang et prosjekt om "Uførereformens effekt på arbeidstilbudet til uføre".

Hovedfunn 2: Målet om økt bruk av gradert uføretrygd er ikke nådd

Undersøkelsen viser at Arbeids- og velferdsetaten treffer færre vedtak om gradert uføretrygd etter innføringen av uførereformen enn før.

Uføretrygden skal erstatte den andelen av inntektsevnen som faller bort. Det skal fastsettes en uføregrad ved å sammenligne inntektsevnen før og etter uførheten. Jeg vil understreke at lovbestemmelsene om hvordan uføregraden skal fastsettes ikke ble endret med ny uføretrygd. Det ble imidlertid presisert i loven at det alltid skal vurderes om uføregraden skal settes lavere enn 100 prosent. Dersom dokumentasjonen i saken på kravtidspunktet tilsier at personen er 100 prosent arbeidsufør, skal det fattes vedtak i tråd med dette.

Presiseringen av at det alltid skal vurderes om graden skal settes lavere enn 100 prosent, var ikke nevnt blant de 13 hovedgrepene med uførereformen, jf. Prop. 130 L (2010–2011). Det viktigste grunnlaget for at flere skal få gradert uføretrygd ligger i oppfølgingsløpet forut for innvilgelse av uføretrygd.

Nær 80 prosent av de uføre har mottatt arbeidsavklaringspenger (AAP) umiddelbart forut for innvilgelse av uføretrygd. Endringene i AAP-ordningen som trådte i kraft 1. januar 2018, har til hensikt å gjøre ordningen mer arbeidsrettet slik at flere kan komme helt eller delvis i jobb. Maksimal stønadperiode er kortet ned. Målet er at færre skal komme inn på ordningen, og at de som er på ordningen, skal få raskere og mer tilpasset bistand. Det er også iverksatt flere tiltak for å redusere sykefraværet og øke bruken av gradert sykmelding, bl.a. gjennom en forsterket håndheving av aktivitetskravet etter åtte ukers sykmelding og faglige støtteverktøy til sykmeldere. Tiltak som bidrar til å redusere andelen ikke-yrkesaktive og økt

² Alne, R. H. (2018): Economic Incentives, Disability Insurance and Labour Supply. Working Papers in Economics 02/18. Universitetet i Bergen

bruk av graderte ytelser er avgjørende både for å redusere inngangen til uføretrygd, og for å øke arbeidstilknytningen blant uføre.

Riksrevisjonen hevder at det ofte foreligger mangelfull dokumentasjon og mangelfulle vurderinger av brukerens arbeidsevne og arbeidsmuligheter når vedtaket om uføretrygd skal treffes. Arbeids- og velferdsdirektoratet tilkjenner at det er utfordrende for etaten å sikre gode vurderinger av brukers restarbeidsevne og arbeidsmuligheter. Direktoratet har derfor over tid jobbet med å forbedre arbeidsevnevurderingene.

Arbeids- og sosialdepartementet har over flere år stilt krav til Arbeids- og velferdsdirektoratet om å arbeide for å bedre kvaliteten i ytelsesforvaltningen og å måle kvaliteten på vedtakene (kvalitetsmålinger). Direktoratet jobber systematisk med å følge opp kvaliteten på de ulike ytelsesområdene, men det har vist seg krevende å finne gode målemetoder som gir pålitelige og valide resultater. Kvalitetsmålinger på uføretrygd ble innført 1. tertial i 2017. Målingene viser en vesentlig bedring i kvaliteten i løpet av perioden fra 81 prosent riktige³ vedtak i 2017 til 88 prosent 1. tertial 2018.

Riksrevisjonen finner at Arbeids- og velferdsetaten ikke har egnede tiltak for å utrede personer med lav restarbeidsevne. Jeg viser til at etaten gjennom forskrift om arbeidsmarkedstiltak rår over flere virkemidler som skal bidra til å fastsette arbeidsevnen til personer med nedsatt arbeidsevne. Tiltaket avklaring skal kartlegge og vurdere tiltaksdeltakerens arbeidsevne og eventuelle spesifikke behov for bistand for å skaffe seg eller beholde arbeid. Avklaring kan tilbys personer som har behov for en mer omfattende avklaringsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Jeg viser videre til at tiltaket arbeidsforberedende trening skal bidra til å prøve ut den enkeltes arbeidsevne og til å styrke mulighetene for å få ordinært arbeid. Arbeidsforberedende trening kan tilbys personer med sammensatte bistandsbehov som har fått sin arbeidsevne nedsatt, og som har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger.

Jeg legger til grunn at deltakelse i tiltaket bør være nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid. Deltakelse på tiltak kan også være nødvendig for å slå fast om vedkommende har ingen eller redusert arbeidsevne. Samtidig er arbeidsmarkedstiltak et knapphetsgode som må prioriteres. Det er Arbeids- og velferdsetaten som avgjør hvem som får tilbud om tiltak.

Riksrevisjonen hevder videre at det er manglende kapasitet på rådgivende overleger i Arbeids- og velferdsetaten. Jeg er opptatt av at Arbeids- og velferdsetaten ivaretar den enkeltes rettssikkerhet og fattet riktige beslutninger i enkeltsaker og i tvilstilfeller. I tillegg til rådgivende lege, kan det være flere mulige framgangsmåter for å avklare tvilstilfeller, som to-trinns saksbehandling, formaliserte saksdrøftingsverksteder og læring av tidligere saker, herunder klage- og ankesaker. Det er opp til Arbeids- og velferdsdirektoratet hvordan etaten

³ Riktig i denne sammenheng viser til at saken skal være godt nok dokumentert, at riktige prosedyrer er fulgt når vedtak er fattet mv. Brukeren vil som regel ha vedtak på riktig ytelse selv om vedtaket er mangelfullt i forhold til formelle krav.

innenfor gitte rammer, skal tilrettelegge for at saken er så godt opplyst som mulig før et vedtak om uføretrygd treffes.

Hovedfunn 3: Flertallet av de uføretrygde får lav økonomisk uttelling ved å utnytte restarbeidsevnen sin

Riksrevisjonen konkluderer med at flertallet av de uføretrygdene får lav økonomisk uttelling ved å utnytte restarbeidsevnen med det nye regelverket. Det er uklart hva som er grunnlaget for konklusjonen. Riksrevisjonen henviser til at undersøkelsen har avdekket at i overkant av 60 prosent av de uføretrygdene etter skatt vil sitte igjen med 27 kroner eller mindre av en lønnsinntekt på 100 kroner når en tar hensyn til at uføretrygden avkortes mot arbeidsinntekt. Jeg gjør oppmerksom på at tallene gjelder for den delen av inntekten som er over inntektsgrensen, og at uføretrygden ikke reduseres på grunnlag av inntekt under grensen. Riksrevisjonen skriver videre at uføretrygdene peker på at dette er et nivå som gjør at de i praksis kan komme dårligere økonomisk ut ved å øke arbeidsinnsatsen sin, dersom man tar høyde for jobberelaterede kostnader til for eksempel transport.

I Prop. 130 L (2010–2011) er det påpekt at for uføre med full trygdetid og jevn inntekt før uførhet over det som gir minsteytelse vil kompensasjonsgraden bli 66 prosent. Det vises videre til at dette vil innebære at mottaker får beholde 34 kroner av en inntektsøkning på 100 kroner, når inntekten overstiger fribeløpet. Hvor mye uføre sitter igjen med etter skatt, vil avhenge av individuelle skattemessige forhold, men dette vil typisk utgjøre 22 kroner⁴. Når Riksrevisjonen påpeker at 27 kroner gir "lav økonomisk uttelling", viser jeg til at dette er en høyere uttelling enn lagt til grunn i det som ble synliggjort i lovforslaget, og som Stortinget sluttet seg til, jf. Innst. 80 L (2011–2012) og Lovvedtak 30 (2011–2012). Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser for øvrig at over 60 prosent av de uføre har en reduksjonssats lavere enn 65 prosent, altså en mindre avkortning enn ved en kompensasjonsgrad på 66 prosent.

Hvor mye uføretrygden reduseres mot inntekt over inntektsgrensen avhenger av individuelle forhold, herunder inntekten i årene før man ble ufør og forholdet mellom inntekten på uføretidspunktet og inntekten som inngår i beregningsgrunnlaget. Dette er belyst i Prop. 130 L (2010–2011). Ønsket om å motivere uføre til å øke arbeidsinnsatsen kunne isolert sett tilsi at reduksjonssatsen senkes. Dette vil imidlertid øke de økonomiske insentivene *inn* i uføreordningen. Når man ved innvilgelse av uføretrygd får erstattet inntektstapet med en bestemt kompensasjonsgrad, er det rimelig at denne erstatningen faller bort når man igjen har arbeidsinntekt. Hvis erstatningen ikke faller bort, vil samlet inntekt etter innvilgelse av uføretrygd kunne overstige tidligere inntekt dersom den uføre igjen øker arbeidsinntekten. En reduksjonssats som er lavere enn den enkeltes kompensasjonsgrad vil dermed forsterke de reelle økonomiske insentivene knyttet til å motta uføretrygd, og vil kunne øke tilstrømmingen til uføreordningen. Det vil også kunne oppleves som urimelig for de som fortsatt står i en jobb med samme inntekt, men som ikke har en uføretrygd i tillegg til lønn.

⁴ I eksempelet er det brukt skatteregler for 2017 og det er tatt hensyn til trinnskatten.

Et sentralt forhold ved dagens regler er videre at de sikrer at det er samsvar mellom utbetalt uføretrygd til to personer med lik inntektshistorikk, og som kan jobbe like mye, uavhengig av hvilken uføregrad de har kommet inn i ordningen med. Dersom uføretrygden skulle bli redusert med en lavere sats enn den enkeltes kompensasjonsgrad, vil en person som først får innvilget full uføregrad og deretter jobber 30 prosent sitte igjen med en høyere samlet inntekt enn en som får en gradert uføretrygd på 70 prosent som kombineres med 30 prosent arbeid – selv om deres situasjon for øvrig er helt lik. En eventuell lavere reduksjonssats vil dermed påvirke de økonomiske insentivene på en måte som vil kunne redusere andelen som innvilges en gradert ytelse. De beste insentivene til å kombinere uføretrygd og arbeid skapes ved at uføre innvilges en gradert ytelse ved inngangen til ordningen når de har en restinntektsevne. Jeg viser også til at en samlet arbeids- og sosialkomité ved behandlingen av Prop. 130 L (2010–2011) la vekt på den gunstige effekten av den nære sammenhengen mellom andelen av inntekten som har falt bort og hvor stor uføretrygd som blir utbetalt, jf. Innst. 80 L (2011–2012).

Det ble gjort flere grep ved omlegging fra uførepensjon til uføretrygd med sikte på å legge til rette for at flere skulle komme i arbeid. Et av hovedmålene var at reglene skulle bli enklere, og at det skulle bli mer forutsigbart og fleksibelt å kombinere uføretrygd med arbeidsinntekt. Her er den nye "sømløse" ordningen for å kombinere arbeid og trygd sentral. Endringene innebærer blant annet at uføregraden ikke revurderes dersom den uføre øker arbeidsinnsatsen, og at ett års venteperiode før man kan ta arbeid ble fjernet. Personer med varierende arbeidskapasitet kan da tilpasse seg sin egen arbeidsevne, uten at dette påvirkes av terskler i regelverket. Etter tidligere regler skulle uføregraden fastsettes på nytt dersom friinntekten ble overskredet, og da ut fra hele inntekten, også den som i utgangspunktet var en friinntekt. Etter uførereformen er det kun den delen av inntekten som overstiger inntektsgrensen som inngår i reduksjonen. I vurderingen av den økonomiske uttellingen av å jobbe ved siden av uføretrygden er det dermed viktig å ta med i vurderingen at personer som får redusert uføretrygd på grunn av inntekt allerede har tjent 0,4 G (38 753 kroner) uten noen reduksjon i trygden.

Kostnader for reise til og fra arbeidssted må påregnes for uføre, tilsvarende som for andre i arbeid. Personer som har forflytningsvansker og ikke kan reise til og fra arbeids- eller utdanningssted med offentlige kommunikasjonsmidler, kan søke om stønad. Regjeringen endret i 2016 reglene slik at personer som er innvilget, men ikke mottar, full uføretrygd, kan motta stønad til arbeids- og utdanningsreiser. Personer som på grunn av varige forflytningsvansker trenger eget kjøretøy for å reise til og fra arbeidsstedet kan ha rett til stønad til bil fra folketrygden. Dette gjelder også for uføretrygdede så fremt arbeidsinntekten overstiger fribeløpet, slik at uføretrygden blir redusert.

Hovedfunn 4: NAV-kontor gir i varierende grad gir bistand til uføretrygdede som ønsker å kombinere trygd med arbeid

Riksrevisjonen opplyser at det i forbindelse med undersøkelsen er gjennomført intervjuer med representanter fra tre lokale NAV-kontor. Arbeids- og velferdsforvaltningen består totalt

av over 420 lokale NAV-kontorer. Riksrevisjonen har tatt hensyn til størrelse og geografi ved valg av NAV-kontor. Likevel er utvalget svært begrenset og utgjør under én prosent av antall NAV-kontor. Jeg har på den bakgrunn vanskelig for å se at Riksrevisjonen har faglig og metodisk grunnlag for å trekke generelle konklusjoner om Arbeids- og velferdsetatens praksis med basis i svar fra et så lite utvalg av NAV-kontor. Samtidig er det viktig for meg at likebehandling overfor uføretrygdene blir ivarettatt, og at uføretrygdene som vil og kan får bistand av NAV til å komme tilbake i arbeid, får tilgang til de virkemidler etaten rår over.

Jeg vil påpeke at § 14 a i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen gir alle som henvender seg til et NAV-kontor, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til en arbeidsevnevurdering. Alle i denne sammenheng inkluderer også personer som mottar full eller gradert uføretrygd.

En person som innvilges varig uføretrygd har allerede fått sin arbeidsevne vurdert. Det vil derfor bare være hensiktsmessig med en ny behovs- og arbeidsevnevurdering dersom det har skjedd endringer som vil kunne gi en annen vurdering av hvilket bistandsbehov den uføretrygde har sammenlignet med vurderingene ved innvilgelsen av uføretrygden. Dette vil være likt både for de som har fått innvilget full og de med gradert uføretrygd. Vurderinger av bistandsbehov fra NAV-kontoret gjøres med andre ord forut for vedtak om uføretrygd, og inngår derfor ikke i ufører reformen.

De som får uføretrygd har som hovedregel vært gjennom et lengre AAP-løp, ofte over flere år, før Arbeids- og velferdsetaten har konkludert med at de har varig nedsatt arbeidsevne. Det er ikke aktivitetskrav i uføreordningen eller krav til løpende oppfølging av de uføretrygdene fra etaten. Mottakere av uføretrygd må selv henvende seg til NAV-kontoret dersom de ønsker bistand, i motsetning til for eksempel sykmeldte og AAP-mottakere. Ved å få flere brukere helt eller delvis i arbeid er det mulig enten å redusere inngangen til uføretrygd eller sikre at flere som får innvilget uføretrygd allerede har et arbeidsforhold. Jeg kan likevel være enig med Riksrevisjonen i at det er viktig at Arbeids- og velferdsetaten gir god informasjon og veiledning om mulighetene til hjelp og bistand til å prøve seg i arbeidslivet.

Arbeids- og velferdsetaten har et bredt spekter med tiltak og tjenester til arbeidssøkere. Dette er universelle tjenester som ikke er rettet mot særskilte grupper av ytelsesmottakere, men kan komme alle arbeidssøkere til gode, også uføretrygdene. Arbeids- og velferdsetatens innsats innebærer blant annet å legge til rette for god tilgang til informasjon om arbeidsmarkedet for alle arbeidssøkere. Etatens formidlingstjenester til arbeidssøkere omfatter blant annet oversikt over ledige jobber og en database hvor den enkelte arbeidssøker kan legge ut sin CV. Arbeids- og velferdsetaten jobber kontinuerlig med å utvikle selvbetjeningstjenester på nav.no som skal gjøre det mer attraktivt for arbeidsgivere og arbeidssøkere å benytte disse tjenestene.

Hovedfunn 5: Arbeids- og sosialdepartementet har i sin styring og oppfølging av etaten hatt lite oppmerksomhet på at målene i uførereformen nås

Prinsippene for mål- og resultatstyring gjelder ved styring i staten. Det innebærer at departementet skal sette mål og gi retning til virksomheten, men at virksomheten selv har myndighet til å velge virkemidler og aktiviteter som vil bidra til måloppnåelse. Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har i arbeidet med tildelingsbrevet en systematisk og bred dialog om prioriterte områder, styringsparametere og hvilken informasjon og statistikk direktoratet skal skaffe departementet. I tildelingsbrevene for 2017 og 2018 er det presisert at etaten skal oppnå dette ved å fastsette en riktig gradering ved innvilgelse av uføretrygd. Departementet har bedt om både rapportering og statistikk på området

Arbeids- og sosialdepartementet har i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet, betydelig oppmerksomhet på oppfølging og aktivitet for personer på sykepenger og arbeidsavklaringspenger. Det viktigste arbeidet for at flere skal få gradert uføretrygd ligger som tidligere nevnt i oppfølgingsløpet forut for krav om uføretrygd. Blant annet er det en styringsparameter om at andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid skal øke, og det var i 2017 en positiv utvikling på denne parameteren. Departementet mottar omfattende statistikk på uføreområdet, blant annet om antall og andel uføretrygdete etter gradering fordelt på ettårige aldersgrupper og antall uføre med arbeidsinntekt, inndelt etter mottakere av full uføretrygd og gradert uføretrygd.

Jeg viser videre til regelverk for økonomistyring i staten § 16 der det framgår at alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer. Evaluering er et viktig verktøy i etatsstyringen, og bidrar med viktig informasjon om for eksempel effekter av politikk, virkemiddelbruk og tiltak⁵. Jeg vil derfor også påpeke at Arbeids- og sosialdepartementet i tildelingsbrevet for 2017⁶ har gitt Arbeids- og velferdsdirektoratet FoU-midler til et prosjekt om uførereformens effekter på arbeidsdeltagelsen.

Hovedfunn 6: Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke fulgt opp at målene i uførereformen nås

Jeg viser til Bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 2.2 Virksomhetens interne styring. Under pkt. 2.2 a) går det fram at virksomhetens ledelse har ansvaret for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra departementet. Prinsippene for mål- og resultatstyring innebærer at Arbeids- og velferdsdirektoratet har fått delegert ansvaret for styringen av egen etat, jf. Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet pkt. 4.1 Tilrettelegge virksomheten for måloppnåelse god oppgaveløsning. Jeg legger til grunn at Arbeids- og velferdsdirektoratet i sin interne styring følger opp styringssignaler gitt i tildelingsbrevet og ellers sørger for en best mulig måloppnåelse gjennom adekvate tiltak og virkemidler.

⁵ Finansdepartementet: "Veileder i etatsstyring"

⁶ 3. suppleringsbrev til tildelingsbrevet for 2017

Jeg følger opp måloppnåelsen i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Jeg vil også påpeke at departementet har mottatt rapportering om kvalitet på NAVs arbeid med uførevedtak siden 2017 som nevnt over. Departementet legger premissene for hva Arbeids- og velferdsdirektoratet skal rette oppmerksomheten mot i styringen av underliggende virksomhet, og jeg vil vurdere om det på noen områder bør gis tydeligere styringssignaler på uføreområdet.

Riksrevisjonens anbefalinger

Før jeg går inn på de enkelte anbefalinger vil jeg påpeke at det er etatens ansvar å utarbeide et regime for oppfølging og tjenesteutforming ut fra folketrygdloven, NAV-loven og andre relevante lover slik det er fastsatt i Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Jeg er opptatt av at Stortingets mål blir oppfylt, og jeg følger med på hvordan Arbeids- og velferdsetaten følger opp ulike brukergrupper og forvalter relevante lovverk. Ut fra prinsippene om mål- og resultatstyring ser jeg det samtidig som viktig å ikke være for detaljert i styringen. Arbeids- og velferdsetaten forvalter flere inntektssikringsordninger, og jeg har valgt å innrette styringen mot hva jeg samlet ønsker at etaten skal arbeide for. Hovedmålet er flere i arbeid. Under dette hovedmålet har jeg stilt krav til oppfølging av personer på helserelaterte ytelser, og jeg følger med på utviklingen i overgang til arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne. Jeg forventer at etaten håndterer dette gjennom god intern kontroll og god intern oppfølging. Dette perspektivet er viktig å ha i mente når jeg kommenterer de enkelte anbefalinger fra Riksrevisjonen. Ut fra Riksrevisjonens konklusjoner ser jeg imidlertid at det på noen områder kan være behov for nærmere dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet om etatens håndtering og oppfølging av uføretrygdde.

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet følger opp at arbeids- og velferdsetaten styrker arbeidet for å nå uførereformens mål om økt yrkesdeltakelse blant uføretrygdde. Departementet bør følge opp at:

- etatens arbeid med å fastsette uføregrad styrkes, slik at flest mulig uføretrygdde kan opprettholde en tilknytning til arbeidslivet
- uføretrygdde arbeidssøkere som oppsøker NAV sikres lik behandling, og får vurdert sitt behov for bistand til å kombinere trygd med arbeidsinntekt
- etaten fortsetter å styrke arbeidet med å formidle arbeidskraft, slik at flest mulig uføretrygdde får muligheten til å utnytte restarbeidsevnen sin
- Arbeids- og velferdsdirektoratet innhenter relevant styringsinformasjon, for å bedre kunne vurdere etatens innsats for å nå målene i uførereformen

Om å styrkes etatens arbeid med å fastsette uføregrad, slik at flest mulig uføretrygdde kan opprettholde en tilknytning til arbeidslivet

Aktivitet og tiltak før en person havner på uføretrygd er avgjørende for at flest mulig skal få en gradert uføretrygd. Tidlig innsats og bedre oppfølging av den enkelte kan bidra til å redusere antallet som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet.

Som tidligere nevnt er fastsettelse av uføregrad regelstyrt. Det gir således ikke mening å sette resultatmål for hvor mange som innvilges hel eller gradert uføretrygd. Innenfor rammene som regelverket gir er det imidlertid rom for skjønnsmessig vurdering, hvor det å anslå omfanget av den nedsatte inntektsevnen kan være utfordrende. Jeg mener derfor det er riktig å se på muligheter for å følge opp Arbeids- og velferdsetatens innsats for å øke andelen med gradert uføretrygd og vil vurdere om det er behov for å ha økt fokus på dette i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsetaten.

Om å sikre uføretrygdde arbeidssøkere som oppsøker NAV lik behandling, og får vurdert sitt behov for bistand til å kombinere trygd med arbeidsinntekt

Jeg ønsker at flest mulig stønadsmottakere som har en restarbeidsevne, benytter denne i inntektsgivende arbeid. Det innebærer at jeg legger vekt på at uføretrygdde som oppsøker NAV-kontor med ønske om å prøve seg i arbeidslivet, får hensiktsmessig hjelp. Dersom de ønsker bistand fra arbeids- og velferdsforvaltningen, har de den samme lovfestede rettigheten som andre arbeidssøkere. Det er derfor viktig at de vurderes som andre reelle arbeidssøkere og får vurdert sitt behov for bistand etter NAV-loven § 14 a. Jeg er kjent med at Arbeids- og velferdsdirektoratet har presisert dette overfor underliggende etat og forventer at dette vil gi resultater.

Jeg vil i styringen av Arbeids- og velferdsetaten fortsette å legge vekt på resultater i form av økt overgang til arbeid. Jeg viser også til at regjeringen har tatt initiativ til en inkluderingsdugnad, samt at det er nedsatt et utvalg som skal foreslå tiltak som kan bidra til at flere kommer i arbeid (sysselsettingsutvalget).

Etaten fortsetter å styrke arbeidet med å formidle arbeidskraft, slik at flest mulig uføretrygdde får muligheten til å utnytte restarbeidsevnen sin

Jeg er opptatt av å legge til rette for gode tjenester og tiltak for at arbeidssøkere kommer over i lønnet arbeid. Riksrevisjonen anbefaler at etaten fortsetter å styrke arbeidet med å formidle arbeidskraft, slik at flest mulig uføretrygdde får muligheten til å utnytte restarbeidsevnen sin.

Arbeids- og velferdsetaten jobber kontinuerlig med å videreutvikle sin innsats for å få flere i arbeid og øke arbeidsinkluderingen. Arbeids- og velferdsdirektoratet har inngått en intensjonsavtale med bemanningsbransjen representert ved NHO Service. Hensikten med avtalen er å skape en overordnet forankring av samarbeidet og legge til rette for lokalt samarbeid mellom etaten og enkelte bemanningsbyråer med sikte på å få flere i arbeid. Arbeids- og velferdsetaten har også inngått intensjons- og samarbeidsavtaler med store virksomheter om rekrutteringsbistand og formidling av arbeidssøkere til ledige stillinger i virksomhetene. Etaten samarbeider også med øvrige bemannings- og rekrutteringsvirksomheter med stillingsbaser, for å bedre oversikten over stillinger som er utlyst i Arbeids- og velferdsetatens stillingsportal.

Arbeids- og velferdsdirektoratet innhenter relevant styringsinformasjon, for å bedre kunne vurdere etatens innsats for å nå målene i uførereformen

Mål- og resultatstyring innebærer at Arbeids- og velferdsetaten har et selvstendig ansvar for sin interne styring. I dette ligger også et selvstendig ansvar for å innhente den styringsinformasjonen som etaten mener er nødvendig for å vurdere og følge opp måloppnåelse.

Jeg stiller krav til Arbeids- og velferdsetaten gjennom tildelingsbrev og følger opp resultatoppnåelsen gjennom tertialrapporteringen og fastsatte styringsmøter. Innenfor rammen av overordnet mål- og resultatstyring vil det alltid være nødvendig å prioritere mellom viktige politiske mål i styringen, også knyttet til hva departementet skal kreve av styringsinformasjon og rapportering på ulike områder. Oppfølging av personer på helserelaterte ytelser og på utviklingen i overgang til arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne er som nevnt gjenstand for betydelig oppmerksomhet i styringsdialogen. Når det gjelder oppfølging av uførereformen, er det som nevnt iverksatt flere evalueringer og det innhentes omfattende statistikk om utviklingen på uføreområdet. Som det fremgår av mine merknader over, kan det på noen områder likevel være aktuelt å vurdere om oppmerksomheten i styringsdialogen bør økes. Dette gjelder som nevnt blant annet Arbeids- og velferdsetatens innsats for å øke andelen med gradert uføretrygd.

4.4 Styringssystem for informasjonssikkerhet i Arbeidstilsynet

God informasjonssikkerhet er viktig for at samfunnet skal ha tillit til at opplysninger forvaltes på riktig måte, og at personvernet ivaretas til den enkelte. Betydningen av informasjonssikkerhet og beskyttelse av sensitiv informasjon er særlig viktig i lys av økt digitalisering av offentlig forvaltning. Arbeidstilsynet må, i likhet med andre offentlige virksomheter, beskytte informasjonen som forvaltes, og sørge for at nettverk og systemer til enhver tid er sikre og stabile.

Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen har følgende hovedfunn:

- *Arbeidstilsynet har ikke gjennomført risikovurderinger, og styringssystemet for informasjonssikkerhet definerer ikke hvordan arbeidet skal evalueres og forbedres.*
- *Arbeidstilsynet har ikke stilt krav eller beskrevet hvordan viktige sikkerhetstiltak skal gjennomføres og følges opp, og har heller ikke gjennomført og fulgt opp tiltak i henhold til beste praksis.*
- *Arbeidstilsynet har ikke et helhetlig system for hendelser knyttet til informasjonssikkerhet og har ikke fulgt opp om styringssystemet fungerer etter hensikten.*

Riksrevisjonens gjennomgang av informasjonssikkerheten i Arbeidstilsynet viser at det er viktige områder som må forbedres. Som det fremgår av Riksrevisjonens hovedfunn gjelder dette særlig arbeidet med risikovurderinger, gjennomføring og oppfølging av tiltak og kontinuerlig forbedring av styringssystemet for informasjonssikkerhet, slik at svakheter blir

identifisert og korrigerende tiltak iverksatt. Tilliten til forvaltningen er avhengig av at vi kan sikre informasjon på en forsvarlig måte. I departementets virksomhets- og økonomiinstruks til etaten, punkt 4.1 Planlegging og oppfølging, er det stilt krav om at Arbeidstilsynet skal ha systemer og retningslinjer for å sikre forsvarlig informasjonssikkerhet i tråd med anerkjente standarder. Det er videre stilt krav om at tilsynet på bakgrunn av en samlet risikovurdering skal utarbeide plan for systematiske tiltak for å sikre tilfredsstillende informasjonssikkerhet.

Jeg er orientert om at Arbeidstilsynet har igangsatt en gjennomgang av sikkerhetsarbeidet med formål å etterleve kravene til gjeldende regelverk for informasjonssikkerhet, herunder etablering av et felles overordnet styringssystem for alle deler av sikkerhetsarbeidet. Departementet vil følge opp dette arbeidet i styringsdialogen med Arbeidstilsynet. Oppfølging og utbedring av de svakhetene som er avdekket gjennom revisjonen vil inngå som en del av dette.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet påser at Arbeidstilsynet etterlever gjeldende regelverk for informasjonssikkerhet.

Under henvisning til betydningen av god informasjonssikkerhet i forvaltningen, vil jeg påse at departementet i styringsdialogen med Arbeidstilsynet legger forsterket vekt på å følge opp arbeidet med informasjonssikkerheten i etaten.

Med hilsen



Anniken Hauglie



**DET KONGELIGE BARNE-
OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT**

Statsråden

Riksrevisjonen
Pb. 6835 St. Olavs pl.
0130 OSLO

Unntatt offentlighet,
offl. § 5 andre ledd

Deres ref

Vår ref
18/2434-

Dato
13. august 2018

**Resultatet av den årlige revisjonen av Barne- og
likestillingsdepartementet og underliggende virksomheter for 2017**

Jeg viser Riksrevisjonens brev av 22. juni 2018 vedlagt regnskapsrevisjonen for 2017. Nedenfor følger min redegjørelse om hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens funn og anbefalinger i de to omtalte etterlevelsesrevisjonene.

**1. Barne-, ungdoms- og familieetatens (Bufetat) og fylkesmennenes
kvalitetssikring av omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under
15 år**

Riksrevisjonens hovedfunn

Riksrevisjonen fremholder at det ikke gjennomføres et tilstrekkelig antall kvalitetskontroller og meldte og uanmeldte tilsyn med omsorgssentrene. Revisjonen påpeker at mangler i metodikk, dokumentasjon og oppfølging av kvalitetskontroller og tilsyn ikke sikrer tilstrekkelig informasjon om kvaliteten i tilbudet til barn som bor på omsorgssentrene. Det vises også til at det ikke i høy nok grad gjennomføres enkeltsamtaler med barn for å ivareta deres interesser.

Barn i omsorgssentre er i en sårbar og ofte krevende situasjon. Det er viktig for meg at de gis et tilbud av tilstrekkelig god kvalitet. Omsorgssentrene for mindreårige asylsøkere er særegne ved at opp- og nedbygging av kapasiteten skjer i takt med svært varierende ankomsttall. I 2015 var det en spesiell situasjon ved at det var særlig høye ankomster av asylsøkere til landet. Ankomstene gikk i 2016 og 2017 sterkt ned, samtidig som tidligere ankomne barn etter hvert ble bosatt i en kommune. I dag er det svært få barn i omsorgssentre.

Postadresse: Postboks 8036 Dep 0030 Oslo
Kontoradresse: Akersgt. 59 Telefon* 22 24 90 90
Org no.: 972 417 793

Riksrevisjonens funn må ses i sammenheng med utviklingen i ankomster og bosettinger. Dette er nærmere omtalt under. Jeg har også enkelte andre kommentarer til Riksrevisjonens funn.

For Bufetats del er Riksrevisjonens konklusjoner basert på undersøkelse av Bufetats etterfølgende kontroll. Kvalitetskontrollen av omsorgssentrene ivaretas også på andre måter. Bufetat kontrollerer også om kvaliteten er i tråd med gjeldende lov og regelverk gjennom

- løpende oppfølging i kraft av å være eier av omsorgssentre
- kontrakt- og kontraktsoppfølging av private omsorgssentre
- godkjenning, og etterfølgende kontroll av selve godkjenningen, av private og kommunale omsorgssentre
- rapportering, samt ordinær mål og resultatstyring

Barna ivaretas også ved at Bufetat fatter oppfølgingsvedtak. På omsorgssenteret skal barnets behov utredes og det skal utarbeides et forslag til oppfølging av barnet under oppholdet på senteret, jf. barnevernloven § 5A-4 første ledd. Forslaget skal oversendes Bufetat, som innen seks uker etter ankomst er pålagt å treffe vedtak om oppfølging av barnet under oppholdet på senteret. Bufetat skal foreta en selvstendig vurdering av saken ut i fra senterets utredning og forslag. Formålet med vedtaket er å bidra til sikring av en reell utredning av barnets situasjon og behov, og at omsorgssenterets individuelle oppfølgingsplikt for hvert enkelt barn tydeliggjøres. Oppfølgingsvedtaket skal ligge til grunn for den videre oppfølgingen av barnet på senteret, og for fylkesmannens tilsyn med det enkelte barn på senteret.

Den etterfølgende kontrollen er således ett element i den samlede kvalitetssikringen av omsorgssentrene.

Som det fremgår av Riksrevisjonens rapport, følger Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) opp resultatene av Deloittes prosjektrapport Vurdering av godkjenning, kvalitetssikring og etterkontroll av barnevernsinstitusjoner.

Fylkesmennene skal gjennomføre det lovpålagte antall tilsyn med omsorgssentrene. Helsetilsynet opplyser at de i sin dialog med fylkesmannsembetene vil ta opp Riksrevisjonens merknad om at det ikke er utført tilstrekkelig antall tilsyn. Det er imidlertid ikke Helsetilsynets erfaring at dette er et problem i dag. I tiden da etterlevelsesrevisjonen ble gjennomført, var det en stor nedbygging i antall omsorgssentre.

Riksrevisjonens anbefaling

Riksrevisjonen anbefaler at Barne- og likestillingsdepartementet påser at Bufdir og Helsetilsynet

- gjennomfører kvalitetskontroll og tilsyn på omsorgssentrene i samsvar med krav i barnevernloven og forskrifter for å sikre at mindreårige asylsøkere får forsvarlig omsorg og behandling.

Jeg merker meg anbefalingen til Riksrevisjonen. Nedenfor omtales de tiltakene som er, eller vil bli iverksatt, som følge av rapporten. Departementet vil følge opp disse sakene i den videre styringsdialogen med Bufdir og Helsetilsynet.

Bufetats regioner er gitt i oppdrag å implementere lik kontrollmetodikk i alle godkjenningsmyndighetene i etaten, herunder felles mal for rapportering. Rapporteringen skal sammenstilles av den enkelte region i årsrapport.

Etter Riksrevisjonens gjennomgang, sivilombudsmannens besøk på barneverninstitusjoner og intern kartlegging, har Helsetilsynet satt i gang et arbeid for å bedre oppfølgingen av fylkesmennenes tilsyn. Helsetilsynet vil fremover innhente flere tilsynsrapporter, klagesaker og tilsynssaker for å ha bedre oversikt over innholdet og kvaliteten i tilsynsarbeidet. Helsetilsynet vil på bakgrunn av denne informasjonen formidle tydeligere til fylkesmennene hvilke krav som stilles til godt tilsyn. Dette vil gjelde alle barneverninstitusjonene, også omsorgssentrene.

Riksrevisjonen fremholder at det under tilsynet ikke gjennomgående tilbys enkeltsamtaler med barn, men at det i stedet gjennomføres gruppesamtaler. Alle barn i institusjoner skal få tilbud om å få snakke med tilsynet alene. Helsetilsynet vil nå i dialog med fylkesmennene understreke at gruppesamtaler ikke erstatter tilbudet om å få snakke med fylkesmannen alene. Videre vil Helsetilsynet vurdere om det er hensiktsmessig å gjøre endringer i Helsetilsynets styrings- og registreringssystem NESTOR, slik at gruppesamtaler skilles ut som egen kategori. Eventuelt vil det vurderes om gruppesamtaler ikke skal registreres, da det kan føre til for dårlig oversikt om barn har fått det tilbudet de skal ha om samtale med tilsynsmyndigheten.

Helsetilsynet vil i år lage et eget tillegg til *Veileder for tilsyn med barneverninstitusjoner*, som særskilt skal beskrive tilsyn av omsorgssentrene. Etter Helsetilsynets tilsynsfaglige vurdering er det imidlertid ikke nødvendig med en egen metodikk for å føre godt tilsyn med omsorgssentrene. Helsetilsynets metoder er valgt ut i fra internasjonale standarder. Helsetilsynet arbeider kontinuerlig med metodeutvikling for tilsyn som kan anvendes på tvers av tilsynsområder, men som tilpasses de ulike virksomheter og tema.

2. Styringssystem for informasjonssikkerhet i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Saksbehandlingen i fylkesnemndene skal være betryggende og tillitsskapende. Dette forutsetter at fylkesnemndene har høy grad av informasjonssikkerhet. Fylkesnemndene forvalter sensitive personopplysninger om barn og foreldre. Det er derfor svært viktig med et godt system for sikker håndtering av opplysninger. Riksrevisjonens rapport inneholder viktige funn som jeg vil sørge for at følges opp i fylkesnemndenes videre arbeid. Jeg har ikke ytterligere kommentarer til Riksrevisjonens funn og merknader.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Barne- og likestillingsdepartementet påser at

- fylkesnemndene iverksetter tiltak som sikrer et styringssystem for informasjonssikkerhet i samsvar med eForvaltningsforskriften § 15 og anerkjente standarder.
- avtaleforholdene mellom fylkesnemndene og Bufetat blir avklart og innarbeidet etter fylkesnemndenes behov, og avtalefestet i tråd med krav i personopplysningsloven og anerkjente standarder.

De siste årene har departementet stilt krav i tildelingsbrevet om at fylkesnemndene skal ha internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet i samsvar med føringer i regjeringens overordnede IKT-politikk, jf. digitaliseringsrundskrivet. Digitaliseringsrundskrivet stiller krav om styring og kontroll på informasjonssikkerhetsområdet. Dette skal basere seg på anerkjente standarder for styringssystem for informasjonssikkerhet, jf.

eForvaltningsforskriften §15. På styringsdialogmøtet med Sentralenheten for fylkesnemndene høsten 2017 ble departementet informert om at fylkesnemndene ikke hadde et styringssystem for informasjonssikkerhet i henhold til anerkjente standarder, men at dette var under utvikling. Departementet sendte derfor et tillegg til tildelingsbrev hvor fylkesnemndene ble bedt om å prioritere arbeidet med et styringssystem.

Fylkesnemndene har nå utviklet og ferdigstilt et styringssystem for informasjonssikkerhet i samsvar med eForvaltningsforskriften § 15 og anerkjente standarder. Systemet trådte i kraft i juli 2018. I utviklingsarbeidet er veiledere fra både Difi og Datatilsynet benyttet. I tillegg har utkast til rapport fra Riksrevisjonen vært benyttet som et grunnlag for å kvalitetssikre styringssystemet.

Fylkesnemndene har, med bakgrunn i tjenesteavtale og vedlikeholdsavtale, satt ut driften av IKT-infrastrukturen og saksbehandlingssystemet ProSak til Bufetat. Bufdir har i brev datert 22. juni 2018 sagt opp tjenesteavtalen for drift av fylkesnemndenes IKT-system og vedlikeholdsavtalen for saksbehandlingssystemet ProSak. Dette vil få betydning for muligheten til å følge opp Riksrevisjonens merknad om avtaleforholdene mellom fylkesnemndene og Bufetat. Oppfølgingen av anbefalingen vil derfor ikke gjennomføres med Bufetat, men blir en viktig del av prosessen med anskaffelse av ny driftsleverandør. Denne prosessen har startet, og Riksrevisjonens rapport og merknader vil bli vektlagt i forbindelse med dette.

Jeg merker meg anbefalingene fra Riksrevisjonen, og viser til det omtalte arbeidet som er igangsatt eller planlagt. Fylkesnemndene har informert om at arbeidet med styringssystemet for informasjonssikkerhet er i henhold til planen, og at de vil arbeide systematisk med å følge opp merknadene fra Riksrevisjonen. Departementet vil i styringsdialogen med fylkesnemndene følge opp at rutiner og systemer er på plass slik at informasjonssikkerheten blir ivarettatt på en god måte.

Med hilsen


Linda Hofstad Helleland

Kopi:

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Statens helsetilsyn

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt etter Offl. § 5 andre
ledd

Deres ref
2018/00374-3

Vår ref
18/2643 -

Dato
13.08.2018

Resultatet av den årlige revisjonen av Finansdepartementet og underliggende virksomheter for 2017

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 21. juni 2018 vedlagt utkast til Dokument 1 (2018–2019).

Jeg vil i dette brevet gjøre rede for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, slik de går frem av utkast til Dokument 1. Jeg vil også peke på enkelte områder der jeg ikke er enig i Riksrevisjonens merknader. Til slutt vil jeg kort kommentere hvordan årets endringer i Riksrevisjonens arbeidsmetodikk påvirker dialogen med revidert virksomhet og med overordnet departement.

1. Modifisert uttalelse om administrativt regelverk – Skatteetaten

1.1. A-meldinger uten norsk identifikator (fødselsnummer/d-nummer)

Riksrevisjonen har avdekket over 200 000 uidentifiserte a-meldinger som berører over 40 000 inntektsmottakere. Over 13 000 a-meldinger med innbetalt forskuddstrekk er ikke identifisert på riktig skattyter og har dermed ikke blitt godskrevet ved skatteoppgjøret. I tillegg foreligger det inntektsgrunnlag på over 2,6 milliarder kroner uten at det er foretatt skattetrekk for 26 000 uidentifiserte inntektsmottakere hvor Skatteetaten ikke har tilstrekkelige kontroller for å kunne vurdere skatteplikt. Videre viser Riksrevisjonen til at en tredjedel av utenlandske oppdragstakere som har oppdrag på land eller kontinentalsokkelen ikke har oppfylt sin opplysningsplikt i henhold til a-opplysningsloven – uten at skattemyndighetene har satt i verk tilstrekkelige tiltak for å sikre skatteinntektene. Riksrevisjonen påpeker at disse forholdene medfører tapt skatteproveny.

Den bakenforliggende årsaken til Riksrevisjonens funn er at det ikke er et krav ved innrapportering av a-meldingen at det skal påføres en norsk identifikator (fødselsnummer/d-nummer). Bakgrunnen for dette er at det er ønskelig å motta a-melding også for personer som kan arbeide i Norge uten d-nummer eller fødselsnummer (utenlandske forskere og styremedlemmer mv.). Ordningen legger også til rette for at en person kan begynne å arbeide umiddelbart, uten å vente på å få tildelt d-nummer. I Skatteetatens systemer er det imidlertid en forutsetning for behandling at det foreligger en gyldig norsk identifikator for å gjennomføre fastsetting og skatteberegning. Virksomhetene kan ikke pålegge arbeidstakere å anskaffe skattekort og d-nummer. Virksomhetene rapporterer heller ikke alltid d-nummer/fødselsnummer i a-meldingen etter at arbeidstaker har skaffet seg norsk identifikator. Når Skatteetaten mottar a-meldinger uten en gyldig norsk identifikator, krever det en omfattende oppfølging for å kunne behandle disse opplysningene korrekt. Skatteoppkreverne mangler hensiktsmessig systemstøtte for oppfølging av arbeidsgivere og må i dag gjøre dette manuelt, noe som er svært ressurskrevende. Konsekvensen er manglende skatteoppgjør eller at ikke alle skatteoppgjørene for disse tilfellene blir korrekte. Jeg er enig i at dette er uheldig.

Skatteetaten vurderer flere tiltak for å redusere omfanget av disse feilene. Blant tiltakene som vurderes er regelendringer som gjør det mulig å inntektsføre forskuddstrekk for skattepliktige uten gyldig identifikator, slik at skatteoppgjør kan gjennomføres. På systemsiden utredes det om det er mulig å gjennomføre skatteberegning for skattepliktige uten fødsels- eller d-nummer basert på innrapporterte inntekter, slik at skatteoppgjør kan gjennomføres og inntekter og forskuddstrekk kan fordeles på en mest mulig korrekt måte. Skatteetaten vurderer også tiltak som gjør det mulig med maskinell purring av arbeidsgivere og maskinell løsning for oppfølging av arbeidsgiveres trekkansvar.

Finansdepartementet vil, i samråd med Skattedirektoratet, vurdere om en kan stille krav om at det ved innrapportering av a-meldingen skal påføres gyldig norsk identifikator. Hensiktsmessigheten av et slikt krav må vurderes opp mot øvrige formål med a-ordningen.

Når det gjelder Riksrevisjonens påpekning av at det foreligger et betydelig inntektsgrunnlag uten at det er foretatt forskuddstrekk, vil jeg vise til at en stor del av inntektsmottakerne ikke er skattepliktige til Norge, enten etter internrett eller skatteavtale. Det er imidlertid riktig at det er krevende for Skatteetaten å foreta en fullstendig vurdering av skatteplikten eller foretatt en avregning, så lenge inntekten og ev. forskuddstrekket ikke kobles til en gyldig norsk identifikator (og person).

Riksrevisjonen påpeker at Skatteetaten ikke har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sørge for at utenlandske oppdragstakere overholder opplysningsplikten og beskattes riktig. Jeg kan opplyse om at Skatteetaten nå utreder forslag til tiltak for bedre oppfølging av

utenlandske virksomheter som er rapporteringspliktige i Norge. Beskatning av utenlandske arbeidstakere er imidlertid et utfordrende område for Skatteetaten, og det er krevende å avdekke hvilke utenlandske selskaper som er opplysningspliktige til enhver tid.

Forholdene Riksrevisjonen har avdekket er ikke tilfredsstillende. Jeg forventer at Skatteetaten følger opp Riksrevisjonens funn. Departementet vil følge opp dette arbeidet i styringsdialogen med etaten.

Jeg vil avslutningsvis vise til at den nye ordningen med enklere regler for utenlandske arbeidstakere, jf. Prop. 86 LS (2017–2018), vil gjøre beskatningen av deler av utenlandske arbeidstakere på midlertidig opphold enklere for Skatteetaten.

1.2. Merverdiavgiftsapplikasjonens database – svakheter i internkontrollen

Riksrevisjonen har påvist svakheter i internkontrollen av endring av lagrede data uten bruk av de normale funksjonene i merverdiavgiftsapplikasjonens database. Svakheterne er knyttet til fellesbrukere, logging og manglende oppfølging av logger ved direkte pålogging i databasen.

Endringer som gjøres i merverdiavgiftssystemet stemples vanligvis med en personlig brukerident. Skatteetaten har i tillegg en upersonlig brukerident som driftspersonell eller utviklere kan logge seg på og gjøre endringer direkte i databasen. Denne fellesbrukeridenten er, ifølge Skattedirektoratet, nødvendig pga. systemets beskaffenhet. Riksrevisjonen har påpekt at dersom det gjøres endringer i databasen med denne fellesbrukeren, er det ikke sporbart hvem som har gjort endringene. Riksrevisjonen mener også at fellesbrukeridenten benyttes i større utstrekning enn det som er nødvendig. Riksrevisjonen bemerker også at utviklere ikke bør ha databasetilgang.

Skattedirektoratet opplyser at det er utviklere som har vært den største brukeren av fellesbrukeridenten. Direktoratet har nå besluttet at utviklere ikke lenger skal benytte denne brukeren, som nå bare skal benyttes av drifts- og produksjonsmiljøene ved helt nødvendige tilfeller. Skattedirektoratet vurderer i tillegg andre tiltak som skal begrense bruken av fellesbrukeridenten, herunder, periodisk bytting av passord, halvårlig revisjon på bruken av fellesbrukeren og oppdaterte rutiner for hvordan endringer skal loggføres. Skattedirektoratet har som mål å gjennomføre disse tiltakene så raskt som mulig. I forkant må imidlertid tiltakene konsekvensutredes og testes, og settes opp støtteverktøy.

Det er viktig at Riksrevisjonens funn følges opp på en god måte og jeg vil be om at Skattedirektoratet i styringsdialogen rapporterer særskilt om oppfølgingsarbeidet.

2. Om skatteoppkreverfunksjonen — Finansdepartementets og Skattedirektoratets faglige styring og oppfølging

Ut fra dagens rammebetingelser for organisering av skatteoppkreverfunksjonen er jeg generelt tilfreds med den faglige støtten Skatteetaten gir til skatteoppkreverne. Imidlertid mener jeg at den samlede håndteringen av skatteoppkreverfunksjonen ikke er god nok slik som den er organisert i dag, med delt ansvar mellom kommune og stat, hvor kommunen har det administrative ansvaret mens staten har det faglige. Denne organiseringen er ikke hensiktsmessig ved at Skatteetaten har ansvar for den faglige styringen av skatteoppkreverne, men ikke myndighet til å bestemme eller prioritere hvor mye ressurser skatteoppkreverne bør bruke på oppgavene. Finansdepartementet mener at denne organiseringen er årsaken til avvik i resultatoppnåelsen på området.

Videre merker jeg meg at det i Riksrevisjonens revisjonsrapporten av 2017 om skatteoppkreverfunksjonen fremgår at det i Riksrevisjonens intervjuer med skatteoppkreverne ble påpekt at organiseringen hvor kommunene har det administrative ansvaret og Skatteetaten har det faglige ansvar kan oppleves som problematisk. Blant annet nevnes at det er krevende å være mellom stat og kommune, og at det eksempelvis kommer krav og forventninger fra staten uten at dette blir fulgt opp med ressurser i kommunen. Det fremgår også av rapporten at analyse av dokumentene og intervjuene viser at flere av aktørene mener at det organiseringen av skatteoppkreverne hvor ansvaret er delt mellom kommunene og Skatteetaten er utfordrende.

Finansdepartementet informerte Stortinget om svakheter ved denne organiseringen i forbindelse med forslaget om å overføre den kommunale skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten i 2014–2015, jf. bl.a. Meld. St. 2 (2014–2015) Revidert nasjonalbudsjett 2015 og Prop. 1 LS (2015–2016). Forslaget om overføring ble ikke vedtatt av Stortinget.

2.1. Bruk av organisatoriske og pedagogiske virkemidler

Riksrevisjonen viser til at organisatoriske virkemidler som benyttes i styringen og oppfølgingen av skatteoppkreverfunksjonen i hovedsak fungerer, men har merknad til at det i oppfølgingen av mål og krav kan være en iboende konflikt mellom resultatkravet for arbeidsgiverkontroll om en årlig kontrolldekning på fem pst. og kravet om at kontrollen skal være risikobasert. Finansdepartementet stiller i styringen av Skatteetaten generelt ikke krav for etatens kontrolldekning. Dette er begrunnet med at kontrollressursene bør prioriteres ut fra etatens vurderinger av risiko og hvor kontrollene forventes å ha størst effekt. Arbeidsgiverkontrollen skiller seg imidlertid fra andre kontrollområder i Skatteetaten ved at det er kommunene som disponerer de viktigste innsatsfaktorene. Det har derfor vært mindre aktuelt å styre på effektene av disse kontrollene enn for andre kontrollområder i etaten. Siden mange kommuner gjennomfører få arbeidsgiverkontroller, har det vært viktigere for departementet å bidra til at skatteoppkreverne faktisk bruker ressurser på, og gjennomfører, arbeidsgiverkontroller. Styringsparameteren som måler andelen kontrollerte arbeidsgivere har så langt vært vurdert som en hensiktsmessig måte for departementet

å skaffe seg styringsinformasjon om skatteoppkrevernes kontrolldekning av arbeidsgiverne. Et krav om en kontrolldekning på fem pst. kan i seg selv medvirke til at kommuner avsetter ressurser til arbeidsgiverkontroll. Jeg er klar over at andelskravet reiser problemstillinger knyttet til kontrollprioriteringer og Skatteetatens oppfølging av skatteoppkrevernes arbeidsgiverkontroller, men dette skyldes altså måten denne oppgaven er organisert på. Departementet vurderer disse problemstillingene særskilt sammen med Skattedirektoratet i forbindelse med det løpende arbeidet med å videreutvikle styringsparametrene for etaten.

Riksrevisjonen viser også til at de pedagogiske virkemidlene i styringen og oppfølgingen av skatteoppkreverfunksjonen i hovedsak fungerer, men har merknad til at det ikke er fastsatt konkrete kompetansekrav eller krav til obligatorisk deltakelse på kompetansetilbudene til skatteoppkreverne. Konsekvensen er at disse kan velges bort. Som faglig overordnet og som del av den faglige styringen tilbyr Skatteetaten skatteoppkreverne kurs og andre kompetansehevende tiltak.

Jeg vil bemerke at det er kommunene som har ansvar for at alle som arbeider med skatteoppkreveroppgaver har tilstrekkelig kompetanse til å løse oppgavene, og at skatteoppkreverinstruksen § 2-1 blant annet omhandler krav til skatteoppkrevernes kompetanse. Bestemmelsen er utdypet i "Retningslinjer til utfylling av skatteoppkreverinstruksen" kapittel 1 og 2 § 2-1-1 som blant annet sier i annet ledd: *"Skatteoppkreverkontoret skal inneha tilstrekkelig kompetanse om relevant regelverk på skattebetalingsområdet. Kontoret skal være oppdatert om gjeldende regelverk og ha rutiner som fanger opp endringer i skattebetalingsloven og skattebetalingsforskriften samt regelverket om tvangsfullbyrdelse, konkurs og midlertidig sikring. Det forventes også at skatteoppkreverne og de ansatte deltar på orientering- og opplæringsmøter som arrangeres av Skatteetaten."*

Det er, som Riksrevisjonen påpeker, ikke fastsatt konkrete kompetanse- eller utdannelseskrav eller krav om deltakelse, men det er krav om tilstrekkelig kompetanse og det forventes deltakelse.

Jeg mener at Skatteetaten gjør mye for å tilrettelegge for at skatteoppkreverne skal ha tilstrekkelig kompetanse ved å tilby kompetansehevende tiltak. Imidlertid merker jeg meg at det i Riksrevisjonens rapport¹ fremgår at de som er intervjuet uttrykker at det kan være avvik mellom ønsket deltakelse på kompetansetiltakene og faktisk deltakelse, og at manglende ressurser fra administrativt ansvarlige kan være en årsaksforklaring. Dette viser at dagens organisering av skatteoppkreverfunksjonen ikke er hensiktsmessig. Jeg anser det som svært viktig at skatteoppkreverne har god og tilstrekkelig kompetanse til å løse skatteoppkreverfunksjonsoppgavene, men ser at det

¹ Revisjonsrapport for 2017 om skatteoppkreverfunksjonen – Finansdepartementets og Skatteetatens faglig styring og oppfølging

kan være utfordrende, spesielt for de mange små skatteoppkreverkontorene² og når det ikke settes av midler fra kommunen til nødvendige kompetansetiltak.

Finansdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens merknad i styringsdialogen med Skattedirektoratet.

2.2. Bruk av instruksjonsmyndighet i skattebetalingsloven § 2-3 andre ledd

Riksrevisjonen har en merknad til bruken av instruksjonsmyndigheten i skattebetalingsloven § 2-3 andre ledd, og ett av hovedfunnene til Riksrevisjonen er at Finansdepartementet og Skattedirektoratet ikke benytter instruksjonsmyndigheten i skattebetalingsloven § 2-3 andre ledd.

Etter skattebetalingsloven § 2-3 annet ledd kan Finansdepartementet og Skattedirektoratet gi instruks om *"nødvendig utbygging av skatteoppkreverkontorene"* og om *«teknisk og arbeidsmessig samordning av skatteoppkrevernes og skattekontorenes oppgaver"*. I Skattebetalingshåndboken er det uttalt at meningen med skattebetalingsloven § 2-3 annet ledd er at den skal *"sikre den nødvendige samordning av arbeidsoppgavene i forbindelse med skriving av skattelister, skatteberegning og avregning."*

Riksrevisjonen uttaler at det er uklart hvor denne forståelsen kommer fra, og hvorfor bestemmelsen er tolket så snevert. Departementet har, som Riksrevisjonen peker på, tidligere vist til at tolkningen bygger på uttalelser gitt til tidligere skattebetalingslov. Riksrevisjonen peker på at det ikke er angitt hva disse tolkningene bygger på. Jeg viser i den forbindelse til forarbeidene til tidligere skattebetalingslov § 56 nr. 1, Ot. prp. 68 (1962–63) og Innstilling I fra Ligningsforvaltningsutvalget av 1961. I proposisjonen side 9 er det vist til at skattebetalingsordningen på flere områder forutsetter et nært samarbeid mellom ligningskontoret og skatteoppkreverkontoret, og at Ligningsforvaltningsutvalget til skattebetalingslovens § 56 nr. 1, har uttalt at tilføyelsen i siste punktum er ment å *"sikre den nødvendige samordning av ligningskontorenes og skatteoppkreverenes arbeidsoppgaver"* (etter statens overtakelse av ligningskontorene – min tilføyelse) *i forbindelse med skriving av skattelister, skatteberegning og avregning – forhold som også vil medføre utgifter for kommunene."*

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet avklarer bruk av instruksjonsmyndighet i skattebetalingslovenes § 2-3 andre ledd, og at departementet vurderer om det kan rapporteres til Kommunal- og moderniseringsdepartementet som har sanksjonsmuligheter overfor kommuner som ikke retter seg etter gjentatte pålegg fra Skatteetaten.

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen gir uttrykk for at ordlyden i bestemmelsen tilsier en myndighet til å instruere kommunene om ressursbruken på

² I 2014 brukte 188 skatteoppkreverkontor to eller færre årsverk på oppgaven

skatteoppkreverfunksjonen, og myndighet til å instruere skatteoppkrevere om å organisere seg slik at de ivaretar samfunnets behov for en effektiv skatteinnkreving. Jeg vil sørge for at departementet vurderer om instruksjonsmyndigheten i skattebetalingsloven § 2-3 annet ledd kan ha blitt tolket for snevert.

Når det gjelder rapportering til Kommunal- og moderniseringsdepartementet som sanksjonsmulighet, har departementet, som Riksrevisjonen viser til under punkt 4.1.3, uttalt at vi vurderer dette. Imidlertid vil en slik rapportering, etter min vurdering, først være aktuell dersom kommunen unnlater å utføre sine oppgaver etter skattebetalingsloven, og skattekontorets forsøk på å finne løsninger ikke fører frem. Jeg mener at det da vil være naturlig at Skatteetaten rapporterer til Finansdepartementet, og at Finansdepartementet har en dialog med Kommunal- og moderniseringsdepartementet om kommunen.

3. Sikring av personopplysninger i Direktoratet for økonomistyring

Riksrevisjonen har kontrollert om Direktoratet for økonomistyring (DFØ) sørger for tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger i lønns- og personalsystemet SAP.

Riksrevisjonen viser til flere svakheter ved DFØs arbeid med å sikre personopplysningene:

- DFØ har ikke dokumentert oversikt over det samlede risikobildet for behandlingen av personopplysninger.
- DFØs sikkerhetstiltak gir ikke tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger i lønnsystemet SAP.
- DFØs oppfølging av iverksatte tiltak og oppfølgingen av den eksterne leverandøren er mangelfull.

Riksrevisjonen viser til at revisjonen også ved tidligere anledninger har pekt på flere liknende svakheter. Jeg vil understreke at jeg ser alvorlig på dette. For at kundene – og den enkelte ansatte i staten – skal kunne ha tillit til DFØ som leverandør av lønnstjenester, er det helt avgjørende at direktoratet har, vedlikeholder og løpende kan dokumentere en forsvarlig og tilstrekkelig sikker behandling og oppbevaring av personopplysninger. Jeg er ikke kjent med at det har forekommet situasjoner der DFØs behandling har ført til at sensitive personopplysninger har blitt misbrukt eller kommet på avveie.

DFØ har gjennomført flere tiltak i etterkant av revisjonen, blant annet i forbindelse med iverksettingen av EUs nye personvernforordning (GDPR). Departementet er i tett dialog med DFØ om planlegging og gjennomføring av tiltak som vil kunne lukke ytterligere avvik. Finansdepartementet ba i brev av 5. juni 2018 DFØ om å utarbeide en forpliktende plan med tidsfrister for gjennomføring av ulike tiltak.

Jeg vil i det følgende kommentere hvert av funnene for seg, sammen med de tiltak som har blitt satt inn for å følge opp Riksrevisjonens funn.

3.1. DFØ har ikke dokumentert oversikt over det samlede risikobildet for behandlingen av personopplysninger

DFØs rammeverk for sikkerhet og beredskap – både ansvarsforhold, verdivurdering av personopplysninger, dokumenter og prosesser – vil i løpet av 2018 bli integrert i virksomhetens kvalitetssystem (Origo). DFØ vil også kombinere en gjennomgang av status på sikkerhetsområdet med ledelsens årlige gjennomgang av status i virksomhetens internkontroll. Sammenhengen mellom overordnet risikovurdering og vurderinger og tiltak på lavere nivå i virksomheten vil dermed bli tydelig dokumentert.

Direktoratet har i juni 2018 signert ny avtale med sin leverandør av driftstjenester på lønnsområdet, EVRY AS. DFØ har også startet et eget sikkerhetsprosjekt i samarbeid med denne leverandøren.

Videre sender DFØ sommeren 2018 ut en ny tjenesteavtale til alle kunder i forbindelse med implementeringen av EUs personvernforordning (GDPR). De nye avtalene ivaretar Riksrevisjonens påpekninger.

3.2. DFØs sikkerhetstiltak gir ikke tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger i lønssystemet SAP

Et av de viktigste prinsippene innen informasjonssikkerhet er at tilganger bør begrenses til tjenstlig behov. Dette innebærer at ingen bør ha adgang til mer informasjon eller flere funksjoner enn det som er nødvendig for at vedkommende skal kunne utføre arbeidsoppgavene sine. Riksrevisjonen mener at DFØ bryter dette prinsippet på flere områder. Jeg er i uenig i Riksrevisjonens tolkning av regelverket.

DFØ omorganiserte sin virksomhet i perioden 2013-2016. Økonomitjenesteområdet gikk i denne perioden fra å være regionalt inndelt til å bli prosessorganisert i to avdelinger – en lønnsavdeling i Stavanger og en regnskapsavdeling i Trondheim. Antall kontorsteder ble redusert fra åtte til tre.

Jeg vil peke på at omorganiseringen har gitt betydelige effektivitetsgevinster for staten. Den gjorde det mulig å bruke ansatte og saksbehandlingssystemer på en fleksibel måte, uavhengig av geografi og kundegruppe, og den førte med seg en langt større driftssikkerhet enn tidligere. DFØs virksomhet er i dag basert på en prosessorganisering av tjenestene. En effektiv prosessorganisering forutsetter at alle ansatte som arbeider med lønn, i praksis alle saksbehandlere og systemansvarlige ved lønnsavdelingen i Stavanger, har tilgang til alle kundedata på alle klienter i SAP.

DFØ har tatt bevisste valg om hvem og hvor mange som skal ha tilganger i disse systemene og hvilke tiltak som reduserer risikoen for avvik. Valgene reflekterer en balanse mellom hensynet til effektivitet, brukervennlighet, fleksibilitet og risiko. En slik

tilgangsstyring gir mindre sårbarhet i utførelsen av oppgavene. Leder kan organisere arbeidet i lønnsavdelingen effektivt ved sykdom eller perioder der det må rokeres på medarbeidere, uten å ta hensyn til deres roller og tilganger.

En slik prosessorganisering forutsetter et aktivt og bevisst forhold til risikoen ved behandling av personopplysninger. Når DFØ tar i bruk kvalitetssystemet Origo i sitt arbeid med oppfølging av forvaltningen av personopplysninger, vil risikovurderingene bli gjennomført og dokumentert på prosessnivå. DFØ utfører nå penetreringstester for å avdekke sårbarheter i nettverket. Avtalen med driftsleverandøren er endret, slik at det tas fortløpende back up av data i SAP. Det er innført en løsning for løpende rapportering på risiko og avvik. DFØ har i løpet av det siste året innført krav om utvidet politiattest for alle ansatte som arbeider med lønn og regnskap.

Innføringen av GDPR i norsk rett har ført til at DFØ har satt i gang ytterligere tiltak for å styrke personvernet. Som nevnt har direktoratet allerede registrert et økt antall henvendelser fra kunder som ønsker å ivareta sitt ansvar overfor DFØ som databehandler. Dette vil kreve ressurser i DFØ i 2018, og vil i seg selv bidra til økt sikkerhet.

Dersom organiseringen i stedet skulle ta utgangspunkt i grupper av kunder, slik den gjorde før omorganiseringen i 2013-2016, ville ressursbruken øke vesentlig. Dagens tilgangsstyring for ansatte i lønnsavdelingen er en forutsetning for de tjenestene DFØ leverer til statlige virksomheter. Jeg mener derfor at forutsetningen om et tjenstlig behov for tilgang til opplysningene er oppfylt i dagens organisering.

3.3. DFØs oppfølging av iverksatte tiltak og oppfølgingen av den eksterne leverandøren er mangelfull

DFØ vil, sammen med leverandør, sørge for at det i løpet av 2018 vil foreligge dokumentasjon som beskriver beste praksis for behandling av personopplysninger i dette avtaleforholdet. Som nevnt i pkt. 3.1 er direktoratets kontrakt med EVRY AS omarbeidet etter revisjonen.

Direktoratet har i etterkant av revisjonen inngått en avtale om å delta i en tredjepart-attestasjon av EVRY AS etter ISAE 3402-standard. DFØ får med dette utført en revisjon av internkontrollen i EVRY i samarbeid med andre av EVRYs kunder. Revisjonen gjennomføres årlig av revisjonsfirmaet EY (tidligere Ernst & Young), og fører frem til en formell attestasjonsrapport om design, implementering og effektivitet av internkontrollen i EVRY.

3.4. Riksrevisjonens anbefalinger

På bakgrunn av Riksrevisjonens undersøkelse gir Riksrevisjonen følgende anbefalinger:

- Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet påser at DFØ iverksetter nødvendige tiltak for å etterleve kravene i personopplysningsloven og EUs personvernforordning (GDPR)

- Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet påser at DFØ etablerer et system som sikrer tilfredsstillende oppfølging av informasjonssikkerheten hos eksterne driftsoperatører.

Departementet ba DFØ den 5. juni om en redegjørelse og forpliktende plan for DFØs oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse. Planen inneholder også tiltak for å følge opp kravene i ny personvernforordning (GDPR). DFØ har i redegjørelse av 22. juni 2018 orientert departementet om tidsplan for når tiltak skal være implementert. Denne planen vil være utgangspunktet for departementets oppfølging av DFØ på området. Inntil denne planen er gjennomført vil Finansdepartementet ha en ekstraordinær oppfølging av DFØs arbeid med sikring av personopplysninger. Oppfølgingen vil skje i egne kvartalsmøter om dette temaet. Oppfølgingen vil etter dette skje i den vanlige styringsdialogen.

Som jeg kommenterer i punkt 3.4 siste avsnitt over, har DFØ inngått avtale om å delta i en tredjepartsattestasjon av EVRY AS, som skal gjennomføres årlig av revisjonsfirmaet EY. DFØ vil i siste halvdel av 2018 også gjennomgå eksisterende rutiner for oppfølging av eksterne leverandører, og forslag til forbedringer skal etter planen foreligge pr 31. desember 2018. Dette arbeidet vil også omfatte DFØs oppfølging av informasjonssikkerhet, og vil inngå i departementets oppfølging.

Jeg forventer – og vil følge opp – at direktoratet utvikler og vedlikeholder styringssystemer som gir en god og riktig avveining mellom effektiv drift og personvernlovens bestemmelser om forvaltning av personopplysninger.

4. Riksrevisjonens endrede rutiner for kvalitetssikring

Tidligere har revisjonen rutinemessig forelagt utkast til rapport for revidert virksomhet, og har på den måten fått belyst saken på et detaljert nivå og kunnet korrigere faktafeil før rapporten ble oversendt departementet for kommentarer. Etter ny rutine sendes utkastet til rapport direkte til departementet med kopi til virksomheten. Denne endringen er gjennomført for alle departementer.

Formålet med foreleggelsen av utkast til revisjonsrapport er dels å kvalitetssikre rapporten, og dels å innhente departementets kommentarer til rapporten sett i lys av statsrådets ansvar for den reviderte virksomheten.

Ny rutine innebærer at departementet må vende seg til virksomheten for å innhente opplysninger om fakta og vurderinger av svært detaljert karakter. Dette må skje innenfor den tidsrammen som tidligere var satt av til å utarbeide departementets svar. Riksrevisjonens nye rutiner vanskeliggjør arbeidsdelingen mellom departement og virksomhet, og gir mindre tid til å vurdere de viktige overordnede spørsmål som revisjonen reiser.

Med hilsen



Siv Jensen

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

U.off. jf. off. lov §5, 2. ledd

Deres ref

Vår ref
17/2537 17/2537-

Dato
9. august 2018

Resultatet av den årlige revisjonen av Helse- og omsorgsdepartementet og underliggende virksomheter 2017 - Dokument 1 (2017-2018) – Helseministeren og Eldre- og folkehelseministerens redegjørelse

Det vises til Riksrevisjonens brev av 21. juni hvor det bes om vår redegjørelse knyttet til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

Utviklingstrekk - kommentarer til helserefusjonsområdet

Helsedirektoratet utbetaler årlig om lag 37 mrd. kroner i helserefusjoner. I Dokument 1 (2017-2018) rapporterte Riksrevisjonen om sin undersøkelse av den automatiserte saksbehandlingen som utføres før utbetalingen skjer. Riksrevisjonen har for 2017 gjort samme undersøkelse som i 2016. I 2016 oppfylte om lag 800 mill. kroner av utbetalingene ikke direkte alle krav i regelverket. Dette er for 2017 redusert til utbetalinger på om lag 500 mill. kroner.

Departementet har til Riksrevisjonens rapporter for 2016 og 2017 gjort rede for hvilke hensyn som vektlegges, og at departementet sammen med Helsedirektoratet og Direktoratet for e-helse vil arbeide videre med å sikre best mulig samsvar mellom regelverk og utbetalinger.

Som Riksrevisjonen er kjent med, har de to direktoratene fått i oppdrag å utrede nærmere hvilke helserefusjonsområder og tiltak for å forbedre EPJ-systemene som skal prioriteres. Helse- og omsorgsdepartementet har nå mottatt en likelydene tilbakemelding fra de to direktoratene. Departementet vurderer nå tilrådningene fra de to direktoratene.

Finansiell revisjon – hovedfunn

Stortinget har gitt Helse- og omsorgsdepartementet fullmakt til å inngå langsiktige avtaler med blant annet leverandører av vaksiner. Fullmakten utøves av Folkehelseinstituttet, og ble

i 2017 justert opp fra 180 mill. kroner til 260 mill. kroner. Rapporteringen fra departementet i forbindelse med statsregnskapet for 2017 viser at det ble inngått avtaler for 301 mill. kroner, dvs. at det ble inngått fullmakter for 41 mill. kroner uten fullmakt fra Stortinget. Det rapporteres ikke som et merforbruk i statsregnskapet, og Folkehelseinstituttet rapporterer ikke om bruk av bestillingsfullmakter i regnskapet sitt.

Som følge av Folkehelseinstituttets nasjonale ansvar for vaksineforsyning og vaksineberedskap, er instituttet nødt til å inngå juridisk bindende kontrakter om å bestille vaksiner. Dette gjelder anskaffelse av vaksiner til barnevaksinasjonsprogrammet, beredskapsavtale for vaksine mot pandemisk influensa og salgs- og beredskapsprodukter som for eksempel reisevaksiner, påfyllingsvaksiner til voksne, vaksiner som beskytter mot hjernehinnebetennelse mv. Kontrakten knyttet til levering av vaksiner til barnevaksinasjonsprogrammet inngås for 2 år av gangen med opsjon om forlengelse 1 + 1 år. Kontraktene følger ikke budsjettsyklusene. Nivået på forpliktelsen vil derfor variere gjennom året, og fra år til år.

Som Riksrevisjonen viser til, ble fullmakten økt i 2017 og til tross for dette ble det inngått forpliktelser utover fullmakten. Nivået på rammen for nye bestillinger og gammelt ansvar oversteg fullmakten. Årsaken til overskridelsen i 2017 er at flere av kontraktene utgikk, samtidig som de økonomiske konsekvensene av nye kontrakter ikke var kjent når arbeidet med de ordinære budsjettprosessene pågikk. Usikkerheten knyttet til de økonomiske konsekvensene ble forsterket av økte priser som følge av forholdet i markedet, behov for lageroppbygning og økt valutakurs. På bakgrunn av dette ble bestillingsfullmakten økt til 580 mill. kroner gjennom behandlingen av Prop. 85 S (2017-2018), jf. Innst. 400 S (2017-2018). Helse- og omsorgsdepartementet vil rapportere om bruk av bestillingsfullmakten i statsregnskapet for 2018.

Resultatet av den finansielle revisjon

Riksrevisjonen skriver at det er avgitt modifisert beretning for regnskapet til Norsk Pasientskadeerstatning Reguleringsfond fordi fondets beholdning er vesentlig underrapportert. Norsk Pasientskadeerstatning har etablert en praksis hvor utbetalinger knyttet til kapittel 722, post 71 skjer fra fondets bankkonto, og ikke Norsk Pasientskadeerstatning egen bankkonto. I etterkant overføres midler fra Norsk Pasientskadeerstatning til fondet, slik at fondets beholdning svarer til det som angår fondet. I 2017 ble den siste overføringen på 4,7 mill. kroner ikke gjennomført. Resultatet ble at fondets beholdning ble feil, samtidig som regnskapet på kapittel 722, post 21 ikke ble korrekt.

Helse- og omsorgsdepartementet tok opp denne praksisen med Norsk pasientskadeerstatning på vårens etatsstyringsmøte med virksomheten. Norsk pasientskadeerstatning fikk i oppdrag å justere sin praksis umiddelbart, slik at virksomheten får tilstrekkelig tid til å gjennomføre regnskapskontroller og rette opp eventuelle feilføringer i god tid før årsregnskapet lukkes. Departementet vil også følge opp saken i styringsdialogen med etaten høsten 2018.

Helse- og omsorgsdepartementets og Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning

Riksrevisjonens merknader

Helsedirektoratet har ikke dokumentert kontrollen av at tilskuddsmidler er brukt i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger

Helse- og omsorgsdepartementet deler Riksrevisjonens vurdering om at det er kritikkverdig at:

- Helsedirektoratet, for om lag halvparten av de kontrollerte mottakerne, ikke har dokumentert en vurdering av om målet med de enkelte tilskuddene er nådd.
- Helsedirektoratet ikke har innhentet utskrifter fra regnskapssystemet til de fleste undersøkte tilskuddsmottakerne.

Helse- og omsorgsdepartementet vil i styringsdialogen med Helsedirektoratet presisere at etaten må forbedre sine kontrollrutiner, og at de må være basert på en vurdering av risiko og vesentlighet. Vi vil samtidig trekke frem at Helsedirektoratet i 2018 har foretatt en omfattende omorganisering, som bl.a. innebærer at det er etablert en egen avdeling for tilskuddsforvaltning samtidig som det er opprettet en egen enhet for virksomhetsstyring. Helsedirektoratet har i 2018 også etablert en egen enhet for internrevisjon.

Rapportering om tilskuddsordningene

Helse- og omsorgsdepartementet deler Riksrevisjonens vurdering om at rapporteringen til Stortinget i den årlige budsjettproposisjonen i større grad bør omtale oppnådde resultater fra tilskuddsordninger, og at evalueringer kan være et egnet virkemiddel for å kunne rapportere bedre om resultater og effekter av tilskuddsordninger.

Helse- og omsorgsdepartementet har fastsatt regelverk for tilskuddsordningene, og gitt styringssignaler for tilskuddsforvaltningen

Revisjonen viser at regelverket for de seks tilskuddsordningene i all hovedsak er utarbeidet i tråd med kravene i økonomireglementet, og økonomibestemmelsene. Videre viser revisjonen at Helse- og omsorgsdepartementet har gitt styringssignaler for tilskuddsforvaltningen til Helsedirektoratet blant annet gjennom instruks, tildelingsbrev og etatsstyringsmøter. Departementet deler imidlertid Riksrevisjonens vurdering av at departementet likevel kunne fulgt bedre opp at direktoratet utfører tilskuddsforvaltningen i tråd med regelverket.

Med hilsen



Bent Høie
Helseminister



Åse Michaelsen
Eldre- og folkehelseminister



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Justis-, beredskaps- og innvandringsministeren

Riksrevisjonen

Deres ref.

Vår ref.
17/3638 - VBJ

Dato
11.07.2018

Resultatet av den årlige revisjonen av Justis- og beredskapsdepartementet og underliggende virksomheter for 2018 –Politiets behandling av våpensaker

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 21. juni 2018 om resultatet av den årlige revisjonen av Justis- og beredskapsdepartementet med underliggende virksomheter for 2017.

Revisjonen har vist at politiet ikke har oversikt over et stort antall skytevåpen. Politidistriktene gjennomfører for få kontroller av sivil oppbevaring hos våpeninnehavere og forhandlere til å ha grunnlag for å vurdere tilbakekall av våpenkort og bevillinger. Videre fremkommer at systemet med bekymringsmeldinger ikke fungerer godt nok, at politidistriktene ikke har arbeidet systematisk for å sikre personopplysninger i nasjonalt våpenregister og at registeret ikke har en kvalitet som sikrer oppdatert og korrekt informasjon. Det er også merknad om at Politidirektoratets styring og kontroll av politidistriktenes arbeid på våpenområdet er mangelfull, og at Justis- og beredskapsdepartementet i etatsstyringen ikke har fulgt opp at direktoratet har tilstrekkelig styring og kontroll på området.

Jeg ser alvorlig på de funn som fremkommer i Riksrevisjonens rapport. Riksrevisjonen har foretatt en omfattende gjennomgang av politiets behandling av våpensaker, og revisjonens funn gir et meget godt grunnlag for forbedring av politiets våpenforvaltning.

Jeg legger Riksrevisjonens merknader og anbefalinger til grunn for det videre arbeidet med forbedring av politiets behandling av våpensaker.

Politidirektoratet har etablert en tiltaksplan basert på funnene. I planen inngår tiltak for å forbedre politidistriktenes søknadsbehandling, politidistriktenes kontroll og

Postadresse: Postboks 8005 Dep, 0030 Oslo
Kontoradresse: Gullhaug Torg 4A Telefon: 22 24 31 00
Org. nr.: 972 417 831

tilbakekall av våpenkort og direktoratets styring og kontroll med våpenområdet. Departementet vil utarbeide en egen oppfølgingsplan med tiltak, frister og ansvar for å lukke de avvik som revisjonen har påpekt. Oppfølgingen av direktoratet vil skje gjennom den ordinære etatsstyringsdialogen. Jeg vil påse at både departementets og direktoratets løpende styring og kontroll av våpenforvaltningen forbedres og baseres på risiko- og vesentlighetsvurderinger. Departementet vil særlig følge opp at det er tilstrekkelig oversikt over våpen, herunder at det er tilfredsstillende rutiner for oppfølging av våpeninnehaveres egnethet til å eie våpen.

Med hilsen



Tor Mikkel Wara



Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet jf. Offl. § 5
andre ledd

Deres ref

Vår ref
17/19-101

Dato
10. juli 2018

Resultatet av den årlige revisjonen av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og underliggende virksomheter for 2017

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 22. juni 2018 vedlagt resultatet av revisjonen av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og underliggende virksomheter for 2017. Nedenfor følger min redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

Riksrevisjonens hovedfunn i revisjonen er at Kartverket har et styringssystem for informasjonssikkerhet, men ikke en helhetlig oppfølging av om styringssystemet fungerer etter hensikten. Videre har Kartverket ikke stilt krav og beskrevet hvordan viktige sikkerhetstiltak skal gjennomføres og følges opp, og har heller ikke gjennomført og fulgt opp tiltak i henhold til beste praksis.

Jeg er enig i Riksrevisjonens beskrivelse av behovet for bedre informasjonssikkerhet i Kartverket. Kartverket har en viktig rolle i dagens digitaliserte samfunn og forvaltning. Selv om mye av Kartverkets sikkerhetsarbeid holder en høy standard, vil jeg legge vekt på en mer helhetlig oppfølging av at eksisterende styringssystemer er i tråd med god praksis. Jeg vil, som Riksrevisjonen anbefaler, følge opp at Kartverket foretar jevnlige evalueringer og oppdateringer av sikkerhetstiltak og styringssystemet for øvrig, slik at de fungerer som forutsatt og er i tråd med regelverket for informasjonssikkerhet. For å sikre at Kartverket kommer på nivå med "beste praksis" vil jeg gjennom etatsstyringen i 2018 og 2019 ha et særskilt fokus på at Kartverket ikke bare videreutvikler sine sikkerhetssystemer, men også gjennomgående følger opp disse og dokumenterer sitt arbeid.

Med hilsen

Monica Mæland

Postadresse: Postboks 8112 Dep 0032 Oslo
Kontoradresse: Akersg. 59 Telefon* 22 24 90 90
Org no.: 972 417 858

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref
2018/00379-3

Vår ref
17/2758-

Dato
13. august 2018

Resultatet av den årlige revisjonen av Kulturdepartementet og underliggende virksomheter for 2017

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 22. juni 2018 *resultatet av den årlige revisjonen av Kulturdepartementet og underliggende virksomheter for 2017*, som legges fram for Stortinget i Dokument 1 (2018-2019). Riksrevisjonen har i dette dokumentet merknader og anbefalinger til gjennomførte forvaltningsrevisjoner av Norsk filminstitutt og Norges Idrettsforbund.

Jeg er bedt om å redegjøre for hvordan Kulturdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger. Min redegjørelse følger nedenfor.

1. Riksrevisjonens merknader og anbefalinger om Norsk filminstitutt

Jeg er svært opptatt av at virksomheter under Kulturdepartementet skal ha orden i interne forhold og følge prinsipper for god styring i staten. På bakgrunn av Riksrevisjonens foreløpige rapport om etats- og virksomhetsstyringen av Norsk filminstitutt tok departementet straks kontakt med virksomheten og ba de om å rette opp i de mangler og svakheter Riksrevisjonen bemerket i sin rapport.

Dette er nå rettet opp. Jeg vil like fullt sørge for at departementet følger opp dette videre i styringsdialogen med Norsk filminstitutt, og særlig med fokus på å sikre intern kontroll og effektiv ressursbruk i virksomheten.

a) Bedre informasjon om resultater og ressursbruk

Riksrevisjonen anbefaler at Kulturdepartementet påser at Norsk filminstitutt etablerer et system som gir bedre informasjon om resultatene og ressursbruken i virksomheten.

Norsk filminstitutt har utarbeidet nye parametere for å måle effektivitet innenfor de ulike områdene som virksomheten har ansvar for. Virksomheten har også påbegynt et arbeid med å utvikle bedre måleparametere som kan gi styringsinformasjon om resultatene. Departementet vil følge dette tett opp i styringsdialogen med Norsk filminstitutt. Sammen med den helhetlige virksomhetsplanen og risikovurderingene, legger departementet til grunn at disse tiltakene skal gi langt bedre informasjon om resultater og ressursbruk i Norsk filminstitutt, jf. omtale under pkt. c) nedenfor.

b) Forbedring av tilskuddsforvaltningen

Riksrevisjonen anbefaler at Kulturdepartementet påser at Norsk filminstitutt forbedrer sin tilskuddsforvaltning slik at:

- habiliteten i saksbehandlingen ivaretas
- saksbehandlingen er effektiv og sporbar
- innretningen av tilskuddssystemet tar hensyn til Stortingets forutsetninger både når det gjelder talentutvikling og plattformnøytralitet

Norsk filminstitutt har forsikret meg om at alle habilitetsvurderinger nå dokumenteres på en etterprøvbar måte og i tråd med de krav forvaltningsloven stiller. Habilitetsvurderinger blir også et obligatorisk sjekkpunkt i det nye saksbehandlingssystemet. Inntil det nye systemet er fullt operativt, er det innført nye midlertidige prosedyrer for fortløpende dokumentasjon av habilitetsvurderinger. Det er også fastsatt retningslinjer for habilitet med henvisninger til forvaltningsloven.

For å oppnå en saksbehandling som er effektiv og sporbar er det nødvendig å få på plass nytt saksbehandlingssystem i Norsk filminstitutt. Instituttet har over lengre tid arbeidet med å utvikle nye digitale systemer som er tilpasset virksomheten og som kan modernisere og effektivisere styringen av den. De gamle datasystemene har vært utdaterte og har krevd mye manuell oppfølging. Arbeidet med å få på plass nye systemer er kommet langt. Nye hjemmesider er ferdige og arkivet har fått nye funksjoner. Kontorstøttefunksjonene og saksbehandlingssystemet skal ferdigstilles i slutten av 2018. Effekten av tiltakene vil først bli synlige i 2019, da det nye saksbehandlingssystemet fullt ut skal være operativt.

Riksrevisjonen beskriver at Stortinget har forutsatt at Norsk filminstitutt etablerer et tilskuddssystem som er uavhengig av hvilken plattform audiovisuell produksjon lanseres på. Riksrevisjonen beskriver videre at fordelingen av midlene i liten grad har endret seg etter dette, og at spillefilm fortsatt er det prioriterte formatet.

I den nye forskriften om tilskudd til audiovisuell produksjon¹, som trådte i kraft fra 2017, er det ryddet opp i tilskuddsordningene og midlene er ikke låst til plattformer, formater og enkeltordninger. En rapport som departementet nylig har fått utarbeidet om pengestrømmene i verdikjeden for norske filmer og serier, viser at hoveddelen av inntektene til norske produsenter fortsatt ligger i kinovinduet. For ikke å svekke den profesjonelle filmbransjens økonomi, må flytting av større deler av midlene fra spillefilm over til andre

¹ FOR-2016-10-31-1264

format sees i sammenheng med at nye plattformer deltar mer i finansieringen. Jeg viser også til at stortingskomiteen ved behandlingen av filmmeldingen uttalte følgende når det gjaldt tilskudd til filmformidling, jf. Innst. 83 S (2015–2016):

"Komiteen støtter i utgangspunktet regjeringens forslag om å gjøre støtteordningene plattformnøytrale, men ber regjeringen utsette gjennomføringen av dette fram til det er avklart hvordan de ulike leddene i verdikjeden som tjener penger på å formidle norsk film og audiovisuelt innhold, vil bidra til finansieringen."

Departementet arbeider fortsatt med å avklare dette, bl.a i forbindelse med revidert direktiv for audiovisuelle medier som trolig blir vedtatt i EU i løpet av høsten.

I Meld. St. 30 (2014–2015) *En fremtidsrettet filmpolitikk* er det vist til behov for ordninger som dyrker fram talenter og bidrar til ytterligere kompetanse og profesjonalitet, slik at norsk filmbransje med sunn økonomi kan produsere konkurransedyktig innhold. Riksrevisjonen peker på at kun en liten andel av de fordelte tilskuddsmidlene går til talentutvikling, at store deler av disse midlene går til allerede anerkjente filmskapere og at Norsk filminstitutt i dag ikke har egne tilskuddsordninger hvor nye talenter kan få støtte til utvikling og produksjon.

Norsk filminstitutts mandat er å støtte opp under den profesjonelle delen av bransjen. Talentutvikling er ikke bare innrettet mot nye og uetablerte filmskapere, men det handler vel så mye om å legge til rette for at filmskapere med erfaring fra tidligere filmproduksjoner gis anledning til nyskapning og videreutvikling. Norsk filminstitutt har vektlagt satsingen på manifesterte talenter. Selv om det ikke finnes egne ordninger for nye talenter, kan filmskapere uten vesentlig erfaring søke støtte fra de eksisterende ordningene.

Film som kunstform og inntektsstrømmene i bransjen er i stor endring. Jeg vil foreta en gjennomgang av tilskuddsordningene på filmområdet, for å se om vi når de filmpolitiske målsettingene som Stortinget har satt.

c) God intern styring og effektiv ressursbruk

Riksrevisjonen anbefaler at Kulturdepartementet har tilstrekkelig styringsinformasjon av god kvalitet om Norsk filminstitutts måloppnåelse, virksomhetsstyring og ressursbruk.

Kulturdepartementet mottok oppdatert planverk fra Norsk filminstitutt 28. juni 2018. Norsk filminstitutt har nå utarbeidet en helhetlig virksomhetsplan som omfatter de årlige tildelingsbrev, strategiplan 2018-2021, overordnet og avdelingsvise handlingsplaner, detaljert aktivitets- og tiltaksplan, budsjett disponeringsskriv, risikovurderinger, HMS-plan og organisasjonskart.

Filminstituttet synes å ha utviklet et godt verktøy, som skal brukes interaktivt i det daglige arbeidet. Virksomheten vil arbeide videre med detaljeringsnivået, samt utvikle bedre målparametere. Departementet vil følge opp dette og påse at planverkene følges opp i virksomhetens videre arbeid.

Norsk filminstitutt har nå også utarbeidet et helhetlig system for risikostyring i tråd med økonomiregelverket og departementets instruks. Det er samtidig utarbeidet retningslinjer for risikostyring og internkontroll. Retningslinjene gir overordnede prinsipper og føringer for

arbeidet med å etablere, gjennomføre, forbedre og følge opp internkontrollen, samt med å tydeliggjøre roller og ansvar knyttet til dette arbeidet. Det er utarbeidet risikokart for hele organisasjonen.

Jeg mener at de samlede tiltakene vil bringe virksomhetsstyringen i Norsk filminstitutt i tråd med prinsippene for god styring i statlige virksomheter.

2. Riksrevisjonens merknader og anbefalinger om Norges idrettsforbund

Riksrevisjonen anbefaler at Kulturdepartementet vurderer hvordan informasjonsgrunnlaget om måloppnåelse kan forbedres for å sikre mer relevant og riktig informasjon om:

- måloppnåelse for prioriterte grupper
- effektiviteten i ressursbruken
- økonomi og kostnader til ulike formål

Jeg er godt i gang med oppfølgingen av Norges Idrettsforbund (NIF) og har ingen merknader til Riksrevisjonens anbefalinger for det videre arbeid. Regjeringen har de senere årene lagt stor vekt på effektivt ressursbruk, godt styresett og åpenhet i oppfølgingen av tilskuddet til NIF. Dette arbeidet vil fortsatt ha høy prioritet.

a) Kostnader til administrasjon

Riksrevisjonen påpeker at kostnadene til administrasjon har økt vesentlig i perioden 2012-2017, og at disse kostnadene har økt mer enn spillemiddeltilskuddet. Samlet sett mener Riksrevisjonen at NIFs styring og forvaltning ikke har lagt til rette for målrettet og effektiv bruk av spillemidlene, og at en større andel av midlene kunne ha blitt brukt til aktivitet og til å ivareta medlemsorganisasjonene.

Tilskuddet til NIF er i hovedsak begrunnet ut fra aktiviteten i idrettslagene. NIF har et ansvar for at en størst mulig andel av ressursene går til aktivitet.

Departementet reduserte tilskuddet på post 1 Grunnstøtte til NIF, sentralt og regionalt, med 5 mill. kroner både i 2017 og 2018. Til grunn for reduksjonen lå vurderingen at NIF hadde potensial til å effektivisere drift og ressursanvendelse. NIF satte som følge av dette i gang et effektiviseringsarbeid i 2017. Jeg forutsetter at NIF viderefører dette arbeidet, og departementet vil følge dette tett opp i framtidige tildelinger og i den videre dialogen med NIF.

Jeg er opptatt av at ressursbruken skaper mest mulig aktivitet. Samtidig mener jeg revisjonen ikke i tilstrekkelig grad drøfter sammenhengen mellom administrasjon og aktivitet i idrettsorganisasjonen. En stor andel av kostnadene i sentralleddet vil kunne begrunnes ut fra tilrettelegging for aktivitet. Det er derfor ikke slik at enhver reduksjon i kostnader i sentralleddet skaper rom for økt aktivitet. I den grad ressurser brukt i sentralleddet frigjør ressurser i underliggende ledd, vil en slik ressursbruk være fornuftig ut fra et effektiviseringsperspektiv. Jeg vil derfor være opptatt av å framskaffe et bedre

informasjonsgrunnlag for å kunne se nærmere på sammenhengen mellom administrasjon og aktivitet i idrettsorganisasjonen.

b) Mål for prioriterte grupper

Etter Riksrevisjonens vurdering gir ikke NIFs rapportering tilstrekkelig oversikt over hvordan spillemidlene er brukt for å nå målene i tilskuddsbrevene. Riksrevisjonen mener videre at det er uklart om NIF når vesentlige mål for tilskuddet.

Det er en grunnleggende forutsetning for den statlige idrettspolitikken at NIF er en frivillig, medlemsbasert og autonom organisasjon, jf. Meld. St. 26 (2011–2012) *Den norske idrettsmodellen*. Tilskuddet til NIF skal understøtte idrettens primære formål og styrke grunnlaget for den frivillige virksomheten. Kulturdepartementet søker i tilskuddsforvaltningen å balansere idrettsorganisasjonens autonomi mot nødvendig oppfølging av statlige tilskudd. I tilskuddsbrevene inngår overordnede mål og føringer for tilskuddet. Innenfor disse rammene gis NIF og medlemsorganisasjonene frihet til å fastsette egne mål, satsinger og tiltak.

Jeg mener at NIF kan vise til god måloppnåelse når det gjelder de overordnede målene for tilskuddet. Når det for øvrig gjelder prioriteringer og føringer i tilskuddsbrevene, er jeg enig i at måloppnåelsen varierer mer, og at det på noen områder er vanskelig å vurdere måloppnåelse.

NIF kan vise til positiv vekst i medlemskap og aktivitetstall for perioden 2010-2016. Riksrevisjonen påpeker at det å rapportere på medlemskap, og ikke antallet unike medlemmer, skaper usikkerhet om hvor godt statistikken gjenspeiler utvikling i antall medlemmer. Jeg er enig i at NIF raskt bør få på plass et nytt medlemsregister for å gi oversikt over antall unike medlemmer, noe som også vil kunne gi grunnlag for å vurdere frafall blant ungdom mv.

c) Kulturdepartementets oppfølging av tilskuddet – informasjon om måloppnåelse

Etter Riksrevisjonens vurdering har Kulturdepartementet fulgt opp tilskuddet til NIF ved å sette mål og krav som i hovedsak bygger på Stortingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonen mener imidlertid at det er kritikkverdig at departementet ikke har sørget for at det får relevant informasjon fra NIF, som grunnlag for å vurdere om tilskuddet bidrar til å nå vesentlige idrettspolitiske mål.

Kulturdepartementet har gjennom de senere år hatt tett dialog med NIF om utforming av søknad og rapport for å skape et bedre grunnlag for vurdering av måloppnåelse. Dette er et kontinuerlig arbeid, hvor det fremdeles er rom for forbedringer.

Riksrevisjonen mener at departementet ikke har fulgt opp Stortingets mål om å nå inaktive. Jeg mener at Stortingets mål om å nå inaktive følges opp i den statlige idrettspolitikken. Tilrettelegging for fysisk aktivitet blant inaktive skjer i hovedsak gjennom tilskudd til bygging av anlegg. Departementet har også inkludert inaktive voksne som målgruppe i tilskuddet til friluftstiltak for barn og ungdom. Dette er i tråd med hva Stortinget uttalte i forbindelse med

behandlingen av Meld. St. 26 (2011–2012) *Den norske idrettsmodellen*, jf. Innst. 211 S (2012–2013):

"For voksne er det overordnede målet fra statens side å stimulere til fysisk aktivitet. Flertallet mener at dette primært gjøres gjennom utbygging av anlegg og særskilte tiltak rettet mot inaktive. Samtidig vil gode rammebetingelser for lagene være viktig også for å opprettholde og utvikle et aktivitetstilbud til voksne innenfor den organiserte idretten."

Departementet vil i løpet av 2018 igangsette en ekstern evaluering av post 2 og post 3 i tilskuddet til NIF. Formålet er å vurdere effekten av midlene og i hvilken grad de bidrar til å realisere målene for tilskuddet til NIF. Evalueringen vil også gi innspill til hvordan vi kan oppnå et bedre informasjonsgrunnlag for vurderinger av måloppnåelse.

Med hilsen



Trine Skei Grande



Det kongelige kunnskapsdepartement

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

17/2690-

13. august 2018

Resultatet av den årlige revisjonen av Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheter for 2017

Kunnskapsdepartementet viser til Riksrevisjonens brev av 22. juni 2018 om resultatet av den årlige regnskapsrevisjonen for 2017.

Revisjonen tar opp følgende tre saksforhold med departementet.

1. Driftsleveranser av økonomisystemer til universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen peker på at departementet ikke har ivare tatt sitt overordnede ansvar for å sikre at økonomisystemene i UH-sektoren tilfredsstiller kravene til informasjonssikkerhet, herunder at

- departementet ikke har sikret oppdaterte driftsavtaler hvor oppgave- og ansvarsforhold, avtalt tjenestekvalitet og datasikkerhet er tilstrekkelig definert,
- departementet ikke har gjennomført tilsyn med leverandørene for å sikre at leveransene er i henhold til behov og gjeldende regelverk og
- departementet ikke har sikret at UNINETT og USIT leverer tilfredsstillende sikkerhet i økonomisystemene

Som nevnt i brev av 4. mai 2018 ser departementet at kontrollene Riksrevisjonen har utført viser at det er svakheter og at en rekke forhold dessverre ikke er tilstrekkelig dokumentert. Departementet ser alvorlig på at det er avdekket svakheter og mangler som svekker det generelle sikkerhetsnivået i økonomisystemene i universitets- og høyskolesektoren.

Departementet har som kjent omorganisert sin ytre etat med virkning fra 1. januar 2018. Som et ledd i denne prosessen har departementet blant annet opprettet Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning. Et aspekt ved opprettelsen av Unit har vært å samle fellestjenestene for administrasjon av og gjennomføring av utdanning og forskning,

Postadresse: Postboks 8119 Dep 0032 Oslo
Kontoradresse: Kirkeg. 18 Telefon: 22 24 90 90
Org no. 872 417 842

og bibliotekrelaterte fellestjenester samt rapportering av vitenskapelige publikasjoner i én og samme organisasjon. Videre har det vært viktig for departementet å opprette en virksomhet som uten mellomliggende organisasjonsledd er underlagt departementets instruksjonsmyndighet i spørsmål som gjelder IKT-sikkerhet og forvaltning av felles administrative systemer og tjenester for sektoren. Den nye virksomheten overtar oppgaver som hittil har vært lagt til UNINETT AS. Departementet har også overført personale og andre oppgaver fra UNINETT AS innen funksjonene strategi, innovasjon og informasjonssikkerhet, samt tjenester og leveranser til universitets- og høyskolesektoren. Den nye virksomheten – Unit – blir dermed et viktig redskap for departementets forvaltning på de områdene som omfattes av Riksrevisjonens gjennomgang.

Departementet vil i denne forbindelse peke på at det i vedtektene for Unit er fastsatt at virksomheten skal levere felles administrative systemer og tjenester til universitets- og høyskolesektoren. Vedtektene fastslår også at Unit har ansvaret for nasjonal samordning og et overordnet forvaltningsansvar på IKT-området med myndighet til å treffe beslutninger innenfor sine hovedområder.

Departementet legger opp til at tiltakene som skal gjennomføres av Unit skal løse de utfordringer Riksrevisjonens IKT-revisjon har tatt opp. Som et ledd i denne prosessen har Kunnskapsdepartementet bedt Unit utarbeide en statusrapport pr. 31. desember 2018.

Kunnskapsdepartementet legger således opp til å fornye og videreutvikle avtaleverket mellom kunnskapssektoren og Unit, slik at det reflekterer ny organisasjonsstruktur i sektoren, spesifiserer krav til sikkerhet og formaliserer arbeids- og ansvarsfordeling mellom partene.

2. Utdanningsdirektoratets forvaltning av tilskudd til friskoler

Riksrevisjonen viser i revisjonsrapporten til at det ved i alt 91 skoler hvor det er identifisert høy risiko for regelbrudd på ett eller flere kontrollpunkter rettet mot kravet om at statsstøtte og skolepenger skal komme elevene til gode, ikke er gjennomført tilsyn i 2015 eller 2016. Ett av hovedfunnene til Riksrevisjonen er at nær 80 prosent av alle skoler hvor det er identifisert høy risiko for at statstilskudd og skolepenger disponeres i strid med friskoleloven, ikke følges opp av Utdanningsdirektoratet.

Departementet vil understreke at Utdanningsdirektoratets tilsyn med friskoler gjennomføres innenfor de rammer som er fastsatt av Stortinget gjennom friskoleloven med forarbeider. Det følger av dette at tilsynet med friskolene er tillits- og stikkprøvebasert, jf. Ot.prp. nr. 37 (2006-2007) kapittel 16.2. Utdanningsdirektoratet foretar utvelgelsen av tilsynsystema og skoler på grunnlag av risikovurderinger.

Departementet har følgende merknader til Riksrevisjonens funn. Det følger av friskoleloven § 6-3 at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode. Utdanningsdirektoratet gjennomfører hvert år en kontroll av årsregnskapene til alle godkjente friskoler. Formålet med denne kontrollen er å kartlegge den totale økonomiske risikoen i friskolesektoren. Med dette utgangspunkt setter Utdanningsdirektoratet risikopoeng på de 21 ulike kategoriene som kontrolleres. De ulike kategoriene representerer ikke brudd på kravet om at tilskudd og skolepenger kommer elevene til gode, men er indikasjoner som gir ulik risiko for slike brudd. For enkelte av kategoriene er risikointervallene satt lavt (0-3) fordi det er liten risiko

for at forholdet kan føre til brudd på friskoleloven § 6-3. For andre kategorier er risikointervallene satt høyere (f.eks. 0-10), fordi Udir anser at forholdet gir en sterkere indikasjon på brudd på friskoleloven § 6-3.

Riksrevisjonen slår fast at alle vurderinger hvor det er gitt 2,5 eller 3 risikopoeng, av 3 mulige, gir høy risiko for brudd på friskoleloven § 6-3. Departementet vil vise til at risikointervall 0-3 er et lavt intervall, og at dette skyldes at Utdanningsdirektoratet mener det er lav sannsynlighet for at funn innenfor disse kategoriene kan føre til brudd på friskoleloven § 6-3. At en skole er gitt 3 risikopoeng av 3 mulige innenfor en slik kategori, er dermed ikke ensbetydende med at det er høy risiko for brudd på friskoleloven som sådan. Disse mindre kategoriene er med i kontrollen fordi de kan bidra til forståelsen av den totale økonomiske situasjonen ved skolen.

Etter alle årsregnskapstilsynene for 2014, 2015 og 2016 har Utdanningsdirektoratet gjort vurderinger av hvilke skoler som har høy økonomisk risiko, og konkludert med at 55 friskoler har hatt høy risiko for økonomiske regelbrudd i perioden. Av disse har Utdanningsdirektoratet i perioden ført økonomisk tilsyn på mange tilsynstemaer med rundt halvparten av de 55 skole-

Etter Kunnskapsdepartementets vurdering legger Riksrevisjonen til grunn en for høy prosentandel av skoler med høy risiko som ikke følges opp, ettersom det ikke er tatt hensyn til viktige forutsetninger i Utdanningsdirektoratets risikomodell.

Det er likevel riktig at det ikke blir gjennomført tilsyn med alle skoler hvor Utdanningsdirektoratet gjennom årsregnskapskontrollen konkluderer med at det er høy risiko for brudd på friskoleloven. Etter Kunnskapsdepartementets vurdering er dette en nødvendig konsekvens av at tilsynet med friskolene skal være tillits- og stikkprøvebasert (jf. omtale over) og Utdanningsdirektoratets ressurser til tilsynsaktivitet.

Riksrevisjonen anbefaler at det etableres særskilte rutiner for oppfølging av friskoler hvor Utdanningsdirektoratet ut fra en helhetlig vurdering ikke velger å gjennomføre ordinært tilsyn, men hvor det likevel vurderes å være risiko for at statstilskudd og skolepenger ikke kommer elevene til gode.

Departementet mener at man i dimensjoneringen av et tilsyn med en bestemt skole må risikoen for lovbrudd (og dermed behovet for tilsyn) avveies mot omfang og den ressursbelastning tilsynet utløser både for forvaltningen og skolene. Departementets klare oppfatning er at den metodikken som benyttes i utvelgelsen av tilsynstemaer og skoler sikrer et målrettet tilsyn som dekker viktige deler av de identifiserte risikoer (brudd på friskoleloven § 6-3) som Utdanningsdirektoratet har ansvaret for å følge opp. Samtidig vil det alltid være restrisikoer av varierende alvorlighet. Disse restrisikoene følges opp at Utdanningsdirektoratet og inngår i planleggingen av fremtidige tilsynsplaner.

Riksrevisjonens anbefaling innebærer at det må føres tilsyn med enkeltstående kontrollpunkter avdekket i den årlige gjennomgangen av friskolenes årsregnskap. Departementet vil vise til at Utdanningsdirektoratet tidligere har gjort dette. Etter at Utdanningsdirektoratet hadde kontrollert årsregnskapene til friskolene for 2011, ble det åpnet tilsyn med 46 skoler hvor det var avdekket høy risiko på de enkeltstående risikokategoriene. Erfaringen fra disse tilsynene var

at tilsynene la beslag på all økonomisk tilsynskapasitet over en lengre periode. I stor grad gikk dette på bekostning av ordinære, mer detaljerte tilsyn. Flesteparten av tilsynene ble avsluttet uten pålegg, og kun et fåtall av tilsynene avdekket brudd på friskoleloven § 6-3. Utdanningsdirektoratets erfaring er at tilsyn med om tilskudd og skolepenger kommer elevene til gode krever en detaljert kontroll av friskolens økonomi, som oftest på bilagsnivå.

Etter departementets vurdering er det i liten grad mulig å redusere restrisikoen ved hjelp av enklere rutiner enn ordinært tilsyn, slik Riksrevisjonen anbefaler. Å gjennomføre grundigere og mer detaljerte tilsyn med skoler med høyest risiko gir erfaringsmessig dessuten en større reduksjon i den totale risikoen enn å følge opp enhver risiko med enkle kontrolltiltak.

Departementet mener at Riksrevisjonens anbefaling på dette punktet vil kunne innebære en uhensiktsmessig bruk av tilsynsressursene, og gå på bekostning av omfattende og detaljerte tilsyn med de aktørene som i årsregnskapstilsynet har høyest total risiko.

3 Informasjonssikkerhet i forskningssystemer

Riksrevisjonen mener det er mangler ved dokumentasjonen av sentrale elementer i styringssystemet for informasjonssikkerhet ved alle de tre kontrollerte universitetene/høgskolene. Manglene viser seg ved at virksomhetene ikke etterlever flere av kravene som følger av personopplysningsloven § 13 og personopplysningsforskriften. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at underliggende virksomheter har mangler ved dokumentasjonen knyttet til ivaretagelse av informasjonssikkerheten i forskningssystemene.

Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet sikrer at kravene til informasjonssikkerhet i personopplysningsloven og tilhørende forskrift etterleves for forskningsvirksomheten gjennom etatsstyringen av virksomhetene.

Departementet er oppmerksom på at universitets- og høyskolesektoren fremdeles har utfordringer med å ferdigstille fyllestgjørende internkontroll og styring av informasjonssikkerhet. Departementet har over flere år fulgt opp utfordringene gjennom direkte krav i tildelingsbrev om ledelsessystem (styringssystem) for informasjonssikkerhet, gjennom etablering av rådgivningstjenester i UNINETT¹, gjennom etatsstyring og egen tilsynsvirksomhet, men implementeringen av kravene har tatt lenger tid enn departementet forventet seg.

I Kunnskapsdepartementets digitaliseringsstrategi for universitets- og høyskolesektoren fra 8. september 2017 er et av tiltakene en målrettet styrking av informasjonssikkerheten i sektoren. Med etableringen av Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning fra 1. januar 2018 legges det opp til en sterkere styring av informasjonssikkerheten på sektornivå der den nye virksomhet får en nøkkelrolle. I den forbindelse er departementet nå i ferd med å etablere styring basert på en ISO-standard for ledelse av informasjonssikkerhet (ISO/IEC 27014:2013) tilpasset styring av informasjonssikkerhet på sektornivå. Gjennom dette rammeverket fastsettes ansvars- og arbeidsdelingen mellom Kunnskapsdepartementet og Unit i styringen av arbeidet med informasjonssikkerhet i sektoren. Det legges opp til at departementets rolle innebærer overordnet og systematisk styring av arbeidet med informasjonssik-

¹ Statlig aksjeselskap eid av Kunnskapsdepartementet

kerhet i sektoren, mens Unit vil ha en utøvende rolle bl.a. gjennom praktisk støtte til institusjonene, evalueringer og tilstandsvurderinger av informasjonssikkerhet og personvern på sektor- og institusjonsnivå.

Rammeverket vil styrke styring og kontroll av informasjonssikkerhetsarbeidet i universitets- og høyskolesektoren samt kvaliteten på statusrapporteringen ved at ansvaret for å gjennomgå, kvalitetssikre og oppsummere virksomhetenes rapportering ligger til Unit som faglig kompetanseorgan. Bedre kvalitet på statusrapporteringen vil styrke departementets grunnlag for å etatsstyre den enkelte virksomhet på informasjonssikkerhets- og personvernområdet.

Departementet har for øvrig informert virksomhetene i et eget brev om EUs nye personvernforordning (GDPR), og Unit har sammen med institusjonene etablert et samarbeid for å styrke arbeidet med personvern. Videre lanserer Norsk senter for forskningsdata (NSD)² en rekke nye tilbud utviklet for å hjelpe forskere og forskningsinstitusjoner med å etterleve det nye personvernregelverket.

Med hilsen



Iselin Nybø

Forsknings- og høyere utdanningsminister



Jan Tore Sanner

Kunnskaps- og integreringsminister

² Statlig aksjeselskap eid av Kunnskapsdepartementet

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
§ 5 andre ledd

Deres ref
2018/00383-3

Vår ref
18/1445-

Dato
13. august 2018

Resultatet av den årlige revisjonen av SD med underliggende virksomheter for 2017

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 22. juni 2018.

Samferdselsdepartementet vil følge opp de påpekningene Riksrevisjonen gir i revisjonsrapporten. Under følger departementet kommentarer til Riksrevisjonens gjennomgang av etats- og virksomhetsstyringen av Kystverket.

1. Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen har utarbeidet en omfattende og grundig analyse av etats- og virksomhetsstyringen av Kystverket. Det er flere momenter i denne gjennomgangen som Samferdselsdepartementet vil dra nytte av i arbeidet med å videreutvikle etats- og virksomhetsstyringen av Kystverket. Jeg mener samtidig at fremstillingen blir unyansert på enkelte punkter.

Jeg er ikke uenig i at det er mangler i styringssystemer og indikatorer for effektiv ressursbruk i Kystverket. Det kan imidlertid gi et skjevt bilde hvis en ikke også tar hensyn til andre verktøy og prosesser som blir brukt i virksomhetsstyringen og resultatoppfølgingen. I dette inngår kontroll gjennom etatsstyringsdialogen med hvordan Kystverket følger opp målene, tiltakene og den økonomiske planrammen i Nasjonal transportplan, budsjettproposisjonene og tildelingsbrev.

Kystverket har opplyst at etaten har satt i gang og vil sette i gang nødvendige tiltak for å forbedre sine styringssystemer. Departementet vil følge opp dette i etatsstyringsdialogen.

Riksrevisjonen viser til at en ekstern konsulentrapport fra 2010 påviste feil og mangler i Kystverkets system for internkontroll og mener det er kritikkverdig at Kystverket ennå ikke har fulgt opp alle anbefalingene i rapporten. Jeg er enig i det er uheldig at alle anbefalingene i rapporten ennå ikke er fulgt opp, men vil også vise til at Kystverket nå arbeider med flere tiltak. Bl.a. pågår et prosjekt som skal tydeliggjøre delegerte fullmakter og rollene i innkjøpsprosessen der resultatene fra prosjektet skal gjelde fra og med 2019. Kystverket arbeider også med å forbedre kvalitets- og styringssystemet som ble tatt i bruk i 2014 og som brukes særlig innenfor de operative områdene, samt av forvaltnings- og utbyggingsområdene. Samferdselsdepartementet vil følge opp at disse tiltakene settes i verk og at påviste feil og mangler blir rettet opp.

Riksrevisjonen mener at det på utbyggingsområdet ikke foreligger noen systematisk oppfølging av effektivitet i gjennomføring av utbyggingsprosjektene, bl.a. med henvisning til at det ikke er utarbeidet indikatorer for oppfølging på dette punkt.

Denne fremstillingen kan nyanseres. Kystverket står ikke for utbygging i egenregi, men setter det ut til eksterne entreprenører. I konkurransene legges det vekt på kvalitet og pris ved valg av entreprenør. Dette vil sikre at den mest effektive leverandøren blir valgt til å gjennomføre prosjektet. Kystverket følger opp at arbeidet blir gjennomført i henhold til kontrakt. Fremdrift og kostnad for prosjektet rapporteres månedlig internt i Kystverket og i tertialrapportene til departementet.

2. Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet vurderer følgende tiltak:

- påser at Kystverket har et oppdatert og velfungerende styringssystem
- sikrer at forbedret styringsinformasjon om Kystverkets resultater, måloppnåelse og effektivitet.

Riksrevisjonen peker på en rekke forbedringspunkter jf. over. Samferdselsdepartementet vil følge opp at Kystverket retter opp påviste feil og mangler, og at etaten har et oppdatert og velfungerende styringssystem.

Jeg er videre enig i Riksrevisjonens vurderinger om at styringsinformasjonen om Kystverkets resultater, måloppnåelse og effektivitet kan forbedres. Departementet vil følge opp dette i det videre arbeidet med utvikling av mål- og resultatindikatorer på Kystverkets område.

Med hilsen



Ketil Solvik-Olsen

Vedlegg 2

Oversikt over virksomheter med videre som har mottatt revisjonsberetning for 2017¹

Statsministerens kontor

Regjeringsadvokaten

Arbeids- og sosialdepartementet

Arbeids- og velferdsetaten

Arbeidsretten

Arbeidstilsynet

Jernbanens pensjonskassefond

Pensjonstrygden for sjømenn

Petroleumstilsynet

Riksmekleren

Statens arbeidsmiljøinstitutt

Statens pensjonskasse

Trygderetten

Barne- og likestillingsdepartementet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Barneombudet

Diskrimineringsnemnda

Forbrukerrådet

Forbrukertilsynet

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Sekretariatet for markedsrådet og forbrukerklageutvalget

Finansdepartementet

Direktoratet for økonomistyring (DFØ)

Finanstilsynet

Skatteetaten

Statistisk sentralbyrå

Tolletaten

Velferdsfondet for tollvesenet

Forsvarsdepartementet

Forsvaret

Forsvarets forskningsinstitutt

Forsvarsbygg

Forsvarsmateriell

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)

Helse- og omsorgsdepartementet

Bioteknologirådet

Direktoratet for e-helse

Folkehelseinstituttet

Fond for offentlig helsetjeneste

Fond for privat helsetjeneste

Helsedirektoratet

1) Riksrevisjonen avgir også beretning til departementenes egne regnskaper.

Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten
Norsk pasientskadeerstatning
Statens helsetilsyn
Statens legemiddelverk
Statens strålevern

Justis- og beredskapsdepartementet

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
Domstolene i Norge
Generaladvokatembetet
Hovedredningssentralene
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker
Konfliktrådene
Kontoret for voldsoffererstatning
Kriminalomsorgsdirektoratet
Nasjonalt sikkerhetsfond (vergemålsfondet)
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste den sentrale enhet
Riksadvokaten
Spesialenheten for politisaker
Statens sivilrettsforvaltning
Sysselmannen på Svalbard
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Klima- og miljødepartementet

Miljødirektoratet
Norsk kulturminnefond
Norsk polarinstitutt
Riksantikvaren
Statens fiskefond
Svalbards miljøvernfond bevilgningsregnskapet
Viltfondet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Datatilsynet
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)
Direktoratet for byggkvalitet
Direktoratet for forvaltning og ikt
Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder
Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Finnmark
Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Hordaland
Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Fylkesmannen i Oppland
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Fylkesmannen i Telemark
Fylkesmannen i Troms

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Fylkesmannen i Vestfold
Fylkesmannen i Østfold
Husbanken
Husleietvistutvalget
Internasjonalt reindriftssenter
Kompetansesenter for distriktsutvikling
Statens kartverk
Statsbygg
Valgdirektoratet

Samediggi/Sametinget

Kulturdepartementet

Arkivverket
Den Norske kirkes landsfond
Forvaltningsorganet for opplysningsvesenets fond
Kulturtanken - den kulturelle skolesekken Norge
Kunst i offentlige rom KORO
Kunst i offentlige rom - fond KORO
Lotteri- og stiftelsestilsynet
Medietilsynet
Nasjonalbiblioteket
Nidaros domkirkes restaureringsarbeider
Norsk filminstitutt
Norsk filminstitutt - fond
Norsk kulturråd
Norsk kulturfond
Fond for lyd og bilde
Statens kunstnerstipend
Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek
Opplysningsvesenets fond
Riksteatret
Språkrådet

Kunnskapsdepartementet

Arkitektur og designhøgskolen i Oslo AHO
De nasjonale forskningsetiske komiteene
De samiske videregående skoler, Karasjok og Kautokeino
Eiendomsfondet
Foreldreutvalgene for grunnsopplæringen og barnehagene
Høgskolen i Innlandet
Høgskolen i Molde
Høgskolen i Sørøst-Norge
Høgskolen i Østfold
Høgskulen i Volda
Høgskulen på Vestlandet
Kompetanse Norge
Konverteringsfondet
Kunsthøgskolen i Oslo
Meteorologisk institutt
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen NOKUT
Nord universitet
Norges forskningsråd

Norges grønne fagskole - vea
Norges handelshøyskole
Norges idrettshøgskole
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
Norges musikkhøgskole
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet NTNU
Norsk utenrikspolitisk institutt
OsloMet - storbyuniversitetet
Såmi allaskuvla Samisk høgskole
Senter for ikt i utdanningen
Senter for internasjonalisering av utdanning
Statens lånekaske for utdanning
Statped
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø Norges arktiske universitet
Utdanningsdirektoratet
Åarjelsaemien vierhtiesåafoe Sørsamisk kunnskapspark

Landbruks- og matdepartementet

Fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter
Landbrukets utviklingsfond
Landbruksdirektoratet
Mattilsynet
NIBIO - Norsk institutt for bioøkonomi
Reindriftens utviklingsfond
Utviklingsfondet for skogbruket
Veterinærinstituttet

Nærings- og fiskeridepartementet

Direktoratet for mineralforvaltning med bergmesteren for Svalbard
Fiskeridirektoratet
Garantiinstituttet for eksportkreditt - administrasjonsregnskap
Garantiinstituttet for eksportkreditt - fond
Garantikassen for fiskere
Havforskningsinstituttet
Investeringsfond for Investinor AS
Justervesenet
Klagenemnda for industrielle rettar
Klagenemndssekretariatet (KNS)
Konkurransetilsynet
Likviditetsfondet i pensjonstrygden for fiskere
Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES)
Norges geologiske undersøkelse
Norsk akkreditering
Norsk romsenter
Patentstyret
Regelrådet
Registerenheten i Brønnøysund
Sjøfartsdirektoratet
Tapsavsetningfond egenkapitalinnskudd til SNSK

Olje- og energidepartementet

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

Oljedirektoratet

Statens direkte økonomiske engasjement SDØE

Samferdselsdepartementet

Infrastrukturfondet

Jernbanedirektoratet

Kystverket

Luftfartstilsynet

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

Statens havarikommisjon for transport

Statens jernbanetilsyn

Statens vegvesen

Vegtilsynet

Utenriksdepartementet

Direktoratet for utviklingssamarbeid

Fredskorpset

Annet

FN-sambandet i Norge

Norden Nordic innovation

Nordforsk

Nordisk energiforskning

Nordisk film og TV fond



30 647 215 420 -71 254 5 884 713 726 336





Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 6835 St. Olavs plass
0030 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

118 192 -1 057 54 384 183 301 26 120 372 -330 692 42 197 5 107