

Dokument 1 (2023–2024) – Tillegg 1

Låneopptak hos Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM)



Forsidebilde: Til venstre foto av Andrei Armiagov /Scandinavian Stockphoto, til høyre foto av Norges Bank / Flickr.com

ISBN-978-82-8229-589-5

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 1 (2023–2024) – Tillegg 1: *Låneopptak hos Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM)*

Etter at Dokument 1 (2023-2024) ble overlevert til Stortinget, har vi fått kunnskap om et ulovlig låneopptak hos Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Dette dokumentet omhandler Riksrevisjonens vurdering av dette og departementets oppfølging.

Dokumentet har følgende inndeling:

- Konkusjoner, overordnet vurdering, bakgrunn, anbefalinger, statsrådets svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar
- Vedlegg 1 Statsrådets svar

Riksrevisjonen, 23. april 2024

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

1 Låneopptak hos Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM).

1.1 Konklusjoner

Konklusjon

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

Ansvarlig departement: Justis- og beredskapsdepartementet.

1.2 Overordnet vurdering

Kritikkverdig



Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at det er inngått en ulovlig låneavtale for å finansiere NSMs framtidige behov for lokaler, og at Justis- og beredskapsdepartementet ikke i

tilstrekkelig grad har fulgt opp flytting og låneavtalen i sine etatsstyringsmøter.

1.3 Bakgrunn

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er på vegne av Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet tilsynsmyndighet og fagmyndighet innenfor forebyggende sikkerhet i henhold til sikkerhetsloven.

I forbindelse med behovet for nye lokaler, inngikk NSM en avtale om å leie lokaler i Snarøyveien 36 på Fornebu. Bygget eies av Norwegian Property ASA (Npro). NSM har fullmakt til å forplikte staten og inngå slike leieavtaler i tråd med Bevilgningsreglementet § 6 2. ledd. En forutsetning for å binde staten framover, er at utgiftene kan dekkes innenfor virksomhetens tildelte budsjett.

I tillegg til leieavtalen, inngikk NSM også en avtale om lån fra Npro. Lånet skulle blant annet finansiere nødvendige tilpasninger for at NSM kunne oppfylle kravene i sikkerhetsloven. Låneavtalen med utleier ble signert av partene 8. juli 2022.

Lånet var et rammelån på 100 millioner kroner. Lånerammen har økt, først til 160 millioner kroner i januar 2023, for deretter å øke til 200 millioner kroner 1. september 2023.

NSM startet innflytting av deler av virksomheten i Snarøyveien 36 først i løpet av 2023 og startet da å belaste lånerammen.

I desember 2023 bevilget Stortinget 200 millioner kroner for å tilbakebetale lånet. I 2023 har NSM pådratt seg utgifter på i alt 147,2 millioner kroner. Disse utgiftene ble betalt i slutten av desember 2023. Det resterende beløpet vil bli utbetalt innen utgangen av mars 2024. Siden NSM bare avlegger et kontantregnskap, vil regnskapet for 2023 derfor bare vise utbetalingen i desember som drifts- og renteutgifter.

Riksrevisjonen avlegger revisjonsberetning til virksomhetene når endelig regnskap foreligger. Revisjonsberetningen til NSM ble avlagt 2. juni 2023. Riksrevisjonen var ikke kjent med forholdene i NSM da Dokument 1 (2023-2024) ble sendt til Stortinget i oktober 2023, men ble kjent med saken gjennom media i desember 2023. Det ble oppnevnt et utvalg som skulle undersøke saken nærmere. Gjedrem-utvalget la fram sin rapport 1. mars 2024. Utvalget avdekket forhold som NSM ikke hadde redegjort for i årsregnskapet eller orientert Riksrevisjonen om. Riksrevisjonen har besluttet å trekke den opprinnelige revisjonsberetningen og avlegge en ny revisjonsberetning for 2022.

Faktaboks Revisjonskriterier

Sentrale revisjonskriterier er utledet fra Grunnloven, Bevilgningsreglementet, Bestemmelsene om økonomistyring i staten, Finansdepartementets rundskriv og Lov og instruks om Riksrevisjonen.

Grunnloven § 75 bokstav d. Utbetalinger av statsmidler må ha hjemmel i et bevilgningsvedtak fattet av Stortinget.

Bevilgningsreglementet § 6 omtaler vedtak og forpliktelser for framtidige budsjettår. Staten kan bare pådras forpliktelser som først skal dekkes etter utløpet av dette budsjettåret, når Stortinget har gitt særlig samtykke til dette. Samtykke kan bare gis for det enkelte budsjettår og skal begrenses oppad til et bestemt år. Kongen kan allikevel gi bestemmelser om adgang til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret. Avtalene må gjelde den ordinære driften av statlige virksomheter, og utgiftene i forbindelse med avtalene må kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden.

Bestemmelsene om økonomistyring i staten pk 3.4 Virksomhetens årsregnskap. Virksomheten skal ved årets slutt utarbeide og avlegge et årsregnskap med noter i tråd med disse bestemmelsene, rundskriv R-115 fra Finansdepartementet og krav fra overordnet departement. Årsregnskapet skal gi et dekkende bilde av virksomhetens disponible bevilgninger og av regnskapsførte utgifter, inntekter, eiendeler og gjeld.

Finansdepartementets rundskriv R-115 pkt 4.1 og 4.3. Pkt 4.1 inneholder krav til Innhold og oppstilling. Av dette punktet framkommer det blant annet at årsregnskapet skal gi et dekkende bilde av virksomhetens disponible bevilgninger og av regnskapsførte utgifter, inntekter, eiendeler og gjeld. Kravet om å gi et dekkende bilde innebærer at det kan være nødvendig å gi tilleggsinformasjon utover det som følger av bestemmelsene, slik at all relevant informasjon om virksomhetens disponible bevilgninger og regnskapsførte utgifter, inntekter, eiendeler og gjeld, fremgår av årsregnskapet.

Pkt 4.3 gjelder ledelseskommentarene i årsrapporten. Her presiseres det at virksomhetsleder skal bekrefte at årsregnskapet gir et dekkende bilde og er avlagt i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten, rundskriv fra Finansdepartementet og krav fra overordnet departement.

Lov og instruks om Riksrevisjonen. Lovens § 12 omhandler Riksrevisjonens rett til å kreve informasjon og innsyn. Riksrevisjonen kan, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som den finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene. Departementenes og virksomhetenes plikt til å gi Riksrevisjonen informasjon utdypes i Instruksens § 4 Departementene og de statlige

virksomhetene som Riksrevisjonen har ansvaret for skal sende Riksrevisjonen det materiale som antas å være nødvendig for Riksrevisjonens revisjon og kontroll.

Kilde: Grunnloven, Lov og instruks om Riksrevisjonen, Bevilgningsreglementet, regelverket for økonomistyring i staten, Finansdepartementets rundskriv.

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

NSM hadde over tid vurdert at det ville være hensiktsmessig å samlokalisere alle enhetene i ett bygg. I 2022 inngikk derfor NSM en avtale om å leie lokaler i et bygg eid av Norwegian Property ASA hvor de fleste avdelinger og funksjoner skulle flytte inn.

I forbindelse med denne samlokaliseringen skulle lokalene tilpasses for å etterleve kravene i sikkerhetsloven. For blant annet å finansiere tilpasningene, inngikk NSM en avtale om lån med utleier Npro.

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

1.5 Det er ikke opplyst om låneforpliktelser i årsregnskapet.

Årsregnskapet er et sentralt dokument i styringen av underliggende virksomheter og gir grunnlag for fremtidige prioriteringer og budsjettbehov. Virksomheten har derfor ansvar for å presentere informasjon som har betydning for forståelsen av den økonomiske situasjonen i virksomheten.

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

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

Årsregnskapet for 2022 manglet viktig informasjon som har betydning for vurderingen av fremtidige budsjettbehov og mulige konsekvenser for NSMs evne til å oppnå fastsatte mål og resultater på lengre sikt.

1.6 Verken departementet eller NSM har informert Riksrevisjonen om låneforpliktelsen

Det framgår av lov og instruks for Riksrevisjonen at vi har krav på all informasjon som er relevant for å gjennomføre vår revisjon og kontroll.

Riksrevisjonen har årlige kontaktmøter med Justis- og beredskapsdepartementet, hvor det utveksles informasjon om relevante saker og risikoer. De stramme økonomiske rammene og utfordringene i NSM i den forbindelse, var ikke tema på det årlige møte 24. august 2023 selv om departementet på dette tidspunktet hadde iverksatt månedlige møter om den økonomiske situasjonen i NSM.

Riksrevisjonen har løpende dialog med revidert etat. Ved oppstart av revisjonen gjennomfører vi årlig et møte med virksomheten. I slike møter gjennomgår vi hva som henholdsvis er ledelsens og revisors ansvar. Vi opplyser også om at virksomheten har ansvar for å legge fram for revisor alle forhold som kan få betydning for den finansielle rapporteringen og dermed også for revisors arbeid. Slike forhold inkluderer blant annet endringer som er sentrale for utarbeidelse av budsjett og regnskap, omstillinger, flytting, strategi, planer, regler/instruksjoner, rutiner etc.

NSM informerte ikke Riksrevisjonen om låneopptaket verken i møter, i uformell dialog eller skriftlig. I møter både i 2022 og i 2023 opplyste NSM til Riksrevisjonen at leie av nye lokaler skulle skje innenfor NSMs budsjettramme. Da saken ble kjent i media, opplyste NSM til Riksrevisjonen at de ikke anså at informasjonen om lånet var relevant for regnskapet for 2022¹. De vurderte derfor ikke at de var pliktig til å gjøre revisor kjent med lånet allerede i forbindelse med revisjonen av 2022-regnskapet.

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

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

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

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

¹ Kilde: e-post fra NSM til Riksrevisjonen 12. desember 2023.

1.8 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet:

- sørger for at NSM har en forsvarlig økonomiforvaltning og den nødvendige kompetansen og forståelse for kravene i økonomiregelverket, slik at regnskapet gir et dekkende bilde av den økonomiske situasjonen i virksomheten
- stiller krav til NSM om, så raskt som mulig, å ta i bruk statlige regnskapsstandarder ved utarbeidelsen av sitt virksomhetsregnskap for å få et bedre grunnlag for departementets og NSMs budsjett- og økonomistyring
- informerer Riksrevisjonen tidsriktig om forhold av betydning for vår revisjon og gjør de underliggende etatene oppmerksom på den plikt de har om å gi Riksrevisjonen all informasjon som er nødvendig for Riksrevisjonens revisjon og kontroll.

1.9 Statsrådets svar

Statsrådets svar følger i vedlegg 1.

- [Lenke til Justis- og beredskapsministerens svar.](#)

1.10 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentar.

Vedlegg 1:

Statsrådenes svar til Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
22/3214 - HMO

Dato
15.04.2024

Brev RR låneopptak NSM

Det vises til Riksrevisjonens brev av 14. mars 2024, der det oversendes sak om låneopptak hos Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) til uttalelse. I dette svaret vil jeg redegjøre for hvordan Justis- og beredskapsdepartementet (JD) vil følge opp RRs merknader og anbefalinger.

Riksrevisjonens vurderinger

Jeg har ingen vesentlige merknader til Riksrevisjonens saksframstilling eller vurderinger. Jeg viser i denne sammenheng til at saksframstillingen og vurderingene fremstår å være i samsvar med mine redegjørelser til Stortinget om saken 16. januar og 7. mars 2024, samt Prop. 34 S (2023-24) og Gjedrem-utvalgets rapport som også er oversendt både Stortinget og Riksrevisjonen.

Til Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen har 3 anbefalinger til departementet om videre oppfølging av saken. Jeg vil følge opp disse.

- *Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet sørger for at NSM har en forsvarlig økonomiforvaltning og den nødvendige kompetansen og forståelse for kravene i økonomiregelverket, slik at regnskapet gir et dekkende bilde av den økonomiske situasjonen i virksomheten.*

JD har i tildelingsbrevet for 2024 til NSM vist til at internkontrollansvaret i NSM ikke ble tilstrekkelig ivaretatt i 2023. Departementet har derfor videreført de månedlige etatsstyringsmøtene for rapportering om utviklingen av internkontroll og

økonomistatus.

Før de månedlige møtene avlegger NSM en fullstendig, månedlig regnskapsoppstilling, en egenvurdering av den økonomiske situasjonen og en redegjørelse for status i arbeidet med internkontrollen. Riksrevisjonen får løpende oversendt referater fra disse møtene.

Departementet er videre kjent med at NSM er i ferd med å styrke økonomi- og styringsfunksjonen gjennom ny organisering og tilførsel av ressurser.

- *Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet stiller krav til NSM om, så raskt som mulig, å ta i bruk statlige regnskapsstandarder ved utarbeidelsen av sitt virksomhetsregnskap for å få et bedre grunnlag for departementets og NSMs budsjett- og økonomistyring.*

Etter opprinnelig plan skulle NSM innføre SRS fra 1. januar 2025. I brev av 10. desember 2023 til JD søker NSM om utsatt innføring av SRS til 1. januar 2026. Søknaden begrunnes med at implementeringen er utfordrende på både av hensyn til kapasitet og ressurser. Ressurssituasjonen i økonomifunksjonen er svært anstrengt, og at første prioritet må være å re-etablere forsvarlig forvaltning.

Med «å re-etablere forsvarlig forvaltning» mener NSM blant annet å få oversikt over den økonomiske situasjonen, etablere gode rutiner for målrettet og effektiv drift, pålitelig rapportering og overholdelse av lover og regler. Systemer og rutiner må gjenoppbygges, og ledelsen i NSM må sørge for at de etterlevs. I inneværende år vil dette måtte være hovedfokus.

Jeg er enig med både Riksrevisjonen og Gjødrem-utvalget i at NSM vil ha betydelig nytte av å ta i bruk standardene for periodisert virksomhetsregnskap i staten (SRS). Mitt departement har derfor formidlet til NSM at vi ønsker at dette arbeidet startes opp senest ved årsskiftet 2024/2025 med sikte på en innføring av SRS så raskt det lar seg gjøre sett hen til momentene nevnt over. Departementet har i denne forbindelse bedt NSM legge fram en plan for organisering og aktiviteter for innføring av SRS i forbindelse med rapporteringen for 2. tertial 2024. Justis – og beredskapsdepartementet vil komme tilbake dette.

- *Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet informerer Riksrevisjonen tidsriktig om forhold av betydning for vår revisjon og gjør de underliggende etatene oppmerksom på den plikt de har om å gi Riksrevisjonen all informasjon som er nødvendig for Riksrevisjonens revisjon og kontroll.*

Jeg deler Riksrevisjonens anbefaling.

Med hilsen

Emilie Mehl

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur