

1. mars 2024

NSMs leie av Snarøyveien 36

Rapport fra utvalg oppnevnt av regjeringen 15. desember 2023

1. mars 2024

NSMs leie av Snarøyveien 36

Rapport fra utvalg oppnevnt av regjeringen 15. desember 2023

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Utredningsoppdraget	15
1.1 Bakgrunn	15
1.2 Nærmere om mandatet	15
1.3 Utvalgets arbeid og sammensetning	16
1.4 Merknader til mandatet	16
2 Om Nasjonal sikkerhetsmyndighet	18
2.1 Hovedansvarsområder	18
2.2 Antall ansatte	19
2.3 Budsjett	19
2.4 Organisering	20
2.5 Styrende dokumenter	21
3 Relevant regelverk i staten om leiekontrakter	23
3.1 Regelverk for budsjett og økonomistyring i staten	23
3.2 Regelverk for bygge- og leiesaker	25
3.3 Krav til årsregnskap i statlige virksomheter (forvaltningsorganer) ...	27
3.4 Nettoføringsordning for merverdiavgift i statsforvaltningen	28
3.5 Offentlige anskaffelser	28
3.6 Personalregelverk	29
3.7 Utredningsinstruksen	30
4 Hendelsesforløp (tidslinje)	31
4.1 Fram til oppdragsbrevet fra JD i oktober 2020	31
4.2 Høsten 2020 – ut 2021	33
4.3 Våren 2022 tom. signering av første låneavtale	35
4.4 Fra sommeren 2022 til saken blir offentlig	43
5 Nærmere om leiekontrakten med tilhørende låneavtaler	50
6 Utvalgets vurderinger	53
6.1 Innledende merknader	53
6.2 NSM	54
6.3 Justis- og beredskapsdepartementet.....	67
6.4 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og Statsbygg.....	71
7 Tilrådinger	72
Vedlegg	79

Forord

NSM-utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 15. desember 2023 for å gjennomgå og vurdere saksbehandlingen og beslutningsprosesser i Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), i forbindelse med NSMs inngåelse av leieavtale og tilknyttede låneavtaler i Snarøyveien 36, samt noen tilknyttede problemstillinger. Utvalget ble bedt om å fremme forslag til tiltak og anbefalinger det mener er nødvendige.

Utvalget legger med dette fram sin rapport for Justis- og beredskapsdepartementet. Vurderingene og tilrådingene er enstemmige.

Oslo, 1. mars 2024

Svein Gjedrem
(utvalgsleder)

Karen Kvalevåg

Tor-Aksel Busch

Are Chr. Tørring
(sekretariatsleder)

Knut Klepsvik

Forkortelser

DFD	Digitaliserings og forvaltningsdepartementet <i>(skilt ut fra KDD fra 1. januar 2024)</i>
DFØ	Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
FD	Forsvarsdepartementet
FIN	Finansdepartementet
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
KDD	Kommunal- og distriktsdepartementet <i>(under regjeringen Støre fram til 31. desember 2023)</i>
KMD	Kommunal- og moderniseringsdepartementet <i>(under regjeringen Solberg 2013–2021)</i>
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
	«F1» Avdeling for styring og utvikling (se org.kart side 21)
	«F2» Avdeling for fellestjenester og organisasjonsutvikling
	«Øverste ledelse» Direktør og assisterende direktør
	«NCSC» Nasjonalt cybersikkerhetssenter
NPRO	Norwegian Property ASA, eier av Snarøyveien 36 AS
SRS	Statlige regnskapsstandarder



Sammendrag

Om utvalget

Regjeringen oppnevnte 15. desember 2023 et utvalg som fikk i oppdrag å gjennomgå Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) sin leie av lokaler i Snarøyveien 36. Utvalget skal vurdere saksbehandlingen og beslutningsprosesser i NSM og forholdet til relevante lover og regelverk. Utvalget har i tråd med mandatet også vurdert berørte departementers styring og oppfølging av NSM i leiesaken og Statsbyggs rolle.

Utvalget har ikke vurdert NSMs generelle oppgaveløsning. Vurderingene er avgrenset til den økonomiske styringen og hendelser i forløpet til at leie- og låneavtalene på Fornebu ble inngått og senere endret. Utvalget har konsentrert sine vurderinger om de aktuelle virksomhetene og ikke enkeltpersoners rolle.

Utvalget har intervjuet tidligere og nåværende medarbeidere i berørte departementer, i NSM, hos utleier og i Statsbygg. Ingen har reservert seg mot å møte utvalget. Vi bygger også på skriftlig materiale som er innhentet fra departementer, NSM og Statsbygg.

Utvalget tar forbehold om at det kan være forhold som er relevante for saken, som vi ikke har blitt gjort kjent med. Utvalget har av hensyn til tidsfristen måttet prioritere hvor detaljert vi har kunnet vurdere det tilgjengelige materialet. Utvalget mener likevel at konklusjonene er robuste.

Vi viser til nærmere omtale av mandatet og arbeidsmåten i kapittel 1.

Lover og regelverk

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) styrer NSM blant annet ved egen instruks, årlig brev om tildeling av budsjettmidler og ansettelse av leder for virksomheten.

Styring av økonomien i NSM følger Stortingets bevilgningsreglement og med nærmere regler i FINs økonomiregelverk. Departementene gis her fullmakt til å samtykke i at det inngås leieavtaler, men det er blant annet presisert at «utgiftene må kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden».

Regjeringen har ved kongelig resolusjon og i brev fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) regulert forvaltningen av bygge- og leiesaker i statlig sivil

sektor, herunder om valg av eget statlig bygg eller leie i markedet og om bruk av Statsbygg som rådgiver i leiesaker. I brev 31. januar 2020 fra KDD framgår det at statlige virksomheter, som en treårig prøveordning, skal bruke Statsbygg som rådgiver ved leie av lokaler i markedet.

Av annet regelverk som har betydning i denne saken, nevnes Finansdepartementet (FIN) sin utredningsinstruks, regler om offentlige anskaffelser, regler om merverdiavgift, hovedavtalen med arbeidstakerorganisasjonene i staten, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) sine etiske retningslinjer for statsforvaltningen og lederplakaten i staten.

Det vises til nærmere omtale av relevant lov- og regelverk i kapittel 3.

Om inngåelse av leiekontrakt og bakgrunn

Tiden fram til oppdragsbrevet fra JD høsten 2020

NSM ble opprettet 1. januar 2003. Forsvarets sikkerhetsstab, som hadde ligget under Forsvarets overkommando siden 1970, ble da delt i et sivilt direktorat (NSM) og Forsvarets sikkerhetsavdeling. Forsvarsdepartementet (FD) ble ved opprettelsen gitt det administrative ansvaret for etatsstyringen av NSM, men direktoratet hadde rapporterings- og ansvarlinje både til FD og JD. I mai 2019 ble det administrative ansvaret for NSM overført til JD. NSM var ved overføringen spredt på ulike bygg, to i Kolsås leir og i Sandvika i Bærum og i Oslo. Byggene på Kolsås er eid av Forsvaret, de øvrige leid i markedet. Forsvarsbygg var mellommann ved inngåelse av leiekontraktene.

Tanken om å samle NSM i færre bygg meldte seg allerede på 2010-tallet. Det var omtalt i Forsvarets langtidsplan for 2017-2020. I Forsvarets perspektivplan for bygg og anlegg var det gitt et anslag på mulig kostnad.

I 2020 undersøkte NSM tilbudet av leiebygg i aksen fra Oslo sentrum til Sandvika og fikk tilbud om rundt 20 lokasjoner. Samtidig var det kontakt med JD, og departementet sendte oppdragsbrev 15. oktober 2020 med krav til hvordan NSM skulle gå fram. Det ble blant annet pekt på at Statsbygg ifølge brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) 31. januar 2020 skal brukes som rådgiver når leiekontrakter av en slik størrelse skulle inngås, og at det måtte avklares om bygget var et formålsbygg eller konkurransebygg.

Tiden fra høsten 2020 til signering av leiekontrakt sommeren 2022

Svaret på oppdragsbrevet kom først 11. mai 2022. Flere utkast til svar ble drøftet mellom JD og NSM i mellomperioden. JD ønsket mer fullstendige vurderinger. De reiste blant annet spørsmål om samling av NSM på Kolsås og spurte så sent som i februar 2022 om deler kunne flyttes og samlokaliseres med Direktoratet for sivil beredskaps kurscenter i Heggedal.

Sofie Nystrøm ble i statsråd 12. februar 2021 beskikket som direktør for NSM for en periode på seks år, og tiltrådte 15. juni samme år.

NSM gikk i 2021 videre med å legge til rette for en samlokalisering. Valget av formålsbygg eller konkurransebygg, og om Statsbygg eller Forsvarsbygg rådde over egnede tomter eller bygg, ble søkt klarlagt. I brev til JD 18. november 2021 sa NSM at de «går videre med denne prosessen med mål om realisering av fremtidig løsning i løpet av 2024».

Arbeidet med leiesaken hadde da skutt fart. I september 2021 kom tilbudet som de, med justeringer, til slutt valgte fra Norwegian Property (NPRO) om Snarøyveien 36. NSM hadde kontakt med Statsbygg i januar 2022, men nærmere rådgivning ble ikke avtalt.

NSMs direktør underskrev leiekontrakt med Snarøyveien 36 AS 1. juni 2022. Et vedlegg om en låneavtale på 100 mill. kroner ble undertegnet 8. juli 2022, se liste over dokumenter i vedlegg.

NSM vurderte hvilken leie- og lånekostnad de kunne dekke innenfor sin budsjett-ramme. De tok først utgangspunkt i en ordinær årlig leie på 28,8 mill. kroner og i tillegg en såkalt investeringsleie avledet av en investering på 60 mill. kroner til sikkerhetstiltak i bygget. Investeringen ble så økt til 100 mill. kroner og finansiert ved lån fra utleier. Vurderingen av økonomisk bærekraft bygget på effektiviseringer, økt inntekt fra partnere og økt bemanning med tilhørende økt bevilgning til NSM som gir midler – såkalt overhead – til å dekke økte driftsutgifter.

JD la NSMs opplegg fra brevet 11. mai 2022, nevnt ovenfor, fram for KDD til uttalelse. Mer informasjon ble innhentet. Blant annet ba KDD om å få se utkast til leieavtale og om informasjon om Statsbyggs medvirkning. NSM oversendte 25. mai 2022 en versjon av leiekontrakten som bygget på en investering på 48 mill. kroner, pluss mva.

JD ga, etter svar fra KDD, NSM klarsignal til å inngå leieavtale den 20. juni 2022, en avtale NSM allerede hadde signert 19 dager tidligere og med et annet innhold. Det var trolig gitt muntlig beskjed til JD om at avtalen allerede var undertegnet, men det ble ikke opplyst at avtalen da hadde et annet innhold enn det utkastet som departementet hadde fått seg forelagt.

Våren 2022, samtidig som arbeidet med leieavtalen pågikk, fikk NSM tildelt nye og utvidede oppgaver i den såkalte «Ukrainaproposisjonen» med tilhørende bevilgning på til sammen 52,3 mill. kroner i 2022 (jf. Prop. 78 S for 2021–2022). Det utløste en stor oppbemanning i NSM. Tildelingen ga rom for om lag 35 nye varige stillinger. I ledermøtet 11. mai 2022 ble det vurdert å øke antallet utover dette. Om lag 55 nye stillinger ble nevnt. Resultatet ble etter hvert rundt 90 nye stillinger.

I den økonomiske beregningen av netto leiekostnad og i brevet til JD 11. mai 2022 er det lagt til grunn 90 nye stillinger.

Tiden etter signering sommeren 2022

NSM vurderte høsten 2022 på ny behovet for tilpasning av, og i, bygget og fikk økt lånerammen først til 160 mill. kroner (januar 2023) og senere, når det viste seg at merverdiavgift ville påløpe, til 200 mill. kroner (september 2023).

Internt i NSM begynte uro for den økonomiske situasjonen å melde seg i desember 2022 i arbeidet med budsjettet for 2023. Det ble senere i intern e-post 10. mai 2023 også konstatert at inngåelse av leiekontrakten bygget på et sviktende økonomisk grunnlag.

NSM la i møte med JD og FD og i et brev 11. mai 2023 fram sak om å benytte en opsjon på å leie femte etasje i bygget på Fornebu. Utfordringene med å dekke kostnadene for leieavtalen som allerede var inngått, ble ikke nevnt i møtet eller brevet. NSM ble gitt adgang til å utløse opsjonen i brev fra JD den 15. mai 2023, og en tilleggsavtale ble signert 1. juni 2023.

JD ble gjort kjent med at NSM hadde økonomiske utfordringer i 2023-budsjettet i slutten av mai 2023. Det ble fulgt opp både fra JD sin side og i NSM. I oktober 2023 kom det også fram at NSM hadde underdekning i sitt 2024-budsjett på 100 mill. kroner. En fjerdedel av dette kunne føres tilbake til leie- og låneavtalen. Det øvrige skyldtes i det vesentlige den kraftige oppbemanningen av virksomheten fra 2022. Informasjonen om lånekontrakten på 200 mill. kroner ble nå etter særskilt forespørsel gjort kjent for departementet.

Regjeringen fant det nødvendig å fremme et eget budsjettforslag i desember 2023 for å bidra til å rydde opp i NSMs økonomiske forhold, jf. Prop. 34 S (2023–2024), og som Stortinget sluttet seg til.

Det vises til en mer detaljert gjennomgang av hendelsesforløpet i kapittel 4.

Vurdering av NSMs planlegging og gjennomføring av leieprosjektet

NSM hadde en tid vurdert og ment det var riktig for utviklingen av direktoratet å samle virksomheten i færre bygg og utvikle *ett* NSM. Planen ble ført videre etter at JD tok over det administrative ansvaret for NSM.

Dialogen mellom NSM og JD om leiesaken gikk tregt gjennom 2021 og inn i 2022 – under pandemien. NSM syntes departementet gjorde planleggingen krevende, noe direktoratet mente kom til uttrykk blant annet i spørsmål om utredning av alternativer.

Høsten 2021 satte NSM fart i leiesaken. Utvalget har inntrykk av at direktoratet fra da av tok fullt eierskap til prosessen og ville verne om sin egen styring av den. Det var i ferd med å oppstå et visst tidspress. Kontrakten i Sandvika ville gå ut i 2024, og markedskontaktene måtte følges opp. NSM valgte å husholdere med opplysninger om saken til JD. De så risiko i mulig intern motstand mot samling av NSM, og de fikk, etter egen oppfatning, avklart at de kunne gå videre uten Statsbyggs løpende rådgivning.

Utvalget ser at det er gode argumenter for å samle NSM, og vi har forståelse for at direktoratet blant annet av tidshensyn ville ha framdrift i prosessen. Men

det skulle vise seg at NSM ikke var rustet til på egenhånd å gjennomføre en slik leieprosess. Flere feil ble gjort, blant annet:

- NSM tok opp et lån på inntil 200 mill. kroner fra utleier. NSM har ikke adgang til å låne.
- NSM hadde heller ikke dekning i gjeldende budsjetter for de samlede leie- og lånekostnadene de påtok seg, slik regelverket sier det skal være.
- Leiekontrakten ble underskrevet før JD hadde behandlet saken ferdig. NSM brøt sin plikt til å opplyse JD til riktig tid om leiekontraktens presise innhold og senere om de sviktende økonomiske forutsetningene for kontrakten.
- Beslutningsgrunnlaget i NSM var verken fullstendig eller korrekt og heller ikke kvalitetssikret eller forstått på ledernivå.
- Bygge- og leieinstruksen, som sier at før avtaler inngås skal alle relevante forhold være avklart og vurdert, ble brutt. Leiekontrakten ble undertegnet før vedlegget med tilleggsavtalen om særtilpasninger, lån og investeringer var utarbeidet. Det var også øvrig svikt i saksbehandlingen ved utarbeidelsen og inngåelsen av leie- og låneavtalene.
- Lånet er delvis brukt til å finansiere investeringer som NSM har bedt om bevilgninger til uten å få gjennomslag (satsingsforslag). De har ikke avventet og forholdt seg til regjeringens og Stortingets prioriteringer.
- Utvalget har registret at det var ulike oppfatninger i NSM om eierforholdet til de aktiva som lånet finansierte. Utvalget har ikke klare holdepunkter for hvordan investeringen er dokumentert og bokført i NSM sitt regnskap, men vi forutsetter at NSM følger opp slik at regnskapet blir riktig etter statens økonomiregelverk.

Hadde NSM brukt Statsbygg som rådgiver og fulgt deres tilhørende retningslinjer, slik de var pålagt, ville opptak av lån ikke kunne skjedd og andre feil vært unngått.

Våren 2022 fikk NSM tilført nye bevilgninger for å møte økte sikkerhetsutfordringer. Direktoratet ansatte flere enn de hadde budsjettmessig dekning for. Tilpasningen her og i leiesaken var preget av direktoratets egen vurdering og vektlegging av de sikkerhetspolitiske utfordringene og en tro på at bevilgningene ville måtte bli økt ytterligere. Utvalget har forståelse for at situasjonen ble oppfattet som bekymringsfull, men vil vise til at statlige virksomheter ikke kan overskride eller forskuttere Stortingets bevilgninger.

Det vises til avsnitt 6.2 for nærmere omtale.

Vurdering av Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging

Det er ingen tvil om at ledelsen i NSM bærer ansvar for låneopptaket og den økonomiske situasjonen de kom i. JD vil normalt legge til grunn at underliggende virksomheter lojalt følger lover og regler og lar tilflytte departementet relevant og riktig informasjon til rett tid. Det er likevel grunn til å påpeke ulike forhold ved departementets saksbehandling og den nærmere dialog med NSM i den aktuelle saken.

Styringsdokumentene fra JD til NSM er i det vesentlige tydelige og så langt utvalget har vurdert, i tråd med gjeldende regelverk i staten. Oppdragsbrevet i oktober 2020 til NSM om utredning av framtidig arealbehov var klart og tydelig.

Overføringen av ansvaret for NSM fra FD til JD, som ble vedtatt av regjeringen i 2019, kom brått på og var ikke nærmere utredet. Det er forskjeller i måten virksomheter under de to departementene blir styrt på. Forsvarsdepartementet praktiserer i større grad en helhetlig rammestyring og en form for porteføljestyring av investeringer innenfor forsvarssektorens langtidsplan. JDs etater styres fullt ut med egne årlige budsjetter for drift og investeringer. FD bruker i større grad enn i statlig sivil sektor felles støttefunksjoner for sine virksomheter, herunder Forsvarsbygg.

Utvalget peker særlig på følgende punkter ved JDs styring og oppfølging:

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

Det vises til avsnitt 6.3 for nærmere omtale. I avsnitt 6.4 er også sider ved DFDs og Statsbyggs roller vurdert.

Tilrådingar

Utvalget har mottatt informasjon som gir grunnlag for tilrådingar på NSMs og flere departementers område og om enkelte endringar i praksis, regelverk og retningslinjer.

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

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

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

På Justis- og beredskapsdepartementets område:

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

På Justis- og beredskapsdepartementets og Finansdepartementets område:

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

På Finansdepartementets område:

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

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

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

Det vises til kapittel 7 for nærmere omtale av disse og øvrige tilrådinger.



1 Utredningsoppdraget

Regjeringen oppnevnte 15. desember 2023 et utvalg som skal gjennomgå Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) sin inngåelse av låneavtaler i forbindelse med leie av lokaler i Snarøyveien 36. Tidsfristen for utvalget er 1. mars 2024.

1.1 Bakgrunn

Regjeringen la 8. desember 2021 fram en tilleggsproposisjon for Stortinget (Prop. 34 S (2023–2024)), hvor det ble foreslått å øke bevilgningen til NSM med 200 millioner kroner. Bakgrunnen var at Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Forsvarsdepartementet (FD) i begynnelsen av november 2023 ble kjent med at NSM har tatt opp et lån hos en privat aktør, som også er utleier på 200 millioner kroner, i forbindelse med innflytting i nye lokaler på Fornebu. Stortinget vedtok 20. desember 2023, på grunnlag av proposisjonen og Innst. 150 S (2023–2024) å bevilge 200 mill. kroner til NSM.

1.2 Nærmere om mandatet

Utvalget skal gjennomgå og vurdere saksbehandlingen og beslutningsprosesser i NSM, i forbindelse med følgende forhold:

- NSMs inngåelse av leieavtalen for lokalene i Snarøyveien 36 og den forutgående prosessen som ledet frem til denne, herunder blant annet arealbehov og valg av formålsbygg eller konkurransebygg
- NSMs inngåelse av de tilknyttet låneavtalene, inklusive avtalene om utvidet låneramme,
- NSMs regnskapsføring av låneavtalene i 2022 og 2023, og
- NSMs inngåelse og bruk av opsjon i leiekontrakten for utvidelse av arealet, herunder om låneavtalene har relevans for utleie av lokaler til UD's etat for eksportkontroll.

Herunder skal utvalget vurdere forholdet til relevante lover og regelverk som for eksempel Grunnloven § 75 bokstav b og d, Lov om Statens pensjonsfond § 7 (2), anskaffelsesregelverket, regnskapsregler og bevilgningsreglementet.

I den utstrekning det er relevant skal utvalget også gjennomgå og vurdere dialogen med blant annet privat utleier og långiver, Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Kommunal-

og distriktsdepartementet og Statsbygg, samt saksbehandlingen i relevante departementer og etater knyttet til saken.

I den utstrekning det er relevant for de ovennevnte punktene, skal utvalget også vurdere om overføringen av det administrative ansvaret for NSM fra Forsvarsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet i 2019, herunder overgangen fra Forsvarsbygg til Statsbygg, har hatt konsekvenser for NSMs egne vurderinger rundt inngåelse av leie- og lånekontraktene nevnt over.

Undersøkelsen avgrenses i tid fra oppstart av prosessen med nytt lokale i NSM, frem til Prop. 34 S (2023–2024) ble lagt frem for Stortinget den 8. desember 2023.

Utvalget skal fremme forslag til tiltak og anbefalinger det mener er nødvendige. Utvalget står fritt til å vurdere andre forhold enn de ovenfor nevnte dersom det mener det er behov for det for at saken skal bli tilstrekkelig belyst. Utvalget skal foreta de undersøkelser og innhente de opplysninger som er nødvendige for å belyse sakskomplekset. Utvalget skal være uavhengig i sitt arbeid.

1.3 Utvalgets arbeid og sammensetning

Utvalgets arbeid skal basere seg på veileder for utvalgsarbeid i staten fra Kommunal- og distriktsdepartementet, utredningsinstruksen og utvalget skal overlevere sin rapport til Justis- og beredskapsministeren innen 1. mars 2024.

JD har tatt forbehold om at mandatet, ved behov, kan bli endret mens gjennomgangen pågår. Utvalgets medlemmer er autorisert for å behandle sikkerhetsgradert informasjonen tilsvarende Begrenset. Rapporten inneholder etter utvalgets oppfatning ikke sikkerhetsgradert informasjon, og den er utarbeidet med tanke på at alt skal kunne offentliggjøres.

Utvalget består av følgende medlemmer:

- Leder: Svein Gjedrem, samfunnsøkonom, tidligere sentralbanksjef og finansråd. Nordre Follo
- Tor-Aksel Busch, jurist, tidligere riksadvokat. Bærum
- Karen Kvalevåg, administrerende direktør i Revisorforeningen. Bærum

Utvalget har vært støttet av et sekretariat med underdirektør Are Christian Sesvold Tørring (leder) og avdelingsdirektør Knut Klepsvik.

1.4 Merknader til mandatet

Det må understrekes at utvalget ikke er en granskingskommisjon hvilket innebærer at reglene for slike kommisjoner, jf. rundskriv G-48/75 fra Justisdepartementet, ikke regulerer utvalgets arbeid. Rammene for vårt arbeid baseres på *veileder for utvalgsarbeid i Staten* (februar 2019 – Kommunal- og moderniseringsdepartementet), *utredningsinstruksen* (kongelig resolusjon av 19. februar 2016) og *veileder til utredningsinstruksen* (oppdatert 14. november 2023 – Direktoratet for forvaltning og økonomistyring). I praksis er forskjellen

mellom granskingskommisjoner og utvalgets arbeid ikke stor hva gjelder selve oppgaven. En granskingskommisjon blir gjerne beskrevet som en kommisjon oppnevnt for å utrede et bestemt faktisk saksforhold og gi uttalelse om ansvarsforhold til bruk for vedkommende myndighet. Utvalget ser intet behov for å problematisere forskjellen mellom utvalg og granskingskommisjoner utover disse merknader.

Strafferettslige vurderinger faller utenfor utvalgets mandat og behandles ikke.

Utvalget har konsentrert sine vurderinger om de aktuelle virksomhetene og ikke enkeltpersoners rolle.

Det er ikke opp til utvalget å vurdere Nasjonal sikkerhetsmyndighets generelle oppgaveløsning. NSM har et viktig samfunnsoppdrag, ikke minst i den sikkerhetspolitiske situasjon vårt land nå befinner seg. I forbindelse med vårt arbeid er det – naturlig nok – ikke til å unngå at det tilflyter utvalget atskillig informasjon som sier noe om hvordan enheten løser sine oppgaver. Dette faller utenfor vårt mandat å bedømme og kommenteres ikke nærmere.

Utvalget finner det naturlig å vurdere dialogen med departementene om flyttingen til Fornebu og inngåelse av leieavtale der.

Utvalget har hatt kort tid til arbeidet. Det har ikke vært tid til å gå dypt inn i alle problemstillinger eller til å gjøre egne undersøkelser i NSMs arkiv. Utvalget har gjennomgått et stort antall dokumenter som er mottatt fra NSM og JD. Utvalget har også prioritert samtaler med ledelsen i NSM, FD og JD og enkelte sentrale medarbeidere i disse organisasjonene. Utvalget har gjennomført 27 møter med intervjuer med til sammen 34 personer. I tillegg har utvalget hatt egne møter.

Utvalget har ikke vurdert Norwegian Property ASA og Snarøyveien 36 AS (utleier) sin rolle.

I arbeidet med dokumentene i saken har utvalget ikke indikasjoner på at mulig utleie av lokaler til UD's etat for eksportkontroll har vesentlig betydning for inngåelsen av leiekontrakten på Fornebu og låneavtalene. Utvalget har derfor ikke prioritert samtaler med UD.

Til tross for ovennevnte forbehold er utvalget av den oppfatning at de foreliggende konklusjoner er robuste.



2 Om Nasjonal sikkerhetsmyndighet

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) ble opprettet 1. januar 2003. Forsvarets sikkerhetsstab, som hadde ligget under Forsvarets overkommando siden 1970, ble da delt i et sivilt direktorat (NSM) og Forsvarets sikkerhetsavdeling, til støtte for Forsvarssjefen. Forsvarsdepartementet (FD) ble ved opprettelsen gitt det administrative ansvaret for etatsstyringen av NSM.

NSM har rapporterings- og ansvarslinje både til FD og Justis- og beredskapsdepartementet (JD). JD har fagansvaret for NSM i saker som hører inn under justisministeren, mens FD kan instruere NSM i saker innen sitt ansvarsområde. NSM er slik også en del av forsvarsektoren. I mai 2019 ble det administrative ansvaret for NSM overført til JD, jf. kongelig resolusjon av 3. mai 2019 om Endringer i departementsstrukturen og i ansvarsdelingen mellom departementene.

2.1 Hovedansvarsområder

Digital sikkerhet

NSM er Norges ekspertorgan for informasjons- og objektsikkerhet, og er det nasjonale fagmiljøet for IKT-sikkerhet. Nasjonalt cybersikkerhetssenter (NCSC) er etablert som en del av NSM og omfatter partnere fra næringsliv, akademia, forsvar og offentlig sektor. NCSC har ansvar for nasjonalt og internasjonalt samarbeid innen deteksjon, håndtering, analyse og rådgivning knyttet til digital sikkerhet. NCSC har den nasjonale responsfunksjonen for alvorlige digitale dataangrep i Norge og drifter det nasjonale varslingssystemet for digital infrastruktur. Senteret har en beredskapsordning for politikere som blir utsatt for hacking og falske profiler på sosiale medier.

Personellsikkerhet

Med personellsikkerhet menes tiltak, handlinger og vurderinger for å hindre at personer som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko, plasseres eller er plassert i stillinger eller roller slik at det er aktuelt å frykte brudd på sikkerhetsloven. Dvs. blant annet sikkerhetsklarering, autorisasjon, adgangsklarering og personkontroll.

Fysisk sikkerhet

Fysisk sikkerhet er grunnleggende sikringstiltak for å hindre uvedkommende fysisk tilgang til skjermingsverdig informasjon og aktivitet. Slike sikringstiltak skal etablere sikre områder gjennom adgangskontroll og fysiske barrierer. NSM fører også kontroll med fotografering og filmning fra luften og andre luftbårne sensorsystemer for å skjerme detaljer ved militære og andre forbudsområder.

Sikkerhetsstyring

Sikkerhetsstyring handler om forebyggende sikkerhetsarbeid, dvs. aktiviteter for å beskytte verdier mot tilsiktede uønskede handlinger. Risikovurdering, risikohåndtering, sikkerhetskontroll og hendelsehåndtering inngår i slikt arbeid.

2.2 Antall ansatte

Antall årsverk i NSM har økt betydelig de senere årene, fra 232 i 2016 til 340 i 2022, jf. tabell 2.1.

Tabell 2.1 Utviklingen i antall ansatte og årsverk i NSM

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Årsverk	232	253	271	276	289	321	340
Ansatte	249	293	289	289	319	377	425

Kilde: NSMs årsrapporter

2.3 Budsjett

Også NSMs budsjett har økt de senere årene, jf. tabell 2.2.

Bevilgningen til NSM for 2024 er 457,2 mill. kroner over JDs budsjettkapitler (451,2 på driftspost, 6 på investeringspost). I tillegg får NSM budsjettmidler til å finansiere oppdrag fra FD. Midlene blir tildelt gjennom belastningsfullmakter på Forsvarsmateriells driftsbudsjett. Disse midlene framkommer i regnskapet i ettertid. For 2022 utgjorde belastningsfullmaktene til NSM 137,8 mill. kroner.

Tabell 2.2 Utvikling i NSMs disponible bevilgning (mill. kroner, nominelle tall)

Dep	Kapittel/post ¹	2019	2020	2021	2022	2023	2024
JD	457/01	347,6	372,8	362,9	420,4	477,8	451,2
JD	457/21					200,0	
JD	457/45		20,0	35,9	62,7	49,5	5,9
FD	1710/47			7,0			
FD	1760/01	10,4	23,1	39,4	40,6	43,9	
FD	1760/45	26,6	38,8	43,4	97,1	65,8	
	Sum	385	455	489	621	837	

¹) Kapittel 457 Nasjonal sikkerhetsmyndighet, kapittel 1710 Forsvarsbygg og nybygg og nyanlegg, kapittel 1760 Forsvarsmateriell og større anskaffelser og vedlikehold. Post 01 Driftsutgifter, post 21 Spesielle driftsutgifter, post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, post 47 Nybygg og nyanlegg.

Disponibel bevilgning er årets bevilgning og overført ubrukt bevilgning fra forrige år.

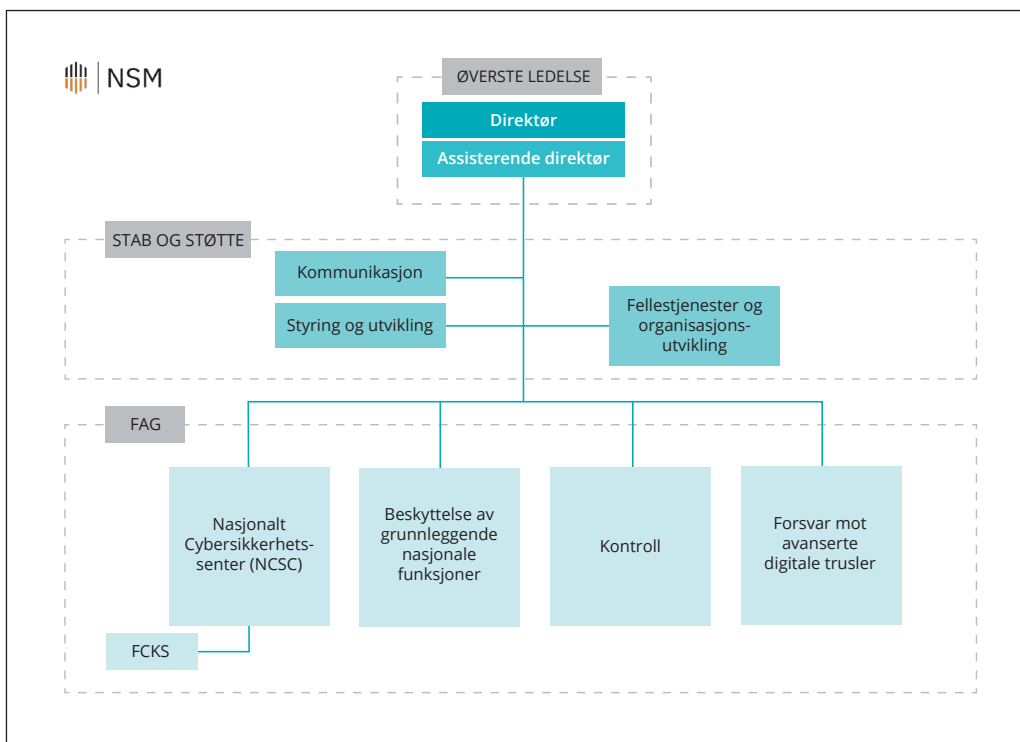
Kilde: Tallene for 2019 – 2022 er hentet fra NSMs årsrapporter, tallene for 2023 er hentet fra det endelige budsjettet høsten 2023, det såkalte nysalderte budsjettet + overført ubrukt bevilgning (Finansdepartementet) og opplysninger fra NSM, tallene for 2024 er hentet fra Prop. 1 S for 2024.

2.4 Organisering

NSM er organisert med en direktør og assisterende direktør i øverste ledelse. Assisterende direktør har ikke en spesifikk instruks, men tar beslutninger på direktørens vegne når direktøren ikke er tilstede. Vedkommende utfører også oppgaver etter nærmere avtale med direktøren. Det er fire fagavdelinger, to enheter på avdelingsnivå og tre stabsavdelinger i NSM. I tillegg er det enheter for lederstøtte knyttet til øverste ledelse. I en periode fra sommeren 2022 har det i tillegg vært en frittstående stilling for å koordinere arbeid på tvers i NSM, Direktør for kapabiliteter og operasjoner (DKO).

De mest sentrale stabsavdelingene er F1 Styring og utvikling og F2 Felles-tjenester og organisasjonsutvikling. Økonomiseksjonen har ligget under F2 helt fram til høsten 2023, men ble da flyttet over til F1. En viktig begrunnelse for endringen var å kunne se økonomistyring og virksomhetsstyring i sammenheng i F1.

Ledergruppen i NSM består av direktør (toppleder), assisterende direktør, DKO og avdelingsdirektørene. Ledergruppen gir støtte til direktørens beslutninger.



Figur 2.1 Organisasjonskart

2.5 Styrende dokumenter

De to departementene JD og FD har fastsatt en felles instruks for NSM, datert 3. mai 2019. Instruksen angir NSMs myndighet og ansvarsområder og regulerer departementenes rolle og styringsansvar. Den fastsetter at økonomiforvaltningen og virksomhetsstyringen i NSM skal følge reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten med de presiseringer som framgår av instruksen. Ifølge instruksen skal lederen i NSM, på vegne av forsvarsministeren og samfunnsikkerhetsministeren (justis- og beredskapsministeren), utøve et overordnet og sektorovergrepene ansvar for forebyggende sikkerhetsarbeid i henhold til sikkerhetsloven.

Instruksen pålegger NSM «på eget initiativ og uten unødig opphold informere FD og JD om saker av særlig viktighet, eller av prinsipiell eller politisk karakter innenfor sitt ansvarsområde.» Instruksen sier også at «Styringssignaler fra JD til NSM gis i hovedsak skriftlig. Hvis det utfra sakens karakter er nødvendig å gi muntlige styringssignaler, skal dette følges opp skriftlig i etterkant. Hvis direktoratet oppfatter styringssignalene som uklare, skal dette tas opp umiddelbart for avklaring.»

Departementsråden i JD har delegert etatsstyringen av NSM til ekspedisjons-sjefen i Samfunnsikkerhetsavdelingen (SAM). Hovedelementene i styringen er samordnede tildelingsbrev fra JD, etatsstyringsmøter ledet av JD der også FD deltar og tertial- og årsrapportering fra NSM til departementene.

Direktøren for direktoratet er ansvarlig for å nå de fastsatte målene og har ansvar for å utvikle NSM i henhold til de til enhver tid gjeldende styringsdokumenter. Formidling av styringskrav og forventninger fra JD til NSM skal være skriftlig, eventuelt følges opp skriftlig etter muntlig dialog. Styringsdialogen mellom departementene og direktoratet skal sikre at resultatkravene som gis i tildelingsbrev, supplerende tildelingsbrev, oppdragsbrev og etatsstyringsmøter blir utformet, formidlet og fulgt opp på en god måte. Instruksen legger også til grunn at NSM skal risikovurdere oppdrag opp mot foreslått ressurstildeling basert på foreløpig tildelingsbrev og/eller siste utkast til tildelingsbrev, før endelig tildelingsbrev signeres av departementet.

Direktøren får sin budsjettmyndighet gjennom det årlige tildelingsbrevet fra JD og har det overordnede ansvaret for alle aktiviteter og alle resultater i NSM. Instruksen fastsetter at delegert myndighet alltid skal utøves i samsvar med gjeldende lover og regler, gitte retningslinjer og intensjoner for hvorledes fullmaktene brukes. Plikten til å følge generelle regler som gjelder statsforvaltningen, binder NSM på samme måte som departementet.

NSM skal rapportere tertialvis og konsentrere rapporteringen omkring samfunns- og brukereffekter av målene i tildelingsbrevet. Avvik skal tydeliggjøres. Tertialrapportene skal inneholde virksomhetsrapport og regnskapsrapport.



3 Relevant regelverk i staten om leiekontrakter

3.1 Regelverk for budsjett og økonomistyring i staten

Stortinget skal bevilge penger til å dekke statens utgifter, jf. Grunnloven § 75 bokstav d. Det innebærer at alle utbetalinger av statsmidler må ha hjemmel i et bevilgningsvedtak fattet av Stortinget. Dette er lagt til grunn i Stortingets bevilgningsreglement, og i Finansdepartementets veileder i statlig budsjettarbeid.

Stortingets bevilgningsreglement legger til grunn blant annet kontantprinsippet og ettårsprinsippet. § 5 andre ledd slår fast at utgiftsbevilgninger ikke kan overskrides eller brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget. § 6 første ledd sier at det kreves særlig samtykke fra Stortinget for å pådra staten forpliktelser som først skal dekkes etter utløpet av budsjettåret. § 6 annet ledd gir et unntak for leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret, jf. Finansdepartementet (FIN) sitt rundskriv R-110, punkt 2.3. Dette gjelder normalt leie av lokaler og kontorutstyr, samt kjøp av renholds- og vaktmestertjenester.

FIN har i rundskriv R-110, punkt 2.3, med hjemmel i bevilgningsreglementet § 6 andre ledd og kongelig resolusjon 2. desember 2005, gitt departementene fullmakt til å samtykke i at det inngås leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret på følgende vilkår:

- a. Leieavtalene og avtalene om kjøp av tjenester må gjelde anskaffelser til den ordinære driften av statlige virksomheter. Hvilke typer anskaffelser det her dreier seg om, vil kunne variere etter virksomhetens oppgaver, men alminnelige eksempler vil være leie av lokaler og kontorutstyr, samt kjøp av renholds- og vaktmestertjenester.
- b. Utgiftene i forbindelse med avtalene må kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden.
- c. For alle avtaler utover budsjettåret, må behovet for oppsigelsesklausuler nøye vurderes. Hensynet til den framtidige handlefriheten skal veie tungt ved vurderingen. Særlig gjelder dette ved langsiktige avtaler.

Det er en uttrykkelig forutsetning for unntaket at utgiftene i forbindelse med avtalene må kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden. Dersom et leieforhold vil kreve økte bevilgninger, skal saken legges fram for regjeringen, og til vedtak i Stortinget før avtalen inngås og forpliktelser pådras.

R-110 peker også på kravet til effektiv ressursbruk og at det kan være annet regelverk som regulerer adgangen til å inngå driftsavtaler, som for eksempel Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) sin Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor, jf. omtale under.

Departementene kan delegere fullmakten til underliggende virksomhet, jf. R-110, punkt 2.7. Departementene skal føre kontroll med at fullmaktene nyttes etter forutsetningene.

Bevilgningsreglementet § 11 første ledd setter betingelser for ev. tilleggsbevilgning eller samtykke til overskridelse. Det understrekes der at tilleggsutgiften ikke må pådras før det er gitt hjemmel til dette ved en tilleggsbevilgning eller samtykke.

Reglement for økonomistyring i staten, som er fastsatt ved kongelig resolusjon 12. desember 2003 og seneste endringer 2. desember 2005, gjelder for alle statlige virksomheter (forvaltningsorganer). § 4 Grunnleggende styringsprinsipper stiller blant annet krav om at alle virksomheter skal:

- d. fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- e. sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd
- f. sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag

Reglementets § 9 sier at virksomhetene skal planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv. I FINs bestemmelser om økonomistyring i staten, avsnitt 1.4, står det at «Departementet skal planlegge sin styring av virksomheten med både ettårig og flerårig perspektiv.»

Etter § 14 Intern kontroll skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre blant annet at:

- a. beløpsmessige rammer ikke overskrides og at forutsatte inntekter kommer inn
- b. ressursbruken er effektiv
- c. regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig
- d. økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler.

Overordnede virksomheter (herunder departementet) skal i henhold til § 15 «ivareta kontroll med at underliggende virksomheter [...], utfører sine oppgaver på forsvarlig måte og i henhold til § 14.»

Det vises også til kravene for budsjett disponeringsmyndighet (transaksjonskontroll) i Finansdepartementets bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 2.5.2.1 om at bokstav a-c må være oppfylt før for eksempel inngåelse av en leieavtale:

Før en ansatt med budsjett disponeringsmyndighet gjennomfører disposisjoner, skal vedkommende

- a. påse at det er hjemmel for disposisjonen i stortingsvedtak, tildelingsbrev eller andre vedtak og at disposisjonen ellers er i overensstemmelse med gjeldende lover og regler
- b. påse at det er budsjettmessig dekning for utbetalingen
- c. påse at disposisjonen er økonomisk forsvarlig

Statlige virksomheter er bokføringspliktige etter reglement for økonomistyring i staten § 12 og Finansdepartementets bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 3.3.2 og kapittel 4. I praksis vil også de fleste statlige virksomheter være bokføringspliktige etter bokføringsloven. De statlige kravene til bokføring, spesifisering, dokumentasjon og oppbevaring skal sikre fullstendighet, realitet og nøyaktighet ved utarbeidelse av regnskapsrapportering og grunnlaget for å kunne kontrollere rapportering og bokføring i ettertid. Virksomheten skal bokføre alle opplysninger som er nødvendige for å kunne utarbeide pliktig regnskapsrapportering, jf. bestemmelsene punkt 4.4.2. I bestemmelsene punkt 4.4.5 er det krav om at bokførte opplysninger skal være dokumentert på en måte som gjør etterprøving og kontroll mulig. Bokføringsreglene i staten er basert på bokføringslovens bestemmelser.

3.2 Regelverk for bygge- og leiesaker

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD)¹ har to sentrale regelverk for forvaltning og leie av lokaler:

- Instruks fastsatt ved kongelig resolusjon 20. januar 2012, sist endret 13. januar 2017, om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor

Bygge- og leiesaksinstruksen, punkt 2.3 uttrykker at departementene er selv ansvarlige for å avklare om en skal dekke lokalbehovet ved leie i markedet eller ved et statlig byggeprosjekt. I de tilfeller hvor summen av framtidige leieforpliktelser er på 100 millioner kroner eller mer, skal saken forelegges for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå DFD) for uttalelse. I instruksen, punkt 1 står det at «I forkant av bygging eller leie av lokaler skal departementene påse at alle relevante forhold blir tilstrekkelig utredet i henhold til kravene i utredningsinstruksen av 19. februar 2016 nr. 184.»

Instruksen sier at «Ved behov for nye lokaler, [...] skal det foretas en utredning som skal legges til grunn i det videre arbeidet. Hovedformålet med utredningen

¹ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) er i dag ansvarlig for bygge- og leiesaksinstruksen og for etatsstyringen av Statsbygg. Da denne saken ble vurdert i departementet var det under navnet Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD).

er å utarbeide en beskrivelse av de krav som må stilles til lokalene for at virksomheten skal kunne ivareta sine oppgaver.»

Bygge- og leiesaksinstruksen viser til FINs rundskriv R-110 og understreker at «dersom leieutgiftene ikke kan dekkes innenfor uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettkapittel i hele leieperioden, kreves det bevilgning fra Stortinget før inngåelse av leiekontrakt.»

I instruksen påpekes det også at «før avtalen inngås, skal alle relevante forutsetninger for leieavtalen være avklart og vurdert. Dette gjelder bl.a. regulering av husleie, oppsigelsesadgang/betingelser for forlengelse av avtale, ev. kjøpsopsjon, regulering og belastning av øvrige driftsutgifter (for eksempel strøm, vaktmestertjenester og resepsjon mv.), brukerutstyr og planlagte større vedlikeholds- og ombyggingsarbeider som vil få konsekvenser for leieutgiftene, samt ev. tomgangsleie for eksisterende lokaler.»

- Brev av 31. januar 2020 om at Statlige virksomheter skal bruke Statsbygg som rådgiver ved leie av lokaler i markedet

KDDs brev av 31. januar 2020 pålegger statlige virksomheter fra 1. mars 2020 å bruke Statsbygg som rådgiver ved leie av lokaler i markedet når summen av framtidige leieforpliktelser er 30 mill. kroner eller høyere. Den gjeldende bygge- og leiesaksinstruksen omtaler imidlertid Statsbyggs rådgiverfunksjon bare som et tilbud, jf. instruksen punkt 2.4.

Nærmere om Statsbyggs rådgivning

Statsbygg gir råd gjennom hele prosessen, herunder arbeidet med å definere behov og krav, markedssøk, evaluering av tilbud, kontraktsforhandlinger, oppfølging av kontraktsvilkårene, brukerprosesser og endringsledelse.

Statsbygg har i møte med utvalget forklart at prosessen starter med å avklare et målbilde, kvantitativt og kvalitativt, om arealeffektivisering og kostnad per kvm. Det skal være effektivisering ved nye leieforhold. Videre gjøres en grundig behovskartlegging. Alle relevante forhold, for eksempel skallsikring, IT-sikkerhet, med videre, skal være avklart før tilbud innhentes. Med mindre det foreligger en godkjenning fra eierdepartementet skal det i henhold til instruksene ikke planlegges for vekst i ansatte. Leiekontrakten utformes etter Statsbyggs egen mal, som er basert på bransjestandarder, men som også legger vekt på statens interesse. Bare departementet har fullmakt etter instruksene til å forplikte over flere år. I forbindelse med godkjenning fra departementet synliggjør Statsbygg oppfylt målbilde, kontrakt og bærekraft. De vil deretter be om at virksomheten forelegger saken for sitt eget departement for godkjenning. Dokumentasjon på godkjenning skal sendes Statsbygg.

3.3 Krav til årsregnskap i statlige virksomheter (forvaltningsorganer)

I henhold til Finansdepartementets bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 3.4.1 skal statlige virksomheter «ved årets slutt utarbeide og avlegge et årsregnskap med noter i tråd med disse bestemmelsene, rundskriv R-115 fra FIN og krav fra overordnet departement. Årsregnskapet skal gi et dekkende bilde av virksomhetens disponible bevilgninger og av regnskapsførte utgifter, inntekter, eiendeler og gjeld.»

Rundskriv R-115, punkt 4.1 utdyper at «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.»

Virksomhetens årsregnskap skal inneholde tre deler:

- ledelseskomentarer
- oppstilling av bevilgningsrapportering
- oppstilling av artskontorrapportering

Når virksomheten har tatt i bruk de statlige regnskapsstandardene (SRS), skal årsregnskapet i tillegg inneholde en oppstilling av virksomhetsregnskapet.

Ledelseskomentarene skal inneholde virksomhetsleders vurderinger av vesentlige forhold ved årsregnskapet og knyttes til innholdet i alle oppstillinger som inngår i årsregnskapet.

Virksomheter som fører regnskapet etter periodiseringsprinsippet i henhold til de statlige regnskapsstandardene (SRS), skal utarbeide en oppstilling av virksomhetsregnskapet, med resultat- og balanseoppstilling med noter, etter krav i Finansdepartementets rundskriv R-114. Dette gjelder foreløpig ikke for NSM. NSM fører bare kontantregnskapet per 2023.

Regnskapsmessig håndtering av finansielle leieavtaler for virksomheter som fører regnskapet etter SRS

Finansiell leieavtale er en leieavtale som overfører til leietaker det vesentligste av økonomisk risiko og kontroll knyttet til en eiendel uten at eiendomsretten overføres. Jf. Statlig RegnskapsStandard 13 om leieavtaler, jf. også Norsk RegnskapsStandard 14.

Avtaler om finansiell leie skal behandles regnskapsmessig som om leietaker har kjøpt en eiendel som er finansiert ved lån som skal forrentes og tilbakebetales gjennom betaling av leie, jf. SRS 13.18. Leietaker skal balanseføre en finansiell leieavtale til verdien av vederlaget i leieavtalen. Verdien av vederlaget er nåverdien av leiebetalingene, jf. SRS 13.20.

Statlige virksomheter kan likevel velge å behandle alle leieavtaler som operasjonelle leieavtaler. Dette gjelder både for leietaker og utleier. Det skal opplyses om valgt metode for klassifisering av leieavtaler, jf. SRS 13.7. Denne valgfriheten ble tatt inn i SRS som ledd i forenklingsarbeidene før SRS blir obligatorisk for alle statlige virksomheter fra 2027.

3.4 Nettoføringsordning for merverdiavgift i statsforvaltningen

Store deler av offentlig sektor er utenfor merverdiavgiftsloven og har derfor ikke fradragsrett for merverdiavgift ved anskaffelser til bruk i virksomheten. Når statlige virksomheter kjøper tjenester fra private, må det betales merverdiavgift. Nettoføringsordningen i statsforvaltningen skal bidra til at merverdiavgiften ikke er til hinder for at det billigste alternativet for staten velges.

Nettoføringsordningen for merverdiavgift er en administrativ ordning innenfor statsforvaltningen og ikke en del av merverdiavgiftssystemet. Finansdepartementets rundskriv R-116 gir nærmere bestemmelser om ordningen.

For å unngå at det kan oppstå nye konkurransevriddinger, er enkelte virksomheter holdt utenfor ordningen. Dette gjelder forvaltningsorganer som i konkurranse med private aktører må antas å produsere, eller kunne produsere, tjenester som ikke er merverdiavgiftspliktige. Blant annet omfattes derfor ikke merverdiavgift på anskaffelser til bygg, anlegg eller annen fast eiendom av nettoføringsordningen. Merverdiavgift på driftsutgifter er likevel omfattet av ordningen så fremt utgiftene knytter seg til bygg, anlegg eller annen fast eiendom som ikke er for salg eller utleie.

Begrensningene i fradragsretten for merverdiavgiftspliktige virksomheter, jf. merverdiavgiftsloven kapittel 8, gjelder også for nettoføringsordningen.

Budsjettpostene for de virksomhetene som er innenfor ordningen, budsjetteres og regnskapsføres netto uten merverdiavgift. Merverdiavgift for poster som inngår i nettoføringsordningen blir budsjettet og regnskapsført på en sentral utgiftspost i statsbudsjettet.

3.5 Offentlige anskaffelser

Anskaffelse av kontrakter om leie av lokaler i eksisterende bygg er unntatt lov og forskrift om offentlige anskaffelser, jf. Statsbyggs Veiledning om statlige retningslinjer for leie av lokaler i det private marked. Dersom det i tilknytning til leieforholdet skal gjøres vesentlig bygningsmessig tilpasning som gir leietaker avgjørende innflytelse på infrastrukturen, kan reglene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser være relevante. Det var tilfellet for leieforholdet med Politiets Sikkerhetstjenestes lokaler i Nydalen der Statsbygg var rådgiver.

3.6 Personalregelverk

Statsansatteloven regulerer arbeidsforhold i staten. Bestemmelsene i loven gjelder for embetsmenn når det er uttrykkelig sagt i lovparagrafen. Fast utnevning av embetsmann og utnevning på åremål kan bare foretas av Kongen i statsråd. Dette er fastsatt i Grunnloven § 21. Lederstillingen i NSM er ikke definert som embetsstilling, jf. punkt 5.2.3 Oversikt over embeter i NOU 2023: 21 Embetsordningen – i takt med tiden, som er til vurdering i DFD etter en høringsprosess høsten 2023.

Statsansatteloven § 3 stadfester at den best kvalifiserte søkeren skal ansettes eller utnevnes i ledig stilling eller embete. Ved vurderingen av hvem som er best kvalifisert, skal det legges vekt på utdanning, erfaring og personlig egnethet, sammenholdt med kvalifikasjonskravene som er fastsatt i utlysingen.

Stillingen som direktør for NSM er et åremål på seks år, med mulighet for forlengelse i ytterligere seks år etter kunngjøring og søknad. Åremålsbeskikkelse av Sofie Nystrøm som direktør ble gjort ved kongelig resolusjon av 12. februar 2021. Hun tiltrådte 15. juni 2021.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) har ansvaret for den sektorovergrepene arbeidsgiverpolitikken i staten, og utgir Statens personalhåndbok. For øvrig gjelder sektorprinsippet i arbeidsgiverpolitikken, slik at JD har ansvar for å følge opp virksomhetslederen i NSM gjennom etatsstyringen og medarbeidersamtaler med lederen.

DFD har fastsatt etiske retningslinjer for hele statsforvaltningen. Topplederne i departementene og underliggende virksomheter har et særlig normgivende ansvar om blant annet etterlevelse og å forhindre grensetilfeller mot overskridelse som vil kunne svekke tillit, dvs. å sørge for og opprettholde en virksomhetstilpasset intern kultur. Statsansatte plikter å følge de rettslige regler og etiske retningslinjer som gjelder for virksomheten, samt å etterkomme pålegg fra overordnede. Retningslinjene uttrykker blant annet plikt til å bruke og ta vare på statens ressurser på den mest økonomiske og rasjonelle måte, og ikke misbruke eller sløse med statens midler. De etiske retningslinjene omfatter blant annet også habilitetsregler og prinsippet om faglig uavhengighet i tjenesteutøvelsen. Retningslinjene omtaler også en aktiv opplysningsplikt for statsansatte, blant annet skal statsansatte «alltid gi korrekte og tilstrekkelige opplysninger, enten det er til andre myndigheter, selskaper, organisasjoner eller innbyggere.»

I Lederplakaten i staten er det blant annet lagt vekt på at ledere avklarer oppdraget og omsetter det til mål og strategier, og tydeliggjør ansvar, roller og krav i egen organisasjon. Arbeidstaker skal tilbys en årlig samtale om kompetanse, ansvar, lønn og karriereutvikling i tråd med den lokale lønnspolitikken, jf. Hovedtariffavtalen § 5 Lønnsamtale.

Hovedavtalen i staten har retningslinjer for medbestemmelse i staten, ved siden av blant annet statsansatteloven og arbeidsmiljøloven. De tillitsvalgte skal tas med i beslutningsprosessen i saker som gjelder de ansattes arbeidssituasjon. Formen på medbestemmelsen kan skje ved informasjon, drøfting

eller forhandling avhengig av sakstype. Byggeprosjekter, virksomhetsplaner og valg ved anskaffelse er eksempler på saker som skal drøftes. Disponering av arealer er et eksempel på saker som skal forhandles.

3.7 Utredningsinstruksen

Utredningsinstruksen ble fastsatt ved kongelig resolusjon 19. februar 2016. Formålet med instruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Instruksen forvaltes av Finansdepartementet. Instruksen gjelder for utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i eller på oppdrag for statlige forvaltningsorganer, dvs. departementene og deres underliggende virksomheter.

Instruksen har minimumskrav til utredning i form av seks spørsmål som skal besvares i alle utredninger for beslutninger om statlige tiltak:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Når det skal utredes tiltak som man forventer gir vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal det gjennomføres en analyse i samsvar med FINs rundskriv R-109 om samfunnsøkonomiske analyser. I slike analyser skal det være et nullalternativ.

Instruksen sier at berørte departementer skal involveres så tidlig som mulig i utredningsprosessen. Andre som er berørt av tiltaket, skal involveres tidlig så langt dette er hensiktsmessig. Kravene til utredning og ressursene som brukes på utredninger, bør stå i forhold til virkningene av det foreslåtte tiltaket.

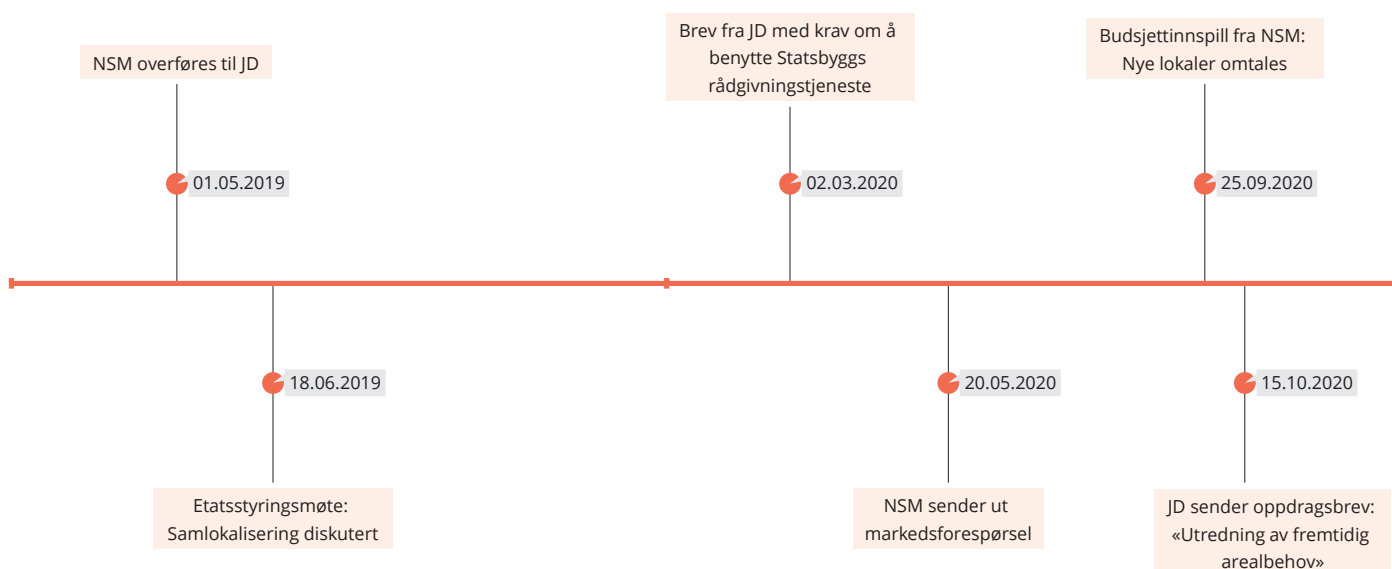
Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har publisert en Veileder til utredningsinstruksen. FIN har delegert til DFØ å forvalte instruksen og veilederen.



4 Hendelsesforløp (tidslinje)

Utvalget skal etter mandatet blant annet gjennomgå og vurdere «NSMs inngåelse av leieavtalen for lokalene i Snarøyveien 36 og den forutgående prosessen som ledet frem til denne», herunder også dialogen med andre aktører. Det er derfor nødvendig relativt detaljert å redegjøre for de faktiske forhold.

4.1 Fram til oppdragsbrevet fra JD i oktober 2020



Figur 4.1 Utdrag av viktige hendelser i perioden fram til oktober 2020

NSM ble opprettet i 2003 og lokalisert i et formålsbygg på Kolsås. Lokalene rommet i underkant av hundre personer og ble tidlig for lite, slik at deler av virksomheten ble plassert i et annet bygg på Kolsås. I 2006 ble arbeidet med cybersikkerhet etablert på et loft i Akershus festning, med Forsvarsbygg som utleier. I 2011/2012 trengte NSM igjen mer plass og flyttet inn i et bygg på Bryn på framleie fra Forsvaret. Da direktoratet skulle etablere et kurscenter i 2014, var det ikke kapasitet i eksisterende lokaler, og de leide lokaler i Sandvika. Fortsatt vekst førte til enda et nytt leieforhold i Sandvika. I 2019 flyttet NSM inn på Havneleret på Langkaia. Ingen av disse leiekontraktene utløste lån, og Forsvarsbygg var mellommann på alle kontraktene slik det var vanlig i forsvarssektoren. NSM vokste i denne perioden fra i overkant av 100 til over 300 personer.

Det har lenge vært et ønske om et nytt bygg for et samlet NSM. I 2014 fikk direktoratet klarsignal for å utrede et nytt bygg på Kolsås, men det ble ikke

satt av penger til arbeidet og prosjektet ble ikke noe av. Det var også omtalt i Forsvarets langtidsplan for 2017-2020. I Forsvarets perspektivplan for bygg og anlegg var det gitt et anslag på mulig kostnad. I sitt brev til JD den 15. mai 2019, med innspill til rammefordelingsforslag for 2020-budsjettet, skriver NSM at «Det har vært et mål i inneværende langtidsperiode i forsvarssektoren (2017–2020) å starte opp et arbeid med å samlokalisere NSM. [...] En samlokalisering er imidlertid fortsatt direktoratets ambisjon, og det bør derfor settes i gang nødvendig planarbeid for å realisere dette på sikt.»

Det administrative ansvaret for NSM ble overført fra Forsvarsdepartementet (FD) til Justis- og beredskapsdepartementet (JD) fra 1. mai 2019.

I etatsstyringsmøte mellom direktoratet og de to departementene den 18. juni 2019 ble ønsket om å samlokalisere og behovet for et nytt bygg diskutert. I referatet fra møtet framgår det at «Det har over lang tid vært en ambisjon å samlokalisere NSM. [...] NSM ønsker å presentere en løsning i den sammenheng.» Det ble konkludert med å avholde et eget fagmøte om saken, men utvalget har ikke sett noen skriftlig dokumentasjon fra et slikt møte. I forkant av dette hadde det også vært noe dialog på e-post mellom NSM og JD, hvor NSM, i lys av at det var offentlig at de skal overføres til JD, ønsket «å undersøke hvordan leie av bygningsmasse skjer i justissektoren, og hvilket regelverk vi ev. vil underlegges der». I sin tilbakemelding 16. mai 2019 viste JD blant annet til at «NSM [skal] legge til grunn Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor» («Bygge- og leiesaksinstruks»). I brev 2. mars 2020 orienterte JD direktoratet om at «fra 1. mars 2020 skal statlige virksomheter bruke Statsbygg som rådgiver når det skal inngås nye leiekontrakter i det private markedet.»

20. mai 2020 sendte NSM ut en forespørsel til 11 ulike eiendomsaktører for å kartlegge mulige lokaler i området mellom Kolsås, Oslo sentrum og Sandvika. Lokalene måtte være innflyttingsklare i løpet av våren 2024. Av kravspesifikasjonen framgår det at det er tale om «standard kontorlokaler» uten særskilte behov for spesialtilpasninger. I løpet av september 2020 får NSM tilbakemelding på forespørselen, med tilbud på 12 lokasjoner i Oslo, 5 på Fornebu/Lysaker og 4 i Sandvika.

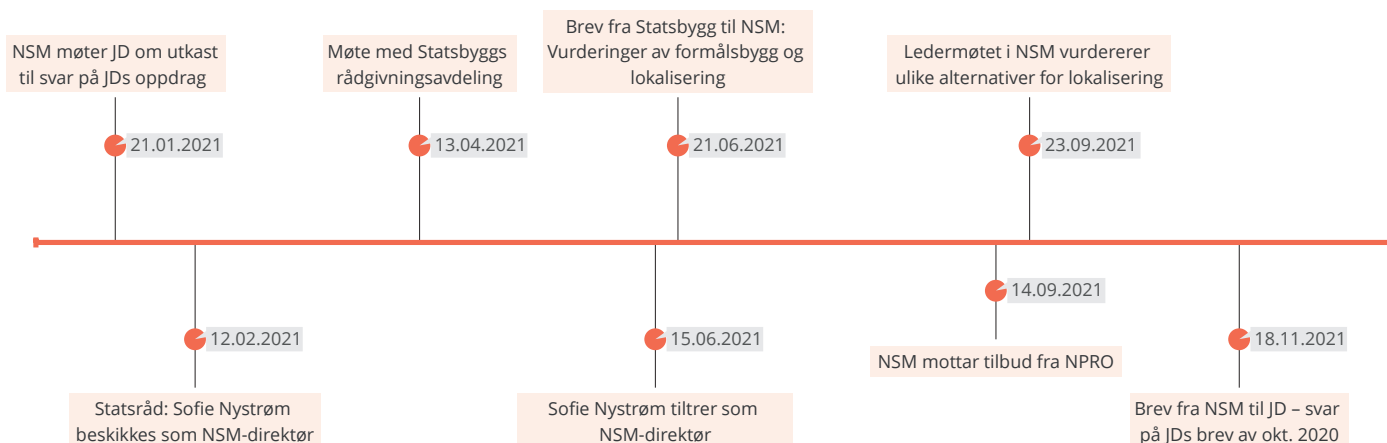
I sitt innspill til statsbudsjettet for 2022, den 25. september 2020, skrev NSM at de «utreder mulige alternativer for fremtidig lokalisering». Her framgår det at «Foreløpige estimater antyder mellom 5-20 mill. kroner/år i varig økte EBA-utgifter», men at kostnadene trolig først vil løpe fra 2023. I lys av blant annet dette innspillet og øvrig dialog – utvalget har fått opplyst at det var noe møtevirksomhet i denne perioden – sendte JD 15. oktober 2020 et brev til NSM om «Utredning av fremtidig arealbehov». I brevet redegjør JD for «generelle retningslinjer og forhold som NSM må avklare før saken eventuelt kan vurderes nærmere av JD og Forsvarsdepartementet». Det vises blant annet til *Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon og Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor*. NSM ble bedt om å redegjøre for om arealbehovet skal dekkes gjennom leie i det private markedet (konkurransenbygg) eller ved et byggeprosjekt i statlig regi (formålsbygg) og om det kan håndteres innenfor uendret budsjetttramme. JD ga i brevet

en oppstilling av hvilke krav som stilles til den dokumentasjonen departementet trenger for å gjøre sin vurdering. Det bes om en problembeskrivelse, en beskrivelse av dagens og framtidig situasjon, hvilke alternativer som skal utredes og finansiering og prioritering av tiltaket. Det gis i brevet ingen frist for NSMs tilbakemelding.

Som oppsummering fra denne perioden viser utvalget til:

- Tanken om å samle NSMs virksomhet i to egnede lokasjoner oppstod på 2010-tallet
- NSM sendte våren 2020 ut forespørsler om egnede lokasjoner i Oslo og Bærum
- Etter drøftinger mellom JD og NSM sendte JD oppdragsbrev til NSM høsten 2020 som beskrev fullmakter og framgangsmåte ved valg av lokasjon

4.2 Høsten 2020 – ut 2021



Figur 4.2 Utdrag av viktige hendelser i perioden fra oktober 2020 til slutten av 2021

Etter at JD trakk opp rammene for det videre arbeidet i brev av 15. oktober 2020, gikk det lang tid før brevet ble besvart. NSM startet riktignok raskt på arbeidet med å kvittere ut JDs brev. 18. desember samme år ble et utkast til svarbrev sendt JD «under hånden». I brevutkastet skriver NSM blant annet at «Budsjettrammer rundt husleie, felleskostnader og annen drift vil ligge noenlunde på dagens nivå. Men det vil tilkomme et investeringsbehov som ikke kan dekkes innenfor eksisterende budsjettrammer.» Årlige leiekostnader for et konkurransebygg anslås til 33,5 mill. kroner. I tillegg kommer anslagvis 60 mill. kroner til tilpasninger av nye lokaler, som «må dekkes særskilt». I januar 2021 ble det avholdt et møte mellom NSM og JD, hvor brevutkastet ble gjennomgått.

NSM ble i møtet oppfordret til å avklare problemstillingen om formålsbygg eller konkurransebygg. Det ble avholdt ytterligere ett møte mellom NSM og JD om saken, i april 2021. Det foreligger ikke referater fra disse møtene.

11. februar 2021 ble lokaliseringssaken tatt opp i ledermøte i NSM. Den skisserte løsningen la opp til å beholde bygg 25 på Kolsås i kombinasjon med leie av et konkurransebygg sentralt i Bærum. Løsningen skulle realiseres innenfor NSMs budsjettammer.

Som tidligere nevnt ble Sofie Nystrøm i statsråd 12. februar 2021 beskikket som direktør for NSM for en periode på seks år og tiltrådte 15. juni 2021.

13. april 2021 ble det avholdt et møte mellom NSM og Statsbyggs rådgivningsavdeling. I møtet ba NSM Statsbygg utrede om samlokaliseringen faller inn under statens lokaliseringspolitik, og om lokalbehovet bør ivaretas ved formålsbygg eller konkurransebygg. Statsbygg svarer i brev av 21. juni. I brevet konkluderer de med at NSMs flytteplaner ikke er i konflikt med *Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon*. Statsbygg viser til at bygg med kritisk infrastruktur som hovedregel skal regnes som formålsbygg, men påpeker at NSM i forbindelse med gjeldede leiekontrakter selv har vurdert at leie i markedet er greit i et sikkerhetsperspektiv. Statsbygg anbefaler likevel at JD også vurderer om risikoen ved leie i det private markedet er akseptabel for kontorlokalene til NSM, og om sikkerhetsmessige tilpasninger i lokalene og kontraktsvilkår gjør at leie i markedet kan videreføres. Dette brevet ble ikke sendt i kopi til JD og ble etter de opplysninger utvalget har kunnet bringe på det rene heller ikke videresendt fra NSM til departementet.

14. september 2021 mottok NSM et tilbud fra NPRO, som blir den foretrukne utleier, om leie i Snarøyveien 36. Av tilbudet framgår det at «Utleier kan tilby en finansiering av Leietakers egne investeringer i lokalene med en ramme oppad til MNOK 60. Vi vil legge et avkastningskrav på 5%, og det vil si at det vil tilkomme en tilleggsleie på 800 kr/kvm.»

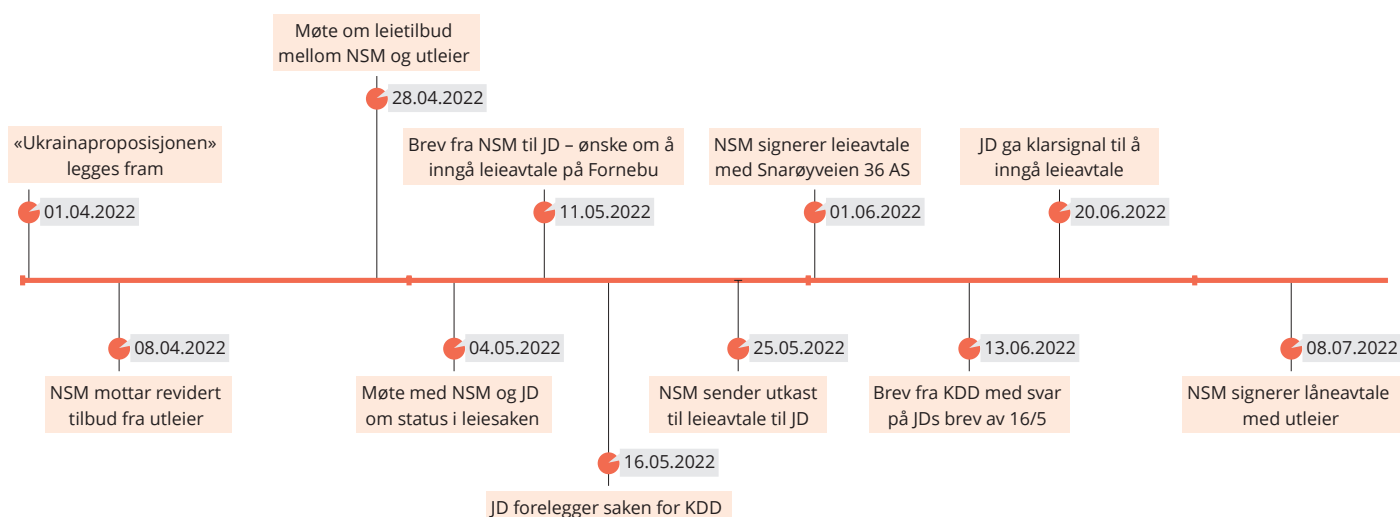
I ledermøte 23. september 2021 ble det lagt fram fem mulige alternativer for samlokalisering av NSM. Av referatet fra møtet framgår det at assisterende direktør pekte på at saken kan skape uro i organisasjonen og at saker som dette ikke bør legges ut til hele NSM, verken i saksunderlag eller i referater. I referatet står det også at «Vi må være svært kloke mht. kommunikasjon innad i NSM så det ikke blir uro i organisasjonen samt ift. departementene. Vi ønsker ikke mer prosess enn det vi må.» Det påpekes også at NSM må ta høyde for at antall ansatte øker i framtiden og at det kan komme flere miljøer til direktoratet i framtiden. Ledergruppen uttrykte ønske om å få framlagt mulighetene for å utvide avtalen og for valgmuligheter.

18. november 2021 sendte NSM et kort brev til JD, signert direktøren, hvor det ble vist til JDs brev av 15. oktober 2020. I brevet skrev NSM at de har innhentet bistand fra Statsbygg for å vurdere forholdene omtalt JDs brev. Konklusjonen var at de kan gjennomføre et kurantprosjekt, uten at dette vil komme i konflikt med *Retningslinjer for statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon* eller *bygge- og leiesaksinstruksen*. NSM opplyser i brevet at de går videre med prosessen, med mål om realisering i løpet av 2024.

Som oppsummering fra denne perioden viser utvalget til:

- Det var uformell kontakt mellom NSM og JD om svar på oppdragsbrevet
- Det ble ansatt ny direktør i NSM
- NSM valgte konkurransebygg framfor formålsbygg etter kontakt med Statsbygg
- NSM sitt arbeid med å finne en egnet lokasjon skjøt fart

4.3 Våren 2022 tom. signering av første låneavtale



Figur 4.3 Utdrag av viktige hendelser i perioden fra våren til sommeren 2022

Perioden fra årsskiftet 2021/22 til juli 2022 var kritisk for leiesaken. Det pågikk parallelt forhandlinger mellom NSM og utleier, avklaringer av de krav JD hadde stilt i oppdragsbrevet oktober 2020 og deretter foreleggelse for Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). Denne våren ble NSM også tildelt midler for å møte økte sikkerhetsutfordringer i den såkalte «Ukrainaproposisjonen».

Hendelser fram til NSMs brev til JD i mai 2022

17. januar ble det avholdt et nytt møte mellom NSM og Statsbyggs rådgivningsavdeling. Det foreligger ikke referat fra møtet. NSM orienterte om leieprosessen så langt. Statsbygg informerte i møtet om KDDs brev fra mars 2020 med krav om at statlige virksomheter skal benytte Statsbygg som rådgiver når leieforpliktelsene samlet overstiger 30 mill. kroner. Slik NSMs deltakere oppfattet det, kan bruken av Statsbygg avpasses i forhold til kompetanse og kapasitet i egen virksomhet. Statsbygg opplyste, ifølge NSM, om at NSMs markedsforespørsel har stort nok volum til at instruksens krav om å sikre det mest gunstige leiealternativet for staten er ivaretatt. Statsbygg sa også, igjen ifølge NSM, at NSM tar beslutningen om de skal benytte Statsbygg videre, men at de

må være oppmerksom på kravet i KDDs brev. Statsbygg sendte etter møtet e-post til NSM med regjeringens vedtak som vedlegg. Statsbygg mener de med det understreket at deres rådgivning skulle brukes.

19. januar ble det i NSMs ledermøte blant annet vedtatt å sette ned en styringsgruppe, som skulle bestå av ledergruppen og to representanter for tillitsvalgte. Den 25. januar ble det avholdt et ekstraordinært IDF-møte (informasjon, drøfting og forhandling) med tillitsvalgte i NSM, om prosessen for «Ett NSM» og samlokalisering. I møtet ble det stilt spørsmål til prosjektprosessen og vist til at beslutningen fra øverste ledelse (direktør og assisterende direktør) kommer før avdelingene leverer inn sine ROS-analyser (risiko- og sårbarhetsanalyser). Det ble derfor stilt spørsmål til hvilken informasjon og detaljnivå som ligger til grunn for en eventuell beslutning.

4. februar sendte JD e-post til NSM, hvor de viste til at departementet har en eiendom i Heggedal, hvor blant annet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har kursfasiliteter. JD ba i e-posten om at NSM innen 7. mars 2022 utredet et alternativ som innebar en samlokalisering av NSMs eget kurs-senter med DSBs kurssenter. I en intern e-post i etterkant av JDs bestilling, ble det gitt uttrykk for bekymring for at man kan miste flere av tilbyderne dersom man ikke kan ta en beslutning som planlagt den 9. februar, men må vente på ferdigstilling av JDs bestilling.

Den 8. februar ble det avholdt et møte mellom NSM og JD. Bakgrunnen for møtet var NSMs korte brev av 18. november foregående år. Det er ikke ført referat fra møtet, men ifølge informasjon fra NSMs deltakere etterlyste JD et formelt og fullstendig svar på departementets bestilling fra 15. oktober 2020. Utvalget har ikke informasjon som tilsier at JDs bestilling av 4. februar 2022 var tema i møtet.

Den 9. februar vedtok NSMs ledermøte å gi fullmakt til F2 (Avdeling for felles-tjenester og organisasjonsutvikling) til å gå i forhandlinger om en leieavtale med utleier av Snarøyveien 36. Styringsgruppen skal brukes for å få innspill til forhandlingsunderlag.

I mars engasjerte NSM en ekstern prosjektleder for å håndtere arbeidet med nye lokaler. Prosjektlederen hadde erfaring fra tilsvarende prosesser i NAV og politiet.

7. mars svarte NSM på JDs bestilling av 4. februar 2022. Konklusjonen var at «kurssenteret ikke ønskes samlokalisert med DSBs kurssenter i Heggedal».

Samme dag sendte NSM utkast til svar på JDs brev fra oktober 2020. Formålet var å sjekke om NSMs svar tilfredsstiller JDs forventninger. Svarutkastet er relativt kort, i underkant av to sider. I tilsvaret 9. mars 2022 skriver departementet at «dette må utbroderes en del. Vi må ha svar på de punktene som fremgår i bestillingen fra 2020, og deres vurderinger må fremgå, ikke bare svarene slik som vi leser dette utkastet.» Vurderingen av eie/leie, konsekvenser for partnere på Langkaia og kostnader ble trukket fram som spesielt viktige punkter. De har også en del kommentarer direkte i dokumentet.

21. mars, i etterkant av regjeringens pressekonferanse den 18. mars om tiltak knyttet til krigen i Ukraina, informerte JD direktoratet om at regjeringen vil

fremme en proposisjon om sivile beredskapstiltak («Ukrainaproposisjonen»). Tiltakene tar utgangspunkt i tidligere satsingsforslag fra NSM. JD skriver at det «foreløpig ikke [er] klart om ambisjonen må forholde seg til det som nå foreslås for 2022, eller om det vil gis anledning til en opptrapping i samsvar med JDs forslag. Det er heller ikke avklart om vi får konsekvensjustert en ev. halvårseffekt i 2022 til en helårseffekt i 2023.». NSM bes foreløpig planlegge for en videreføring av 2022-rammen (i 2023). Bevilgningen for de varige tiltakene NSM fikk bevilgning til her, videreføres senere for 2023. JD avslutter e-posten med «Det er mildt sagt store forventninger om gjennomføring av tiltakene som nå fremmes Stortinget.»

1. april la regjeringen fram Prop. 78 S (2021–2022) Endringer i statsbudsjettet 2022 under [...] Justis- og beredskapsdepartementet, [...] (økonomiske tiltak som følge av krigen i Ukraina).

8. april mottok NSM et oppdatert tilbud fra NPRO. Utleier tilbyr «finansiering av Leietakers egne investeringer i lokalene med en ramme av MNOK 60 inkl mva med et avkastningskrav på 5%.» Videre skriver utleier at «investeringen skal ses på som en overordnet pott som skal behandles etter «åpen bok»-prinsippet.»

I etatsstyringsmøte 1 for 2022 21. april, mellom NSM, JD og FD, ble samlokalisering sak under eventuelt. I referatet framgår at «NSM har dialog med Statsbygg i saken, og poengterer at behovet er ytterligere aktualisert i forbindelse med eventuell realisering av tiltakene i Prop. 78 S «Ukrainaproposisjonen». NSM klarer ikke å realisere alle disse tiltakene innenfor dagens bygningsmasse.»

22. april 2022 sendte prosjektleder et notat fra til direktør NSM med tittel «Risikovurdering – handlingsalternativ». Bakgrunnen for notatet er at ledelsen i NSM så utfordringer med framdriftsplanen, som la opp til signering av leiekontrakt ultimo juni 2022. Prosjektleder var derfor bedt om å se på risikobildet ved en tidligere signering av kontrakten. I notatet skisseres det to handlingsalternativer. Senere hendelser viser at alternativ én ble valgt, men utvalget har ikke sett konkrete, skriftlige spor av en slik beslutning.

Alternativ én:

- En kontrakt basert på en grunnleie med en pott til investeringer, basert på tilbud mottatt fra Norwegian Property 9. april 2022. Det skisseres at denne vil kunne signeres tidlig i mai.
- En slik avtale vi inngås med en grunnleie, samt en investeringsleie basert på 60 mill. kroner i investeringer for tilpasninger til leietakers behov.
- Som fordeler ved dette alternativet trekkes blant annet fram «minimert risiko for at prosessen stoppes på departementsnivå» og «mulighet til å gi tydelig tilbakemeldinger til organisasjonen som vil kunne dempe usikkerhet og motvilje mot flytting».
- Risikofaktorene er alle knyttet til økonomi. Det framgår blant annet at det vil være «usikkerhet på total ramme for leiekostnader fremover» og videre at det er usikkert «om dagens husleie vil være kostnadsdekkende for behovet».

Alternativ to:

- En kontrakt basert på en ferdig kravspesifikasjon, hvor alle kravene til lokalene vil være oversendt gårdeier som har gjort en overordnet prosjektering av lokalene.
- Også for dette alternativet kan det være en egen investeringsleie for særtilpasninger. Det vises til at NSM tidligere har ønsket å ha en slik tilleggsleie.
- Alternativet gir kontroll på de fordyrende elementer de høye sikkerhetskravene medfører. Samtidig vil NSM kunne nedbetale særinstallasjonene raskere hvis utleier er villig til å gi slik adgang. Det vises til at det særlig kan være aktuelt dersom det er tilgjengelige budsjettmidler som kan prioriteres til formålet.
- Fordelene som trekkes fram for alternativ to er blant annet «full kontroll på kostnadsdekning av tiltak og krav til lokalene», «mulighet til å forhandle bort kostnadsdrivere da disse kan identifiseres og vurderes underveis» og «sikkerhet for budsjettmessig dekning av husleien».
- Blant risikofaktorene som trekkes fram er «mulighet for at departementet stopper prosessen underveis» og at «usikkerhet i organisasjonen kan medføre at interne politiske prosesser i NSM kan eskalere og bidra til å stoppe flytteprosessen».

28. april ble det avholdt et møte mellom NSM og utleier. Her ble blant annet mottatt tilbud, og forhold rundt kontrakten diskutert. I referatet fra møtet framgår det at det skal arbeides «med sikte på en løsning der kontrakt signeres i løpet av uke 19», altså to uker senere.

4. mai ble det avholdt et nytt møte mellom NSM og JD, hvor direktoratet redegjorde for status i arbeidet med samlokalisering. Det foreligger ikke referat fra møtet, men ifølge deltakere fra NSM etterlyste JD nok en gang svar på brev av 15. oktober 2020.

Samme dag sender NSM e-post til NPRO med dokumenter med utfyllende krav til sikkerhet.

11. mai sendte NSM svar på JDs brev av 15. oktober 2020. I brevet vises det til at «graden av spesialtilpasning for NSM er ikke svært omfattende». NSM viser til at «samlede leiekostnader for planlagte arealer ventes å utgjøre cirka 28,5 mill. kroner. Inkludert i beløpet er husleiekostnader, driftskostnader/felleskostnader, kostnader knyttet til spesialtilpasninger og investeringer, leieinntekter fra partnere/FCKS, samt den direkte driftsbesparelse NSM vil få gjennom mer effektiv drift.» Den oppgitte leiekostnaden er med andre ord nettokostnaden for leieforholdet. Tilsvarende leiekostnader for dagens arealer oppgis til 26,6 mill. kroner per år. NSM presiserer at «Alle nødvendige investeringer planlegges dekket gjennom husleien. Det vil derfor ikke påløpe særskilte engangskostnader utover selve flyttekostnadene og kjøp av noe kontormøbler, som håndteres innen direktoratets budsjettamme.» Det framgår videre av brevet at NSM per i dag har 310 ansatte, mens det legges til grunn en framtidig situasjon med 400 ansatte. Dette er en vesentlig større økning enn det NSM hadde fått tildeling til i «Ukrainaproposisjonen». Direktoratet viser samtidig til

at «Ved opprettelse av nye stillinger beregner NSM en overheadkostnad som øremerkes de administrative kostnader som knyttes til personellet. Husleie inngår som et element i denne overheadkostnaden. NSM legger til grunn at økningen i husleieutgifter i sin helhet dekkes av beregnet overhead.» Direktoratet viser i brevet til at de har fått bistand av Statsbygg «i vurderingen av om behovet skal dekkes gjennom leie i markedet eller gjennom statlig byggeprosjekt.»

Perioden fra NSMs svar på JDs oppdragsbrev til signering av leie- og låneavtalene

18. mai ble det sendt e-poster internt i NSM med oppdaterte prognoser for nye lokaler. Her legges det fortsatt til grunn et estimat på en økning på 90 årsverk, men til forskjell fra ovennevnte brev tas det her utgangspunkt i 350 årsverk. Det legges fram ulike estimater med utgangspunkt i en investeringskostnad på henholdsvis 60, 80 og 100 mill. kroner. Netto, årlig leiekostnad for de ulike alternativene oppgis til henholdsvis 31,2, 33,2 og 35,1 mill. kroner, altså høyere enn oppgitt i brevet til JD en uke tidligere. Det framgår av beregningene at en forutsetning for å håndtere det økte leienivået er en økning på 90 årsverk. Videre pekes det også på at IT-kostnadene utgjør en stor del av investeringskostnadene og at det kan være grunnlag for å se på å sløyfe investeringer eller å gjenbruke eksisterende materiell.

Før JD kan gi tilbakemelding til at NSM inngår leiekontrakt, må saken etter regelverket forelegges KDD for uttalelse. KDD ba da om mer informasjon, blant annet om fremforhandlet leieavtale og det gikk e-post til NSM om dette 19. mai.

23. mai 2022 var det mailkorrespondanse mellom øverste ledelse og leder F2 om svar på JDs oppfølgingsspørsmål. Det gis uttrykk for undring over at materialet ennå ikke er oversendt KDD (hvilket det var – JD sendte til KDD 16. mai) og det ble antydnet at departementsråden i JD hadde formidlet annet. Senere samme dag svarte NSM på JDs e-post av 19. mai. Av svaret framgår det blant annet at forhandlinger med gårdeiere fremdeles pågår, og at det derfor p.t. ikke foreligger utkast til leieavtale som kan sendes til JD. 24. mai sendte JD e-post med oppfølgingsspørsmål fra KDD til NSM. Spørsmålene gjelder NSMs bruk av Statsbyggs rådgivningstjeneste.

I en intern e-post i NSM til assisterende direktør den 25. mai, i forbindelse med utarbeidelse av svar på JDs spørsmål, skrives det «I tidlig dialog med Statsbygg ble det hele veien fra deres side kommunisert at det å benytte rådgivningstjenesten var et tilbud og ikke et krav. Jeg er imidlertid usikker på hvor tydelig vi bør kommunisere det til JD/KDD, for vi hadde jo allerede på det tidspunkt mottatt KDDs brev om at dette var et krav.» Assisterende direktør slutter seg til at dette ikke omtales i tilbakemeldingen til JD, og svaret sendes departementet senere samme dag. Utkast til leiekontrakt er vedlagt e-posten. NSM presiserer at kontrakten ikke er ferdig forhandlet. I dette utkastet framgår det at «utleier skal finansiere Leietakers spesialtilpasninger/sikkerhet oppad begrenset til NOK 48 000 000 ekskl mva. Disse investeringene skal være en åpen bok-løsning mellom partene, og avkastningskravet er fastsatt til å være 5%, tilbakebetalt over Leieperioden som en annuitet i henhold til punkt 7.1.» Det framgår også at det skal «skrives en egen Tilleggsavtale som regulerer den endelige finansieringen [...]».

19. mai ble det sendt en intern e-post i NSM med status for samlokaliseringsprosjektet. Av e-posten framgår det at det fortsatt pågår arbeider med «utarbeidelse av teknisk og sikkerhetsmessig kravspesifikasjon».

20. mai mottok NSM en e-post fra utleier som skisserer to alternativer for finansiering av spesialtilpasninger. Begge alternativene med en ramme for investeringer på 100 mill. kroner. Utleier antyder et ønske om signering av kontrakten i løpet av en uke.

25. mai oversender NSM utkast til leiekontrakt til JD, etter forespørsel fra KDD.

30. mai ble det sendt e-poster mellom direktør NSM og andre i ledergruppen med en oppdatering på arbeidet. Direktøren uttrykker seg kritisk til at det ikke «legges [...] opp til at hele lokalet vårt er egnet til å være koblet på H-klienter». Hun mener dette ikke er korrekt og stiller spørsmål ved prosessen og «foreslår at det prioriteres at ledergruppen og øverste ledelse får eierskap til innspillet slik at behovet i første fase er dekket.»

31. mai forelå det en innstilling til kontraktsignering med Snarøyveien 36 AS. I innstillingen var det skissert alternativer både med og uten H-klienter til alle. Prosjektet anbefalte at det inngås leiekontrakt basert på alternativet med enkelte områder tilpasset H-klienter. Det ble vist til at dette alternativet kunne gjennomføres innenfor det økonomiske handlingsrommet en investeringsramme på 100 mill. kroner ville gi. Den samlede, årlige, netto leiekostnaden ble oppgitt til 33,7 mill. kroner for dette alternativet. Det framgikk videre at alternativet med H-klienter til alle ikke ville kunne håndteres uten at NSM ble tilført økonomiske midler eller at det ble lempet på sikkerhetskrav. Det framgikk også av innstillingen at kostnader til møbler og flytting ikke var medtatt. Dette ble anslått til 10-15 mill. kroner.

1. juni ble det avholdt et allmøte i NSM, hvor det ble orientert om at det var enighet med utleier om et lokale på Fornebu og at størstedelen av NSM skal samlokaliseres der. Senere samme dag signerte direktør NSM leieavtalen med Snarøyveien 36 AS. I den signerte kontrakten er rammen for spesialtilpasninger økt til 100 mill. kroner inkl. mva., og det står spesifikt at det «skal utarbeides egen låneavtale mellom partene». I forkant av signeringen kalte direktøren inn assisterende direktør og leder F2 for å få klarhet i om det var klart til signering, hvilket ble bekreftet. Samtidig ble det diskutert hvilken risiko leder tok ved signering, i lys av at tilbakemeldingen fra JD og KDD ennå ikke var mottatt.

3. juni, i en pause i et møte på Langkaia, orienterte direktør NSM ekspedisjonssjefen i Samfunnssikkerhetsavdelingen om at det var signert leiekontrakt for lokalene på Fornebu. I en SMS fra assisterende direktør NSM til leder F2 samme dag ble deler av denne samtale omtalt slik: «hun [ekspedisjonssjefen] sa hun var glad hun var ferdig med den saken». Det ble tillagt vekt i NSM at JD var informert. Ekspedisjonssjefen har i samtale med utvalget sagt at hun ikke husker denne samtalen og har presisert at dette uansett ikke var saksbehandling.

9. juni sendte JD brev til NSM med tilbakemeldinger på NSMs rapport for første tertial. JD skriver, under et punkt om justeringer av tildelingsbrevet som

følge av «Ukrainaproposisjonen», at «to av tiltakene representerer en forsering av satsingsforslagene for 2023 grunnet den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa. Forseringen signaliserer betydningen av tiltakene og departementene forutsetter at NSM legger vekt på å realisere bevilgningene i løpet av 2022.»

13. juni ble Etatsstyringsmøte 2 for 2022, mellom NSM, JD og FD, avholdt. Under budsjettstatus orienterte NSM om at det var satt i gang rekrutteringsprosesser som følge av styrkingen ved «Ukrainaproposisjonen». NSM opplyste at de «bruker handlingsrommet maksimalt og de må eventuelt bremse aktiviteten for å unngå overforbruk». JD ba om mer detaljer i rapporteringen for andre tertial. Inngåelse av leieavtalen ble ikke nevnt i møtet.

Samme dag svarte KDD på JDs brev av 16. mai om godkjenning av leiekontrakt for NSM. KDD peker i brevet på tre problemstillinger: De stiller spørsmål ved JDs vurdering om at det ikke vil være kritisk infrastruktur i bygget. Det stilles videre spørsmål ved om et framtidig eierskifte av lokalene kan skape utfordringer for NSMs virksomhet, og det anbefales at det bør innarbeides en klausul i leieavtalen som hindrer at eiendommen selges til uønskede, utenlandske eiere eller at leietaker står fritt til å heve kontrakten dersom det skjer. Til slutt pekes det på at NSM har gjennomført prosessen uten å benytte seg av Statsbyggs rådgivningstjeneste.

15. juni ble det sendt et brev fra fagforeningene i NSM til direktøren, hvor foreningene uttrykker «sterk bekymring med måten arbeidsgiver den senere tiden har ivaretatt partssamarbeidet». De ber om et snarlig møte med direktøren. Det vises blant annet til at styringsgruppen for samlokaliseringssprosjektet, som ble vedtatt opprettet 19. januar 2022, kun har avholdt to korte møter og hvor innholdet har begrenset seg til «korte statusoppdateringer og informasjon om fremdriftsplanen.»

20. juni svarte JD på NSMs brev av 11. mai 2022. JD viser i brevet til KDDs vurdering og peker på at det etter gjeldende regelverk vil være NSMs ansvar å vurdere om markedet kan tilby lokaler med beliggenhet eller spesialtilpasning som oppfyller nødvendige krav til sikkerhet. JD gir ingen eksplisitt godkjenning, men skriver i konklusjonen blant annet at «etter JDs vurdering tilsier KDDs uttalelse i saken ingen justeringer av prosessen for leie av nye lokaler». Departementet skriver samtidig i brevet at de «forutsetter videre at behovet for spesialtilpasninger, sikkerhetstiltak eller andre forhold, ikke medfører at det kan reises tvil om at dette vil være innenfor leie av et ordinært kontorbygg (omtalt som konkurransebygg i instruksene).» JD ber videre om at det, i tråd med KDDs anbefaling, innarbeides en klausul mot salg til uønskede eiere. I brevet peker departementet samtidig på sitt brev av 15. oktober 2020, som redegjør for hva NSM forventes å avklare og forelegge departementet. JD skriver videre at de «opplever at denne prosessen har tatt unødig lang tid og at det til tider har vært krevende å få forståelse for departementets dokumentasjonsbehov gitt i oppdraget fra 2020. En konsekvens av dette er at det ble et veldig hastverk på slutten og en mer kritisk tilbakemelding fra KDD og Statsbygg enn nødvendig.»

NSM svarer igjen 23. juni og «erkjenner at prosessen knyttet til nye lokaler kunne vært gjennomført på en bedre måte» og opplyser at de vil følge opp kontraktsvilkårene med hensyn til et mulig, framtidig eierskifte.

I et internt arbeidsdokument i NSM datert 26. juni 2022, hvor konsekvenser ved flytting til Fornebu er kartlagt, er «økonomiske overskridelser» omtalt som den høyeste risikoen. Av risikoreduserende tiltak nevnes «profesjonell prosjektstyring, tydelig mandat, juridisk hjelp ved kontraktsinngåelse, økonomistyring».

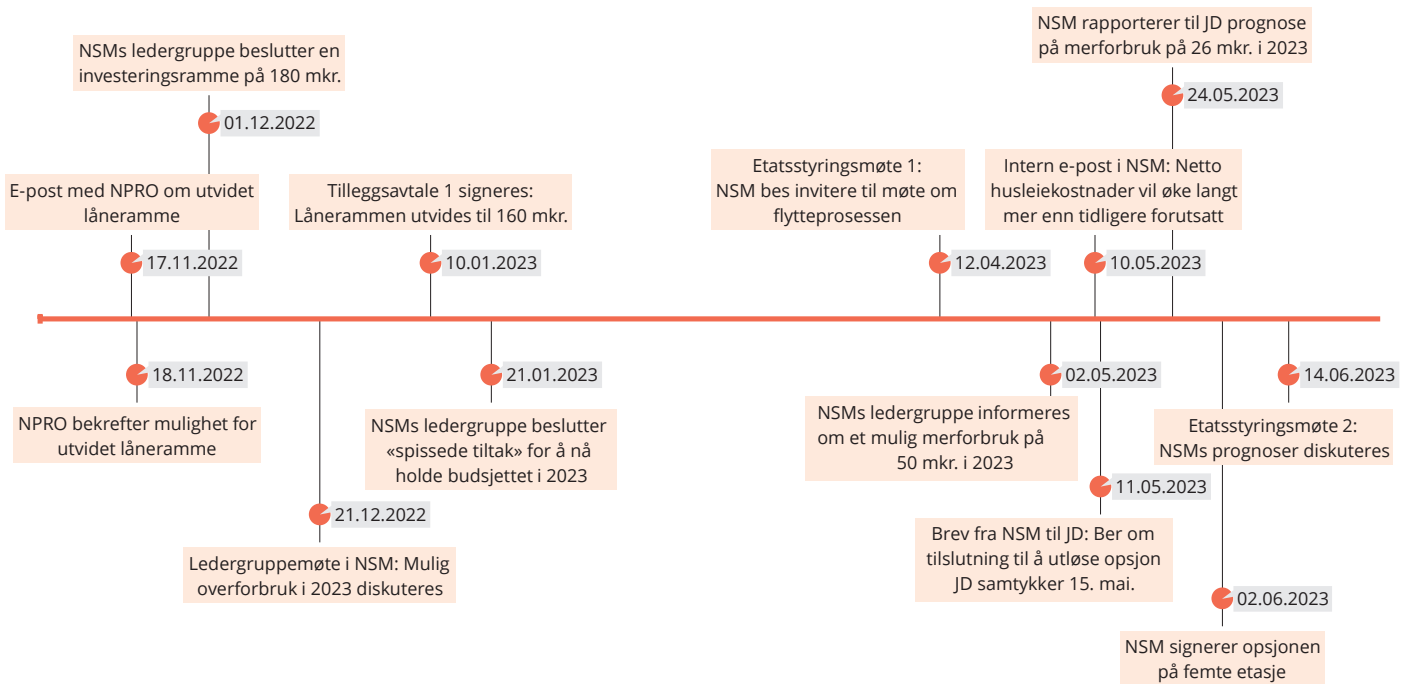
1. juli sendte NSM brev til JD med innspill til behov ved nysalderingen for 2022. I brevet nevnes nye lokaler på Fornebu. NSM skriver at «for at bygget skal ha tilstrekkelig sikring og nødvendige arbeidslokaler foreligger det en investeringskostnad som skal nedbetales sammen med husleie de neste 15 årene. Etter avtale med utleier har NSM mulighet til å nedbetale investeringskostnaden etter behov. For 2022 er investeringskostnaden beregnet til 25,0 mill. kr. En nedbetaling av denne summen vil medføre en reduksjon av NSM sin husleie de neste 15 årene og gi oss bedre fleksibilitet til å håndtere ikke planlagte kostnader.» Brev med identisk ordlyd ble også sendt 22. august 2022.

6. juli ble oppdatert utkast til låneavtale oversendt fra utleier til NSM. I avtalen framgår det at lånerammen er inntil 100 mill. kroner. Avtalen sier også at «[...] Låntaker til enhver tid kan velge å tilbakebetale lånet». Avtalen har også et punkt som sier at «Med mindre det foreligger et mislighold, kan Långiver si opp Låneavtalen med én måneds varsel beregnet fra den første dagen i påfølgende måned og kreve omgående tilbakebetaling av hele lånet samt betaling av påløpte renter og omkostninger (inkludert kostnader i forbindelse med inn-drivelse av lånet).» Avtalen oversendes assisterende direktør og direktør, med opplysninger om at «de økonomiske konsekvensene og valg av rentemodell er kvalitetssikret» og at «dokumentet er klar for signering». Selve låneproblematikken synes ikke nærmere kommentert. Låneavtalen signeres av direktør NSM som låntaker 8. juni 2022.

Som oppsummering fra denne perioden viser utvalget til:

- NSMs utkwittering av JDs oppdragsbrev fra høsten 2020 og foreleggelse av leiesaken for KDD pågikk parallelt med inngåelse av leiekontrakten
- NSM fikk tilleggsbevilgninger i «Ukrainaproposisjonen»
- NSM la leieforholdet fram for JD som innhentet KDDs uttalelse. NSM sendte etter forespørsel utkast til leiekontrakt til JD, som videresendte den til KDD for deres saksbehandling
- NSM signerte leiekontrakt med endret innhold og deretter låneavtale
- KDD ga en uttalelse om saken med enkelte kritiske merknader
- JD ga klarsignal til leieforholdet, men det skjedde først etter at leiekontrakten ble undertegnet og uten kunnskap om låneavtale

4.4 Fra sommeren 2022 til saken blir offentlig



Figur 4.4 Utdrag av viktige hendelser i perioden fra sommeren 2022 til sommeren 2023

Ambisjonsøkning fra sommer 2022 til sommer 2023

Etter at låneavtalen ble signert i juli var det lite aktivitet på området frem til sent på høsten.

NSM sendte 11. november e-post til utleier hvor de viser til at «NSM søker om å få en ekstra bevilgning fra justisdepartementet for å utvikle lokalene vi skal leie fra dere» og ber om «en faktura, eventuelt et tilbud fra dere om at vi kan få omsatt midlene i 2022». Fakturaen bes merket «Utvikling av ny H-plattform i tråd med NSMs kravspesifikasjon – sperret konto». Det vises videre til at de ikke vet om de får tildeling før senere i november og at fakturaen derfor må kunne trekkes. Utleier svarer 14. november og bekrefter at de kan opprette faktura og at pengene fra fakturaen kan settes på sperret konto hos utleier. 17. november ber NSM utleier kansellere fakturaen, da direktoratet ikke får svar på om de får midler før senere og derfor ikke kan ta risikoen. NSM spør i samme e-post «om det er en mulighet for å øke kreditten hos dere med 60 millioner. Vi ønsker å betale dette ned med satsningsmidler, men må sikre at vi har en plan hvis dette ikke skulle gå igjennom.» Utleier svarer 18. november og «bekrefter [jeg] at vi kan tilrettelegge for økt kredittramme på inntil 60 MNOK». Utleier ber videre om en forsikring om at NSM-direktøren har nødvendige fullmakter til å signere avtalen.

30. november ble Statsstyringsmøte III 2022, mellom NSM, JD og FD, avholdt, og NSMs rapport for andre tertial ble behandlet. Under budsjettstatus ble det

opplyst at «prognosen er at NSM kommer så vidt på riktig side for 01-posten». For øvrig er det ingen spor i referatet av oppfølging av punktet fra møtet i juni, hvor det framgikk at NSM «eventuelt [må] bremse aktiviteten for å unngå overforbruk» og som NSM skulle rapportere mer detaljert på for andre tertial.

1. desember behandlet NSMs ledergruppe en beslutningssak om «Investeringer på sikkerhet og IT-infrastruktur på Fornebu – samt finansiering av investeringene». I saksgrunnlaget ble det lagt fram fem alternativer, med investeringsbehov fra 80 til 200 mill. kroner. Det ble vist til at «dersom NSM får satsingsmidler som kan finansiere NSM sin satsing på høygradert plattform, vil kostnadene knyttet til investering se annerledes ut, og ikke få så store konsekvenser for driftsbudsjettet.» Av referatet fra møtet framgår det at ledergruppen mener «det er svært viktig å få ny matrise på plass i nytt bygg», da dagens løsning er gammel. Det framgår også at «finansiering av matriseløsninger ikke er en del av opprinnelig investeringsramme for Fornebu. Det er forbundet med økonomisk risiko å planlegge med matrise på Fornebu. Finansiering avhenger av om NSM får midler gjennom satsingsforslagene 2023, men må ta høyde for at dette ikke skjer.» Ledergruppen sluttet seg til alternativet som innebærer investering på 180 mill. kroner, fordelt på 81 mill. kroner på sikkerhet, 79 mill. kroner på IT og 20 mill. kroner på møbler. Av saksgrunnlaget framgår det at dette alternativet innebærer et behov for å redusere bemanningen med 19 stillinger for å finansiere de økte kostnadene, dersom direktoratet ikke får satsingsmidler.

I ledergruppemøter 7. og 21. desember fikk ledergruppen presentert tall som tilsa at NSM ville ha et merforbruk i 2023 på 31 mill. kroner. F2 foreslo flere tiltak for å bremse kostnadene, men forslagene til innsparingstiltak ble ikke akseptert av ledergruppen. I ledergruppemøte 21. januar 2023 var merforbruket økt til om lag 43 mill. kroner. Det ble der besluttet å sette inn «spissede tiltak» med mål om å redusere det til 11 mill. kroner. Tiltakene forutsatte imidlertid bevilgninger i revidert nasjonalbudsjett (RNB).

10. januar 2023 oversender utleier utkast til Tilleggsavtale 1 til låneavtalen datert 8. juli 2022. Lånerammen er her utvidet til 160 mill. kroner. NSM svarer samme dag at avtalen ser ok ut. 11. januar 2023 signerer direktør i NSM tilleggsavtalen.

17. februar har NSM e-postdialog med utleier om utløsning av opsjon for femte etasje.

20. februar sender NSM sitt innspill til revidert nasjonalbudsjett 2023 til JD. Innspillet omfatter en rekke forslag, hvor ett av dem er å «etablere Norges evne til å motta og behandle særskilt høyt gradert sikkerhetsinformasjon». Dette anslås til 60 mill. kroner i 2023.

23. februar sendes det en intern e-post i NSM med økonomirapport per februar – prognosene viser et merforbruk.

I Etatsstyringsmøte 1 2023 den 12. april var flyttesaken tema i forbindelse med at NSM tok opp utfordringer med å rekruttere og beholde relevant personell. På spørsmål «om samlokaliseringen på Fornebu er medvirkende til dagens

situasjon og hvorvidt det kan ha betydning for fremtidig kompetansedekning», svarte NSM at «flyttingen til Fornebu på sikt vil være en fordel for å møte fremtiden». Det ble avtalt at NSM skulle invitere til et møte om flytteprosessen og behov på Fornebu.

I ledergruppemøte 2. mai ble det informert om at NSM styrer mot et merforbruk på 50 mill. kroner i 2023, og at risikoen for brudd på bevillingsreglementet er høy.

10. mai gikk det en e-post fra leder F2 til direktør og assisterende direktør om «husleiekostnader Fornebu». I e-posten ble det opplyst det om at husleiekostnadene, inkludert opsjonen på femte etasje, vil øke med 38 mill. kroner utover det de betaler i dag. Det vises til at man i 2022 beregnet tilgjengelig ramme for husleie med bakgrunn i at det skulle ansettes 90 nye ansatte og overheadmidler for disse, mens fasit ble 55. Samtidig var det lagt inn husleiebidrag fra partnere på 8 mill. kroner, men hvor reelt tall var 3,8 mill. kroner. Samlet anslår F2 den netto merkostnaden til 8,5 mill. kroner, istedenfor 1,7 mill. kroner som ble lagt til grunn ved inngåelse av leiekontrakten i 2022. I opprinnelig beslutningsdokument var kostnaden for utløsning av opsjonen for femte etasje stipulert til 4,5 mill. kroner. Reell kostnad er 11 mill. kroner. F2 opplyser at man ikke har klart å finne ut hvordan denne feilen er oppstått. Til sist pekes det på beslutningen om å investere 180 mill. kroner, som innebærer en årlig kostnad på om lag 20 mill. kroner. Samlet utgjør disse differansene fra beslutningsgrunnlaget om lag 38 mill. kroner og det bemerkes at «omgjort i årsverk utgjør dette mellom 30- 33 årsverk i redusert bemanning for å håndtere den økte husleien.»

11.mai ble det avholdt et møte mellom NSM, JD og FD. Ifølge tilstedeværende fra NSM omhandlet møtet utløsning av opsjon på femte etasje på Fornebu. Det foreligger ikke referat fra møtet. Det var enighet om at NSM skulle sende en søknad til JD om å utløse opsjonen, og JD skulle prioritere behandlingen fordi utleier hadde satt kort svarfrist. Ut fra hva utvalget har fått opplyst, ble ikke de økonomiske utfordringene i forbindelse med leieavtalene som da var oppdaget, nevnt for departementene i møtet.

Samme dag sendte NSM brev til JD hvor de orienterte om at direktoratet vil utløse opsjonen for leie av femte etasje og ba om JDs tilslutning til å tiltre opsjonen. Kostnadene vil med dette øke med 11,5 mill. kroner årlig fra 2026. Det pekes i brevet på flere måter den økte kostnaden kan dekkes på: Brukerfinansiering, partnersamarbeid, framleie og styrking av NSM. NSM skriver i brevet at «risiko for å ikke dekke kostnadene fullt ut fra 2025 anser vi for å være liten gitt muligheten vi har til å hente inntekter fra brukerfinansiering eller partnere [...]». JD svarer 15. mai og samtykker i at NSM benytter seg av opsjonen under forutsetning om at leiekostnadene kan dekkes innenfor NSMs nåværende budsjettamme. Det forutsettes også at «økte leiekostnader ikke vil påvirke NSMs arbeid innenfor nasjonal forebyggende sikkerhet i forsvarssektoren og på sivil side». JD viser også til at NSM i møtet 11. mai bekreftet at direktoratet per i dag ikke har behov for ytterligere lokaler på Fornebu, men at «FD støtter NSMs vurdering av et sannsynlig økt behov for NSMs tjenester knyttet til kommende økt etterspørsel fra forswarets side». JD understreker i brevet at fullmakten til å fakturere råd- og veiledningstjenester i tildelingsbrevet er avgrenset til samarbeidet med forsvaret om større investeringsprosjekter,

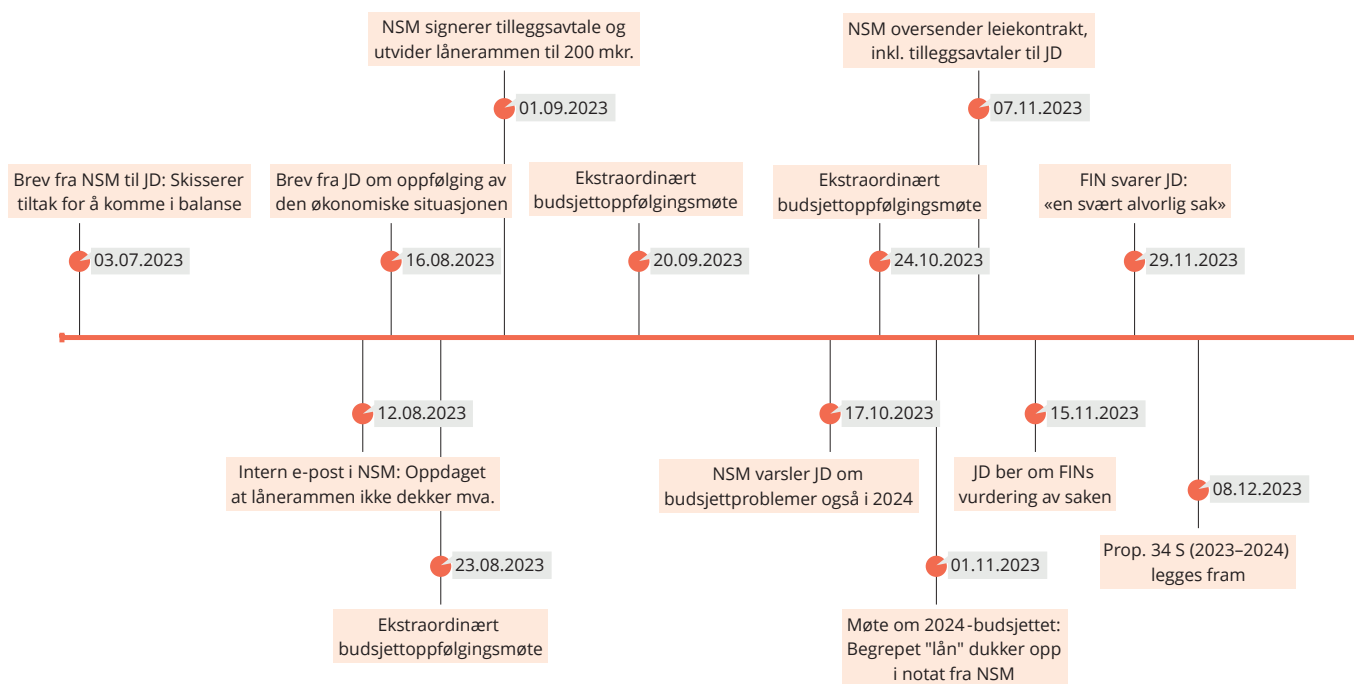
og at JD ikke har gitt en allmenn fullmakt til prising av NSMs ordinære råd- og veiledningstjenester. En slik løsning vil forutsette viktige prinsipielle avklaringer med departementet.

24. mai oversendte NSM «Virksomhets- og regnskapsrapport 1 2023» til JD og FD. I rapporten, som er for første tertial, anslås det en prognose på merforbruk på driftsposten på 26 mill. kroner i 2023. 26. mai sendte JD e-post til NSM og ba om mer utfyllende informasjon til rapporteringen, herunder at det redegjøres nærmere for årsakene til den økonomiske situasjonen. NSM svarer på bestillingen 30. mai. NSM peker i svaret på at «organisasjonen har helt fram til siste del av 2022 hatt begrenset administrativ kapasitet, høy turnover og har dermed ikke hatt nødvendig kapasitet til å forvalte, utvikle og effektivisere seg på en planmessig måte». NSM viser videre til at «våren og sommeren 2022 fikk NSM tydelige styringssignaler om å øke kapasiteten så raskt som mulig. Det ble gitt signaler om at opptrappingen til NSM ville fortsette å øke. [...] Tildelingene til NSM har ikke økt som tidligere signalisert.» NSM estimerer at de i 2023 har fått tildelt 11 mill. kroner mindre enn forventet og henholdsvis 26 og 33 mill. kroner for 2024 og 2025. NSM viser i tillegg til at de har fått flere nye oppgaver uten at disse er blitt tilstrekkelig finansiert.

2. juni signerer NSM «Tilleggsavtale 2» om leie av femte etasje i Snarøyveien 36.

14. juni ble det avholdt Etatsstyringsmøte II 2023, mellom NSM, JD og FD, med rapportering for første tertial. Departementene pekte i møtet på at økonomien er styrende for aktivitetsnivået og at NSM må forholde seg til tildelt økonomisk ramme. Det ble også stilt spørsmål ved internkontrollen i NSM når et slikt vesentlig avvik ikke er korrigert tidligere. Departementene åpnet for å diskutere prioriteringer i NSM dersom det er nødvendig for å kunne holde seg innenfor gitte budsjettammer. NSM pekte på at det er iverksatt strakstiltak som skal gi redusert forbruk og bedre oversikt og kontroll, men at tiltakene ikke vil svekke leveranseevnen i 2023 i vesentlig grad. Departementene ba om innspill fra NSM på fem områder/oppdrag som kan prioriteres ned for å oppnå balanse ved årsslutt innen 1. juli.

28. juni ble det avholdt et oppfølgingsmøte, hvor NSM blant annet redegjorde for internkontrollen i NSM, for iverksatte tiltak for å holde budsjettet og for generelle forbedringstiltak på økonomiområdet. Direktoratet pekte i tillegg på et arbeid med å utvikle en «forretningsmodell innen råd og veiledning». JD understreket at NSM er en ordinær, bruttobudsjettert virksomhet med bevilgning over statsbudsjettet. En ev. inntektsgivende rådgivningsvirksomhet vil derfor måtte rammes inn av bevilgningsreglementet og statsstøttereglementet. Departementet åpnet for videre dialog «for å klargjøre aktuelle rammebetingelser for inntektsgivende virksomhet, men ser ikke på dette som en aktuell løsning for NSMs økonomiske utfordringer verken nå eller på sikt.» Det er ikke spor i rapporter eller referater om at NSM har orientert om framtidige konsekvenser av at husleiekostnadene vil være vesentlig høyere enn opprinnelig forutsatt.



Figur 4.5 Utdrag av viktige hendelser i perioden fra sommeren 2023 til saken blir offentlig

Oppfølging av budsjettproblemene i NSM høsten 2023

3. juli sendte NSM brev med svar på JDs spørsmål i etatsstyringsmøtet, hvor det skisseres ulike tiltak som nedprioriteres i 2023. Tiltakene summerer seg til 11,5 mill. kroner. I brevet oppsummerer NSM med at «kutt og nedprioriteringer på utgiftssiden vil ikke ha tilstrekkelig effekt i inneværende år. Det resterende avviket må løses ved å se på inntektssiden eller andre rammebetingelser (tildelinger og/eller belastningsfullmakter).»

12. august ble det sendt e-post fra F2 til direktør og assisterende direktør, hvor det opplyses om at rammen (omtalt som «kreditten») på 160 mill. kroner skal dekke investeringskostnadene inklusive mva. og ikke eksklusive mva. slik NSM har trodd. Det opplyses videre at utleier «har sagt seg villig til å øke lånerammen tilsvarende. Dette muliggjør at prosjektet kan realiseres uten ytterligere kutt.» Det gjøres rede for at de årlige kostnadene til «renter og avdrag» (med dagens rentenivå) øker fra 19 mill. kroner om lag 25 mill. kroner. Direktøren svarer på e-posten og takker for oppdatering, men kommenterer ikke de økte kostnadene.

16. august sender JD brev til NSM om budsjettsituasjonen. Departementet viser til hovedinstruksen, hvor det heter at «NSM skal ha en tilfredsstillende økonomistyring og utarbeide strategier i et årlig og flerårig perspektiv slik at tildelte midler anvendes målrettet og effektivt i tråd med forutsetningene i de årlige tildelingsbrevene fra JD, og innenfor de til enhver tid gjeldende rammer» og peker på at det er direktørens ansvar at gitte budsjettammer overholdes, og at aktiviteten i virksomheten skjer innenfor rammen av Stortingets vedtak.

JD opplyser at det ut 2023 skal avholdes månedlige møter for å følge opp NSMs økonomiske situasjon.

23. august ble det første månedlige oppfølgingsmøte om budsjettsituasjonen avholdt. NSM bemerket i møtet at de ikke kan love balanse ved årsslutt, men arbeider med det som mål. Referatet har ikke spor av at NSM orienterte om framtidig økte kostnader, verken av feilene oppdaget i mai, eller som følge av den siste økningen av lånerammen.

1. september la NSMs internkontroll fram «Internkontrollrapport 2023:1» om håndteringen av Ukraina-midlene i NSM. Bakgrunnen for oppdraget fra assisterende direktør var risikoen for at NSM ville overskride bevilgningen i 2023. Rapporten konkluderer med at «ledelsens styring og kontroll med økonomien i perioden har ikke vært tilfredsstillende». Den viser blant annet til at «Det er tatt en høy risiko i 2022 ved å forskuttere og planlegge ut fra en forventning og signaler om økte tildelinger i 2023 og fremover», at «ledelsen har ikke prioritert og igangsatt kostnadsreducerende tiltak i tide» og at «det er ikke gjennomført tilstrekkelig opplæring for ledere innenfor forvaltning og statlige budsjettprosesser samt på økonomisystemene».

Samme dag signerer NSM Tilleggsavtale 2 til låneavtalen, hvor lånerammen økes til 200 mill. kroner.

I forbindelse med den ekstraordinære, månedlige rapporteringen sender NSM regnskapsrapport til JD 13. september. I rapporten er prognosen for merforbruket i 2023 justert til 20 mill. kroner. Rapporten ble behandlet i ekstraordinært etatsstyringsmøte 20. september.

17. oktober varslet assisterende direktør ekspedisjonssjefen i Samfunnsikkerhetsavdelingen om at NSM også har en betydelig budsjettutfordring for 2024. JD ba om et snarlig møte.

18. oktober sendte NSM ekstraordinær budsjetterrapportering til JD. Netto merforbruk i 2023 er her estimert til 12 mill. kroner. Rapporten behandles i ekstraordinært etatsstyringsmøte 24. oktober. Problemene for 2024 er ikke tema i dette møtet.

1. november ble det avholdt et nytt budsjettmøte mellom NSM, JD og FD. I saksgrunnlaget til møtet presenterer NSM en prognose for merforbruk på drift i 2024 på 103 mill. kroner, sammenlignet med foreslått bevilgning i statsbudsjettet for 2024. I notatet er kostnader til «investeringer infrastruktur Fornebu» et eget punkt. NSM skriver i notatet at «dette er investeringer som NSM har finansiert med lån som nedbetales over husleien på samme måte som ved leieforholdet i Øvre Torg i Sandvika og i tråd med avtale forelagt JD.» Kostnadene i 2024 ble anslått til 25 mill. kroner.

7. november oversender NSM leiekontrakt, tilleggsavtale for femte etasje, låneavtale og tilleggsavtale 2 til låneavtale til JD.

15. november sendte JD en beskrivelse av saken til Finansdepartementet (FIN) for vurdering. FIN svarer 29. november. Deres vurdering er at «den fremlagte dokumentasjonen tyder på at dette er en svært alvorlig sak.» FIN mener NSM

utvilsomt har brutt flere deler av statens budsjett- og økonomiregelverk, og at ledelsen i NSM har gått ut over sine fullmakter. 7. desember svarer JD FIN med tilbakemelding på de punktene FIN tar opp i brevet.

24. november sender JD brev til NSM med en gjengivelse av hendelsesforløpet, slik JD har oppfattet det. JD ber om direktørens vurdering og eventuelle kommentarer. NSM svarer 28. november. I svaret trekkes det fram at Statsbygg var rådgiver i vurderingen av eierskapsmodell våren 2021. Det vises også til at av investeringsbeløpet på 200 mill. kroner er 85 mill. kroner gått til sikkerhetsmessige tilpasninger, om lag 100 mill. kroner til «nødvendig modernisering av IKT-løsninger» og det resterende til møbler mm. Det vises i brevet til flere satsingsforslag for å modernisere NSMs IKT-løsninger. JD følger opp med nytt brev 29. november hvor de ber om svar på ytterligere spørsmål, herunder NSMs vurdering av låneopptaket opp mot lov- og regelverk for statlige virksomheter. NSM svarer 30. november. I svaret skriver NSM at «dette er ikke en ny måte å finansiere investeringer på». På JDs spørsmål om vurderingene som lå til grunn for å ta opp et lån, svarer NSM at «gitt vår erfaring med tilsvarende forskutteringsordninger, [...] vurderte vi dette som en hensiktsmessig løsning også på Fornebu.» NSM viste videre til at det var gjort økonomiske vurderinger før man gikk inn i avtalen. Det var lagt til grunn at overhead fra nye årsverk ville kunne dekke deler av kostnadene, samtidig som det ble pekt på satsingsforslag NSM hadde fremmet. Risikoen for å måtte dekke hele kostnaden innenfor rammen var ifølge NSM vurdert som håndterbar.

8. desember la regjeringen fram en tilleggsproposisjon for Stortinget (Prop. 34 S (2023–2024)), hvor det ble foreslått å øke bevilgningen til NSM med 200 millioner kroner. Samme dag valgte direktøren for NSM å trekke seg. Stortinget vedtok 20. desember 2023, på grunnlag av proposisjonen og Innst. 150 S (2023–2024) å bevilge 200 mill. kroner til NSM. 21. desember ble det utbetalt 147,2 mill. kroner til utleier for å innfri lånet.

Som oppsummering fra denne perioden viser utvalget til:

- NSM så behov for mer omfattende investeringer og ba utleier i to omganger om å få økt lånerammen
- NSM ansatte flere personer enn de hadde budsjettmessig dekning for
- NSM oppdaget 10. mai feil i sine egne beregninger av netto kostnader i nytt bygg
- NSM drøftet opsjon om ytterligere areal med JD 11. mai og opsjonen ble utløst 2. juni
- NSM informerte JD om den økonomiske situasjonen for 2023 (i mai)
- NSM informerte JD om den økonomiske situasjonen for 2024, inklusive leie- og lånekostnader, i oktober
- Først på forespørsel fra JD i november informerte NSM om leie- og låneavtalene

5 Nærmere om leiekontrakten med tilhørende låneavtaler

Hva gjelder den inngåtte leiekontrakten og låneavtalen (med tilleggsavtaler) ser det ut som om aktuelt personell, inkludert ledelsen, i NSM har ulike oppfatninger om den reelle betydningen av disse avtalene. Noen synes ikke å ha forstått at det dreide seg om opptak av lån. De vurderte det mer i retning av en investering gjennomført av utleier som leietaker betjener via en såkalt investeringsleie. Sistnevnte oppfatning er vanskelig å forene med ordlyden i avtalen. Andre nøyde seg med forsikringer om at låneopptak hadde vært gjort tidligere.

Utvalget har ikke fått seg forelagt andre eksempler på låneopptak, verken hos NSM eller hos andre statlige aktører.

Under denne delen av rapporten redegjør utvalget om hvordan leiekontrakten med tillegg må forstås, hvilket NSM utvilsomt burde forstått.

Nærmere om avtalene

Privatpersoner og firmaer kan låne ut penger eller gjenstander til den man vil. Pengelån mellom finansinstitusjoner og kunder reguleres av finansavtaleloven (25. juni 1999 nr. 48). I andre tilfeller er det selve avtalen, avtaleloven (31. mai 1918 nr. 4), og delvis gjeldsbrevloven som blir styrende.

Lån kan beskrives i korthet som å stille et formuesgode midlertidig til rådighet for en annen. Er det en gjenstand skal denne normalt tilbakeleveres långiver ved utløpet av lånetiden. Ved pengelån er låntageren ansvarlig for at lånet blir tilbakebetalt ved lånetidens utløp. Ofte vil det foreligge en avtalt avdragsplan. Normalt betales ved pengelån vederlag i form av renter.

Som nevnt ovenfor inneholder utkast til leieavtale mellom NSM og Snarøyveien 36 AS, sendt JD 25. mai 2022, ikke noen opplysninger om lån, verken direkte eller indirekte. Spesialtilpasninger/sikkerhet oppad begrenset til 48 mill. kroner eksklusiv moms som skal finansieres av utleier, er omtalt under avtalens punkt 27.7, og disse skal betales «over Leieperioden».

I leiekontrakt undertegnet av partene 1. juni 2022 dukker ordet lån for første gang opp og under punkt 27.8 heter det: «Lån opp til MNOK 60 inkl mva belastes med en rente på 5%. Ramme utover MNOK 60 inkl mva og opp til MNOK 100 inkl mva, beregnes med 3 mnd NIBOR + 5%. Det utarbeides egen låneavtale mellom partene.»

Med bistand fra et advokatfirma ble det utarbeidet en låneavtale som omtalt, og denne ble undertegnet 8. juli 2022 av NSM og Snarøyveien 36 AS. Låneavtalen ble senere supplert med to tilleggsavtaler, men disse er kun en utvidelse av lånerammen, siste gang opp til 200 mill. kroner, og omtales ikke nærmere her (jf. kapittel 4).

Låneavtalen har alle kjennetegn og reguleringer som man forventer å finne i en slik avtale.

Utvalget henleder særlig oppmerksomheten mot følgende karakteristika/betingelser:

- Avtalen er betegnet som låneavtale (og framstår slik) og partene som henholdsvis låntaker og långiver både innledningsvis i avtalen og ved undertegnelsen
- Betingelsene i avtalen er relatert til at det er et lån
- Betingelsene omfatter bla låneramme, rente, rentefastsettelse, renteberegning, rentebetaling, nedbetaling, forfallsdato, forsinkelsesrente, mislighold, overdragelse og oppsigelse

Det bemerkes særskilt at långiver kunne overdra sine rettigheter og forpliktelser, herunder pantsette sine pengekrav. Avtalen inneholdt også, som nevnt, en oppsigelsesklausul hvoretter långiver kunne si opp avtalen (uten mislighold) med en måneds varsel og kreve tilbakebetaling av hele lånet. Basert på intervjuene kan det se ut som om denne oppsigelsesklausul er uheldig formulert og at meningen, fra begge parter, skulle være at låntager kunne innfri hele lånet når som helst. Men dette framgår av punktet om forfallstid. Utvalget drøfter ikke dette punktet nærmere idet det er uten betydning for våre konklusjoner. Det må likevel tillegges at om denne innvendingen om uheldig formulering er reell, framstår undertegnelsen fra NSMs side som et uforståelig hastverksarbeid, ikke minst basert på de lånesummer det her er tale om.

Utvalget legger til grunn at det både i navnet og gavnet ble inngått et reelt lån mellom NSM og Snarøyveien 36 AS. Ordlyden i leieavtalen, låneavtalen med tilleggsavtaler, gir ingen mulighet for å komme til en annen konklusjon. Låneordningen var ønsket fra NSM, åpenbart for at de kunne ha muligheter til å innfri lånet uten å belastes med utgiftene som dette representerte gjennom hele leieperioden. En tro på betydelig budsjettmessig økning må ligge til grunn for en slik tilnærming.

Det er ikke rom for tvil at partene ved undertegnelsen av leieavtalen og i særdeleshet låneavtalen av 8. juli 2022 forstod, eller i det minste måtte forstå, at det var reelt sett, faktisk og rettslig, et lån NSM opptok. Dette var ikke særtilpasninger av et bygg som utleier skulle bekoste og med utjevning av utgiftene over husleien i hele leieperioden. Dette gjelder utvilsomt begge parter.

Det aktuelle lån har atskillig likhetstrekk med en kassakreditt. Fakturaer for innkjøp til NSM ble adressert til Snarøyveien 36 AS for utbetaling.

Uten at det er avgjørende for utvalgets vurdering nevnes også at Regjeringsadvokaten har lagt til grunn i sin tilråding til JD om staten var forpliktet til å innfri lånet, at det var et lån. Prop. 34 S (2023–2024) (nevnt ovenfor) bygger på den samme forståelsen slik også Stortingets vedtak i samme sak gjør.

For ordens skyld tillegger utvalget at en slik låneavtale er annerledes enn en avtale om investeringsleie.



6 Utvalgets vurderinger

6.1 Innledende merknader

NSM hadde en visjon om å samlokalisere seg til *ett NSM* før overføringen til JD. Det er blant annet nevnt i Langtidsplanen for forsvaret 2017–2020, jf. Prop. 151 S (2014–2016). NSM hadde over flere år vokst i antall ansatte, også etter overføringen til JD. Det hadde medført at NSM hadde lokaler på fire ulike steder i Osloregionen.

NSM var tidligere administrativt underlagt Forsvarsdepartementet (FD) som har en noe større handlefrihet til å planlegge og gjennomføre investeringer enn i justissektoren. FD praktiserer i større grad en helhetlig rammestyring og en form for porteføljestyring av investeringer i forsvarssektoren, og har flere felles administrative ordninger som etatene kan benytte, blant annet Forsvarsbygg. Etter overføringen til Justis- og beredskapsdepartementet (JD) i 2019 ble NSM stilt overfor et nytt regelverk i sivil sektor, blant annet Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) sin bygge- og leiesaksinstruks.

Utvalget kan ikke utelukke at overføringen av det administrative ansvaret for NSM fra Forsvarsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 har påvirket NSMs arbeid med leie- og lånekontraktene.

Høsten 2021 var det i ferd med å oppstå et visst tidspress i arbeidet med å samlokalisere NSM. Kontrakten for lokalene i Sandvika ville gå ut i 2024, og markedskontaktene måtte følges opp. NSM valgte å husholdere med opplysninger om saken til JD. De så risiko i mulig intern motstand mot samling av NSM og de fikk, etter egen oppfatning, avklart at de kunne gå videre uten Statsbyggs løpende rådgivning.

Utvalget ser at det er gode argumenter for å samle NSM og har forståelse for at direktoratet blant annet av tidshensyn ville ha framgang i prosessen. Men det skulle vise seg at NSM ikke var rustet til på egenhånd å gjennomføre en slik leieprosess.

Det har – som nevnt – gjennom en årrekke vært en vekst i antall ansatte og driftsbudsjett i NSM, jf. omtale i kapittel 2. Fra 2022 ble det skapt en forventning om ytterligere vekst, særlig i forbindelse med «Ukrainaproposisjonen», jf. Prop. 78 S (2021–2022) våren 2022. Ledelsen i NSM satte i gang flere tiltak for å bruke bevilgningen og vedtok å tilsette flere nye tilsatte enn det som var finansiert gjennom proposisjonen. Samtidig økte ambisjonen om investeringer på IKT-området i det nye bygget på Fornebu, som ble finansiert gjennom lån fra utleier.

6.2 NSM

1. NSM tok opp lån på inntil 200 mill. kroner fra utleier. NSM har ikke adgang til å låne.

I utkastet til leiekontrakt som NSM sendte til JD 25. mai 2022 var det, som tidligere nevnt, et punkt (28.7) om at utleier skulle «finansiere Leietakers spesialtilpasninger/sikkerhet oppad begrenset til NOK 48 mill. kroner ekskl. mva.» Det var lagt opp til at disse investeringene skulle tilbakebetales over leieperioden som en annuitet med et avkastningskrav på 5 prosent. I innstillingen fra prosjektet til ledergruppen i NSM 31. mai 2022 brukes betegnelsen «investeringsleie» om tilbakebetalingen av denne investeringen.

Allerede 20. mai 2022 forelå det et tilbud fra Norwegian Property ASA (NPRO)² om et lån på opptil 100 mill. kroner inkl. mva. I den endelige leiekontrakten som ble signert 1. juni 2022 var punktet om spesialtilpasninger/sikkerhet (nå punkt 28.8) endret og betegnelsen lån står i leiekontrakten med henvisning til en egen avtale om dette. Ifølge NPRO ønsket NSM en fleksibilitet i tilbakebetalingen av investeringen. Ordinær leie gir ikke grunnlag for det. Derfor tilbød NPRO et lån på vegne av Snarøyveien 36 AS, som ble akseptert av NSM og avtalt.

En del av utstyret som ble kjøpt inn under denne investeringen, hadde ikke noe med selve leieforholdet å gjøre, men var en modernisering av og kapasitetsøkning på NSMs IKT-utstyr, samt møbler. Det står i leieavtalen at tilleggsinvesteringen ikke har varig verdi for utleier. NPRO mener at det er NSM som eier utstyret som er kjøpt inn under låneavtalen. Så vidt utvalget forstår, hadde ikke NSM et bevisst forhold til eierforholdet.

Ifølge låneavtalen som ble undertegnet 8. juli 2022 skulle lånet betales tilbake kvartalsvis som et annuitetslån, men slik at «Låntaker til enhver tid kan velge å tilbakebetale lånet». I tillegg kan «Långiver si opp Låneavtalen med én måneds varsel.» Disse betingelsene avviker fra leieavtalens betingelser om leietid.

Låneavtalen ble senere utvidet, først til 160 mill. kroner 11. januar 2023 og deretter til 200 mill. kroner 1. september samme år.

Det synes ikke å ha vært bevissthet i NSM om at dette var et lån og at det skiller seg fra en leieavtale.

Reelt sett var det utvilsomt et lån, jf. kapittel 5.

Et statlig forvaltningsorgan har ikke fullmakt til å ta opp lån for å finansiere utgifter. Det gjelder selv om det skulle være mulig å tilbakebetale lånet innenfor uendret budsjetttramme i en gitt låneperiode. Å ta opp lån for å finansiere statlige utgifter er brudd på Grunnloven § 75 bokstav d som sier at Stortinget skal

² Tilbud om lokalleie og lån kom på eposter og dokumenter med signatur fra Norwegian Property ASA (NPRO) som eier av Snarøyveien 36. Forhandlingene ble også gjort med ansatte i NPRO. Både avtalene om leie av lokaler og låneavtalen er signert for Snarøyveien 36 AS som utleier/långiver.

bevilge pengene som trengs til statsutgiftene. Etter samme bestemmelse bokstav b kan bare Stortinget åpne lån på rikets kreditt. Å inngå forpliktelser om utbetaling i senere budsjettår uten samtykke fra Stortinget er brudd på Stortingets bevilgningsreglement § 6 første ledd.

2. NSM hadde heller ikke dekning i de gjeldende budsjetter for de samlede leie- og lånekostnadene de påtok seg, slik regelverket sier det skal være

NSM tok i sitt innspill 28. oktober 2019 til statsbudsjettet 2021 opp behovet for samlokalisering. De skrev der at «Det må påregnes at arealbehovet vil innebære budsjettmessige konsekvenser utover det som kan håndteres innen direktoratets ramme.» I NSMs innspill 9. november 2020 til statsbudsjettet 2022 skrev de at «Foreløpige estimater antyder mellom 5-20 mill. kroner/år i varige EBA-utgifter»

Fullmakten til å inngå leieavtaler i henhold til bevilgningsreglementet § 6 andre ledd, som Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har delegert til NSM, har et vilkår om at utgiftene ved den nye avtalen «må kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden».

Til tross for at de tidligere har sagt at det ikke var mulig å dekke dette innenfor gjeldende ramme, har NSM likevel i sin interne planlegging arbeidet ut fra at de kunne dekke utgiftene ved samlokalisering innenfor gjeldende budsjett for leieavtalen og en investering i sikkerhetstilpasning på 60 mill. kroner. Dette lå blant annet til grunn i et internt forslag i NSM av 18. mai 2022.

NSM hadde i sine interne beregninger i innstillingen fra prosjektet 31. mai 2022 til ledergruppen vurdert at det var mulig å nedbetale en investering i sikkerhetstilpasning opp til rundt 85 mill. kroner i tillegg til husleien innenfor virksomhetens budsjetttramme.

Det var en optimisme i NSM om at det ville komme økning i budsjettet. Direktøren ga inntrykk av at hun hadde god dialog med ledelsen i både JD og FD og det skapte en forventning i organisasjonen at det ville komme mer penger. En epost fra JD i forbindelse med arbeidet med «Ukrainaproposisjonen» fra 21. mars 2022 bidro også til optimismen. Eposten viser en omgruppering av et innspill fra NSM til satsingsforslag i en tabell med opptrapping av satsingen i årene framover. JD tar i eposten tydelig forbehold og ber NSM planlegge ut fra 2022-nivået. NSM brukte likevel tabellen i eposten i et ledermøte 31. mars 2022 som en stipulert økning i budsjettrammen.

Den endelige lånesummen på 200 mill. kroner går klart utover det virksomheten kunne betjene innenfor uendret budsjetttramme. På dette tidspunktet visste NSM at de ikke hadde mulighet for å dekke hele investeringen innenfor rammen.

Det ble sendt inn innspill til satsingsforslag fra NSM til de fleste budsjetttrundene i 2022, jf. omtale i punkt 11 nedenfor.

I et beslutningsgrunnlag til ledermøtet i NSM 1. desember 2022 ble det valgt en investeringsramme på 180 mill. kroner. 20 mill. kroner ble forutsatt finansiert

over driften de nærmeste to årene. Dette lå til grunn for inngåelse av tilleggsavtale 1 til låneavtalen hvor lånerammen ble økt til 160 mill. kroner. NSM forventet at dette ville medføre behov for å redusere antall stillinger med om lag 19, uten at det var drøftet på hvilke områder reduksjonen kunne tas.

Selv om investeringen hadde vært direkte knyttet til leiekontrakten og tilbakebetalingen innbakt i leiekostnaden, ville omfanget av investeringen ført til at virksomheten gikk utover fullmakten til å inngå leieavtaler i bevilgningsreglementet § 6 andre ledd, jf. rundskriv R-110. Kravet i denne fullmakten er at leien skal holdes innenfor et uendret bevilgningsnivå på budsjettposten i hele avtaleperioden. Når ikke det kravet kan oppfylles, må saken fremmes for Stortinget gjennom overordnet departement for å få en økt bevilgning.

NSM la til grunn at de måtte gjøre en stor omprioritering i virksomheten (19 av 340 stillinger/årsverk) for å kunne nedbetale investeringen innenfor uendret bevilgningsnivå. En så stor omprioritering har ikke NSM fullmakt til å gjøre fordi det ville måtte få negative konsekvenser for tjenesteleveransene.

I de beregningene NSM bygget på, var det imidlertid flere feil, jf. punkt 5 nedenfor. Etter utvalgets syn ville de heller ikke hatt dekning for en investering på 85 mill. kroner, og knapt på 60 mill. kroner. Med andre ord er det betydelige beløp det er tale om.

3. Leiekontrakten ble underskrevet før Justis- og beredskapsdepartementet hadde behandlet saken ferdig

Direktøren i NSM signerte leiekontrakten 1. juni 2022. Det er snaut tre uker etter at de sendte saken til JD og bare en uke etter at NSM sendte et utkast til leiekontrakt til JD. Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) skulle uttale seg om leieforholdet og deres uttalelse ble mottatt av JD 13. juni. JD ga klarsignal til NSMs flytting og nye leieforhold 20. juni 2022.

NSM var kjent med at KDD skulle uttale seg i henhold til bygge- og leiesaksinstruksen og at JD skulle godkjenne leieforholdet. Ledelsen i NSM diskuterte risikoen for direktøren ved å signere kontrakten før JD hadde gitt tilbakemelding.

4. NSM brøt sin plikt til å opplyse til riktig tid Justis- og beredskapsdepartementet om leiekontraktens presise innhold og om de sviktende økonomiske forutsetningene for kontrakten

Departementenes instruks til NSM sier at NSM skal «på eget initiativ og uten unødig opphold informere FD og JD om saker av særlig viktighet, eller av prinsipiell eller politisk karakter innenfor sitt ansvarsområde». Etske retningslinjer for statstjenesten sier at «Statsansatte skal alltid gi korrekte og tilstrekkelige opplysninger, enten det er til andre myndigheter, selskaper, organisasjoner eller innbyggere.»

Etter at NSM sendte utkastet til leiekontrakt til JD, ble leiekontrakten endret vesentlig uten at NSM varslet JD om dette. Punktet om spesialtilpasninger/sikkerhetstiltak i bygget ble endret både i omfang og finansieringsform. Omfanget økte fra 48 mill. kroner ekskl. mva. til 100 mill. kroner inkl. mva. og senere til 200 mill. kroner. Finansieringsformen ble endret til et lån som er beskrevet i

en ny separat avtale. Som omtalt ovenfor er både omfanget av investeringen og finansieringsformen et brudd på de fullmaktene NSM hadde.

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

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

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

5. Beslutningsgrunnlaget i NSM var verken fullstendig eller korrekt og heller ikke kvalitetssikret eller forstått på ledernivå

NSM skrev i sitt brev til JD 11. mai 2022 at «Samlede leiekostnader for planlagte arealer ventes å utgjøre cirka 28,5 mill. kroner. Inkludert i beløpet er husleiekostnader, driftskostnader/felleskostnader, kostnader knyttet til spesialtilpasninger og investeringer, leieinntekter fra partnere/FCKS, samt den direkte driftsbesparelse NSM vil få gjennom mer effektiv drift.» NSM skrev videre at det «ventes en begrenset økning av netto merutgifter til årlig husleie og drift, på ca. 2 mill. kroner ved leie av lokaler på Fornebu.» NSM har ikke kunnet finne dokumentasjon av beregningen av den forventede økningen i leiekostnader fra nivået før flyttingen (2022) på 26,6 mill. kroner til 28,5 mill. kroner slik det er omtalt i NSMs brev. Økningen framstår som misvisende og kan være feil.

På bakgrunn av ulike saksframlegg til ledermøtet i NSM har utvalget forsøkt å rekonstruere den forventede nye netto leiekostnaden, jf. tabell 6.1.

Tabell 6.1 Oversikt over beregning av netto leie i Snarøyveien 36

Tekst (tall oppgitt i mill. kroner)	Utgangssituasjon	Forslag 18.05.2022	Innstilling 31.05.2022	Kontrakt 01.06.2022
Tilleggsinvestering (planlagt)	0	60,0	85,6	100,0
Grunnleie inkl. felleskostnader	31,4	35,5	35,5	35,3
Parkering	0	3,9	3,9	3,9
«Investeringsleie» fra tilleggsinvesteringen (annuitet)	0	5,8	8,2	9,6
Sum leiekostnad (brutto)	31,4	45,2	47,7	48,8
Effektivisering		-4,0	-4,0	-4,0
Inntekter lokaler	-4,8	-10,0	-10,0	-10,0
Sum leiekostnad (netto)	26,6	31,2	33,7	34,8
Antatt overhead fra 90 nye stillinger		-6,8	-6,8	-6,8
Netto leiekostnad lagt til grunn i NSM	26,6	24,4	26,9	28,0

Det er sentrale forutsetninger i disse beregningene som ledelsen i NSM ikke har stilt spørsmål ved eller kvalitetssikret før det ble lagt fram for ledergruppen og tatt beslutning. Administrasjonen oppdaget feil i beregningen og orientert øverste ledelse i NSM 10. mai 2023, nesten et helt år etter at leiekontrakten ble signert. Det gjelder forutsetningen om nye stillinger og inntekter fra partnere. Utvalget er gjort kjent med at bevilgningsøkingen i forbindelse med «Ukraina-proposisjonen» i 2022 ga NSM et rom for å tilsette om lag 35 nye stillinger med helårseffekt fra 2023. NSM la i de økonomiske beregningene til grunn videre bevilgningsøking og planla for å tilsette 90 stillinger, inkl. vakanser.³ Det utgjorde at forventet husleiebidrag fra overhead på nye stillinger ble vurdert 4,2 mill. kroner for høyt. Det viste seg også at den forutsatte inntektsøkningen fra partnere var beregnet 4,2 mill. kroner for høyt. Dette er framstilt i tabell 6.2.

3 90 nye stillinger nevnes i flere dokumenter, bl.a. i brevet til JD 11. mai 2022 om å inngå leiekontrakt med Snarøyveien 36 AS. NSM har brukt dette tallet på ulike tidspunkter i de økonomiske beregningene for netto leiekostnad. Utgangsnivået for å telle 90 nye stillinger varierer i dokumentene. Utvalget har ikke grunnlag for å vurdere hvilken betydning det kan ha for kvaliteten på beregningen av netto leiekostnad.

Tabell 6.2 Oversikt over feil i beregningsgrunnlaget

Tekst (tall oppgitt i mill. kroner)	Kontrakt 01.06.2022
Leiekostnad lagt til grunn i NSM	28,0
Feil i forutsetningene ¹⁾ (inntekter, overhead nye stillinger)	8,4
Økt tilleggsinvestering til 200 mill. kroner og økt rente, økt annuitet	15,0
Netto leiekostnad før utløst opsjon 5. etasje	51,4
Utløst opsjon 5. etasje ²⁾	11,5
Ny netto leiekostnad inkl. annuitetsbetaling på lånet, ca.	62,9

¹⁾ For høy inntektsøkning partnere 4,2 mill. kroner og overhead fra ca. 55 ikke-finansierte nye stillinger

²⁾ Ikke hensyntatt eventuelle framleieinntekter fra 5. etasje

Den varslede økningen i netto husleiekostnaden på 2 mill. kroner ble i realiteten en økning på om lag 25 mill. kroner, før opsjonen på femte etasje ble utløst.

Da feilene ble oppdaget i mai 2023, var tilleggsinvesteringen økt til 160 mill. kroner og merverdiavgift var ennå ikke inkludert. Disse feilene ble likevel ikke kommunisert til JD i forbindelse med at NSM sendte brev til departementet 11. mai 2023 for å utløse opsjonen på 5. etasje, som vil øke husleiekostnaden ytterligere med 11,5 mill. kroner med helårsvirkning fra 2026 (halvårsvirkning i 2025). Opprinnelig hadde NSM internt lagt til grunn at leiekostnaden for 5. etasje var 4,5 mill. kroner.

I flere av saksframleggene om flyttingen har flytteprosjektet og administrasjonen i NSM påpekt risiko. Ledelsen har likevel gått videre og økt ambisjonen underveis i prosessen.

6. Bygge- og leiesaksinstruksen, som sier at før avtalen inngås skal alle relevante forhold være avklart og vurdert, ble brutt

Forhandlinger med utleier ble gjennomført uten en kravspesifikasjon for tilpasning av bygget til NSMs behov. Kravspesifikasjonen har blitt til underveis.

NSMs kravspesifikasjon i mai 2020 ved innhenting av tilbud fra aktører i markedet omtaler at NSM skulle selv levere, montere og bekoste enkelte anlegg/anleggsdeler, utstyr og installasjoner i tillegg til utleiers standard tilbud. Omfanget av dette arbeidet var ikke klargjort i kravspesifikasjonen.

I interne dokumenter i NSM var det lagt til grunn at disse tilpasningsinvesteringene vil ligge på rundt 60 mill. kroner og være om lag på samme nivå hos alle tilbyderne. Omfanget var likevel ikke avklart tidlig i prosessen i NSM, og omfanget økte i perioden februar 2022 til januar 2023 fra rundt 60 mill. kroner til 160 mill. kroner. Summen var i realiteten 200 mill. kroner fordi NSM hadde

utelatt merverdiavgift i sine beregninger. Investeringene var også utvidet fra bare bygningsmessige tilpasninger til å inkludere en del IKT-utstyr og møbler.

Dette er et brudd på bygge- og leiesaksinstruksen. Instruksen sier i punkt 3.1 at «Før avtalen inngås, skal alle relevante forutsetninger for leieavtalen være avklart og vurdert. Dette gjelder bl.a. regulering av husleie, oppsigelsesadgang/betingelser for forlengelse av avtale, ev. kjøpsopsjon, regulering og belastning av øvrige driftsutgifter (for eksempel strøm, vaktmestertjenester og resepsjon mv.), brukerutstyr og planlagte større vedlikeholds- og ombyggingsarbeider som vil få konsekvenser for leieutgiftene, samt ev. tomgangsleie for eksisterende lokaler.»

Statsbyggs veiledning om instruksen sier: «Utredningen skal inneholde en konkret analyse av virksomhetens framtidige arealbehov, hvor en plikter å ivareta hensynet til areal- og ressurseffektivitet. Det skal ikke planlegges for vekst i antall ansatte, og det bør vurderes nye arbeidsformer som er mer arealeffektive enn tradisjonelle kontorlokaler som ofte har cellekontorer til flertallet av de ansatte.»

NSM planla for en stor vekst i antall ansatte. Dette var ikke forankret i JD, og bare rundt 35 av planlagte 90 nye stillinger var dekket av bevilgningsnivået fra 2022 (etter «Ukrainaproposisjonen» og helårsvirkningen i 2023). Bygge- og leiesaksinstruksen, punkt 2.2, legger til grunn at det normalt ikke planlegges for vekst i antall ansatte.

NSM var tydelig på sin egen forutsetning om en stillingsvekst på 90 personer i sitt brev om flyttingen til Fornebu i mai 2022. JD kommenterte ikke vekstambisjonene da de godkjente NSM flytteleplaner til Fornebu i juni samme år. JD kommenterte heller ikke budsjettforutsetningen om uendret bevilgningsnivå i godkjenningbrevet.

Utvalget har ikke grunnlag for å vurdere om anskaffelsene som er finansiert ved lånet, er i tråd med anskaffelsesregelverket i staten. Utvalget har fått opplyst at både NSM og NPRO har anskaffet varer og tjenester under hver sine rammeavtaler med leverandører og har vært kontraktspart for hver sine anskaffelser. Det ligger kravspesifikasjon(er) til grunn for bestillinger gjennom NPRO for arbeid som skulle utføres av NPRO sine leverandører. Med utgangspunkt i kravspesifikasjon fikk NSM tilbud med fastprisavtaler på de forskjellige komponentene. For IKT-utstyr og adgangskontroll er det benyttet NSMs egne eller Forsvarets rammeavtaler. Møbler er kjøpt via NPROs rammeavtale. Alle fakturaer har likevel vært adressert til NPRO slik at NSM ikke har behandlet noen fakturaer i sitt fakturabehandlingssystem. NPRO har betalt fakturaene. Utvalget har ikke sett kjøpsordrer eller annen dokumentasjon av anskaffelsene og har ikke hatt grunnlag for å vurdere enkeltkjøp opp mot det statlige anskaffelsesregelverket.

7. Leiekontrakten ble undertegnet før vedlegget med tilleggsavtalen om særtilpasninger, lån og investeringer var utarbeidet

Leiekontrakten ble undertegnet 1. juni 2022. Da var ikke vedlegg 8 om leietakers egne spesialtilpasninger/sikkerhetstiltak i bygget, inkludert kravspesifikasjon til disse, ferdig. I kontrakten som ble signert står det i punkt 28.8 «dette Vedlegget

er under utarbeidelse i samarbeid med Leietaker og vil ikke være klart ved signeringstidspunktet, og vil således paraferes i ettertid.»

Låneavtalen ble undertegnet 8. juli 2022, jf. punkt 1 ovenfor. Utvalget har ikke sett kravspesifikasjonen til spesialtilpasninger/sikkerhetstiltak i bygget som leieavtalen viser til.

I bygge- og leiesaksinstruksen punkt 3.1, jf. omtale ovenfor, står det: «Før avtalen inngås, skal alle relevante forutsetninger for leieavtalen være avklart og vurdert.» NSM brøt instruksen på dette punktet.

8. Det var også øvrig svikt i saksbehandlingen i NSM ved inngåelse av leie- og lånekontraktene

Det har vært svikt i saksbehandlingen i NSM helt fra starten av flytteprosessen til Fornebu.

JD understrekte i sitt oppdragsbrev 15. oktober 2020 til NSM at bygge- og leiesaksinstruksen skal følges ved utredningen av arealbehov, herunder eventuell forberedelse av ny leiekontrakt. Denne instruksjonen sier at alle relevante forhold skal utredes i henhold til kravene i utredningsinstruksjonen, og den pålegger overordnet departement å påse at dette blir gjort.

NSM fulgte ikke opp utredningsinstruksens krav, verken om tilstrekkelig utredning av konsekvenser av alternativene eller involvering av berørte parter. Svakheter ved involveringen av berørte er nærmere omtalt nedenfor i punktene 13 og 14.

Utvalget har ikke sett et samlet beslutningsgrunnlag med en helhetlig kost/ nytte-vurdering av samlokaliseringen og flytteprosessen og legger til grunn at det ikke finnes. Behandlingen i ledergruppen i NSM har bare vært knyttet til delbeslutninger underveis i prosessen.

Bygge- og leieinstruksjonen legger til grunn at det ikke skal planlegges for vekst i antall ansatte, og bevilgningsreglementet forutsetter uendret bevilgningsnivå. Overordnet departement kan avvike fra denne forutsetningen. I leiesaken planla NSM på egenhånd for en relativt stor vekst på 90 ansatte i sin arealberegning med tilhørende budsjett. Dette ble lagt til grunn i NSMs svarbrev i mai 2022. JD kommenterte ikke dette da de godkjente leieforholdet i juni 2022.

Det var ikke bevissthet i NSM om eierskap til investeringene og til håndtering av merverdiavgift på investeringene når de ble finansiert gjennom utleier. Dersom investeringene hadde blitt betalt på vanlig måte av NSM, ville de kommet inn under nettoføringsordningen i staten avhengig av hva som ble anskaffet. I så fall ville belastningen på NSMs budsjettkapittel vært eksklusiv merverdiavgift. Merverdiavgiften under nettoføringsordningen ville vært ført på et sentralt kapittel i statsbudsjettet i tråd med bestemmelsene i FINS rundskriv R-116. Ettersom det var utleier som betalte fakturaene, opparbeidet NSM en forpliktelse overfor utleier for et lånebeløp på inntil 200 mill. kroner.

Etter det utvalget er kjent med, har NSM så langt i sitt regnskap ikke bokført utleggsoppstillinger og fakturaer med dokumentert merverdiavgift, men bare

avdrag og renter på et lån, jf. tilleggsbevilgning i Stortinget desember 2023. Utvalget mener at så lenge det som er anskaffet er NSMs eiendom, skulle de «underliggende transaksjonene» vært bokført i NSMs regnskap selv om de ble finansiert ved et lån. Det vises til egen omtale av dette nedenfor i punkt 11. Dette bør undersøkes nærmere med sikte på riktig behandling i regnskapet etter statens økonomiregelverk. Vi gjør oppmerksom på at bevillingen fra Stortinget på 200 millioner på NSMs budsjett, kapittel 457, post 21 i 2023 er inklusive mva.

Utvalget registrerer at NSM ikke vurderte å dekke de økte kostnadene som følge av mva. med å redusere ambisjonsnivået.

9. NSM brukte ikke Statsbygg som rådgiver, slik de har plikt til

NSMs forespørsel til aktører i utleiemarkedet ble sendt ut 20. mai 2020. NSM var da gjort kjent med KDDs krav om å bruke Statsbygg som rådgiver ved leie av lokaler i markedet, jf. brev fra JD til NSM 2. mars 2020. JD åpnet i oppdragsbrevet 20. oktober 2020 for at NSM kunne bruke Forsvarsbygg i stedet for Statsbygg «i de tilfellene (det) anses som mest hensiktsmessig». NSM valgte å fortsette med å kjøre prosessen mot markedet på egenhånd.

I 2021 fikk NSM en vurdering fra Statsbygg om valg av formålsbygg eller konkurransebygg (eie/leie) og om lokalisering i Bærum. Statsbygg ble imidlertid ikke brukt som rådgiver til å kvalitetssikre NSMs arbeid med arealbehov og å forhandle med utleiere om leiekontrakt.

Hadde NSM brukt Statsbygg som rådgiver og fulgt deres tilhørende retningslinjer, slik de var pålagt, ville opptak av lån ikke kunne skjedd og andre feil vært unngått.

10. Lånet er delvis brukt til å finansiere investeringer som NSM har bedt om bevilgninger til (satsingsforslag). De har ikke forventet og forholdt seg til regjeringen og Stortingets prioriteringer.

Ledelsen i NSM besluttet 1. desember 2022 å gå videre med en ramme for investeringen på 180 mill. kroner, som førte fram til låneavtalen på 160 mill. kroner 11. januar 2023. NSM la til grunn at 20 mill. kroner kunne dekkes over driften over to år. Saksdokumentet til ledergruppen 1. desember 2022 viser disse hovedkategoriene (tall ekskl. mva.):

- Sikkerhetstiltak 81 mill. kroner, herunder tilrettelegging for framtidig høygradert IKT-infrastruktur
- IKT 79 mill. kroner, herunder utskifting av og delvis utvidelse av matriseløsning og IKT-infrastruktur
- Møbler 20 mill. kroner

Sikkerhetstiltakene gjelder bygningsmessige tiltak.

Noe av IKT-delen av investeringen gjaldt utskifting av eksisterende matrise og gradert plattform (as is), men det var også inkludert en utvidelse av disse delene for å gjøre de tilgjengelig for flere arbeidsstasjoner enn tidligere. I

tillegg er det tilrettelagt infrastruktur for framtidig høygradert plattform som NSM har spilt inn et satsingsforslag om. Utvalget har fått opplyst fra NSM at de anslår at om lag 35-40 prosent av IKT-investeringen kan kategoriseres som utstyr, mens 60-65 prosent kan kategoriseres som byggnær infrastruktur. Dette siste er da typisk knyttet til elkraft, kjøling, kabling, fiber med videre. Det er ikke klare grenser mellom kategoriene, så fordelingen må anses som et grovt anslag.

Utvalget oppfatter at møbler er utenfor det som kan finansieres gjennom en leieavtale.

NSM har spilt inn til JD satsingsforslag som delvis overlapper innkjøpene til modernisering av og kapasitetsøkning på NSMs IKT-utstyr som er finansiert under låneavtalen. NSM har bekreftet at det er «delvis link/sammenfall mellom satsingsforslag og investeringene som er gjort på Fornebu». Det ble blant annet fremmet satsingsforslag i brev 1. juli og 22. august 2022 med innspill til nysalderingen av 2022-budsjettet. I disse brevene skisseres behov for 10 mill. kroner til oppgradering av høygradert plattform og 25 mill. kroner til investeringskostnad til sikring i nye lokaler på Fornebu. I brev 24. oktober og 25. november 2022 fremmet NSM satsingsforslag til 2024-budsjettet om blant annet høygradert plattform. Satsingsforslagene ble ikke prioritert i JD og/eller i regjeringens budsjettprosess.

11. NSMs årsregnskap for 2022 gir ikke et dekkende bilde, og regnskapsføring for 2023 må være i tråd med økonomiregelverket

NSMs årsregnskap for 2022 ga ikke et dekkende bilde av den økonomiske stillingen

I bestemmelser om økonomistyring i staten er det et krav at statlige virksomheter skal avlegge årsregnskap. Årsregnskapet skal gi et *dekkende* bilde av virksomhetens disponible bevilgninger og av regnskapsførte utgifter, inntekter, eiendeler og gjeld. Ettersom NSM bare fører et kontantregnskap, er det ikke dokumentert direkte tallfeil i regnskapet i 2022. Årsregnskapet gir likevel ikke et dekkende bilde av blant annet virksomhetens gjeld. For å gi et dekkende bilde i årsregnskapet 2022 skulle NSM ha beskrevet tilleggsinformasjon om at virksomheten hadde påtatt seg en framtidig forpliktelse som et lån, jf. Finansdepartementets rundskriv R-115. Lånet var ved utgangen av 2022 opptil 100 mill. kroner og ble økt til 160 mill. kroner 11. januar 2023 før årsregnskapet 2022 ble avlagt.

Utvalget vil understreke at NSM er en virksomhet som ville hatt nytte av et virksomhetsregnskap etter de periodiserte regnskapsstandardene i staten (SRS). SRS ville gitt et tydeligere krav til NSM om å føre lånet og de eiendelene som er finansiert ved lånet, i regnskapets balanse. Dette ville gitt bedre informasjon om den økonomiske situasjonen i virksomheten og ville gitt grunnlag for å føre avskrivninger som viser kostnadene i NSM.

Regnskapsføringen i NSM må være i tråd med økonomiregelverket

Til utvalget har det vært gitt ulike opplysninger om eiendomsforhold knyttet til de investeringer som lånet dekket. Det er derfor grunn til å redegjøre nærmere for regelverket om belastning av utgifter, pådratt av leietaker, og som

dekkes av långiver. Utvalget forutsetter at NSM følger opp at transaksjonene mellom partene faktureres og bokføres riktig.

NSM har ansvar for å påse at transaksjonene knyttet til investeringene som er finansiert ved lånet fra Snarøyveien 36, blir fakturert og bokført korrekt etter reglene for bokføring i statens økonomiregelverk, jf. omtale i avsnitt 3.1. Det vil legge til rette for at regnskapsrapporteringen og avgiftsbehandlingen blir riktig.

NSM har avtalt å leie lokaler av Snarøyveien 36 AS. Ifølge avtalen har de en fast pris for lokalene til en gitt ferdigstillelse, som ikke inkluderer NSMs investeringer.

De inngår en låneavtale, en form for kassekredittløsning oppad begrenset til 200 mill. kroner, som skal dekke NSMs investeringsbehov. Renter og avdrag er tydelig avtalt. Det er en åpen bok løsning hvor NSM kan bestille både varer og tjenester, spesialtilpasninger, som skal utføres på bygget, men hvor långiver betaler.

I det NSM leier lokaler inkludert ønskede investeringer, har de fått overlevert en vare og eller en tjeneste fra utleier. Denne varen eller tjenesten skal NSM motta faktura på i henhold til statens regler for bokføring, jf. økonomiregelverket. Det må behandles på en av to måter:

- i form av en transaksjon
- eller over en periode (typisk leie)

Nå er det ifølge både leietaker og utleier avklart at der er NSM som eier spesialtilpasningene, utstyret og tjenestene, som er kjøpt fra underleverandørene. Med bakgrunn i dette faktum kan ikke NSM få anskaffelsene fakturert i form av leie. De må enten motta en utleggsoppstilling eller en faktura.

Hvorvidt det er en utleggsoppstilling eller faktura, avgjøres av om det er NSM eller utleier som er den reelle kontraktsparten overfor underleverandørene. Dersom NSM er den reelle kontraktsparten og utleier bare har tilrettelagt gjennom betaling, så er det en utleggssituasjon, jf. merverdiavgiftslovens paragraf 4-1, 2. ledd. Det medfører ingen avgiftsbehandling hos utleier. NSM skal behandle betaling av utlegget i tråd med gjeldende regler i staten for kontroll, bokføring og rapportering av utgifter og merverdiavgift⁴, jf. omtale i avsnitt 3.1 og 3.4.

Dersom utleier er den reelle kontraktsparten til underleverandørene, skal NSM motta en faktura. Utleier selger varer og tjenester, og NSM skal motta en faktura med mva. som skal behandles på ordinær måte i NSM, jf. økonomiregelverket.

NSM skal også påse at de mottar fakturaer til riktig tid. Faktureringstidspunktet er forskjellig avhengig av hvilken type varer og tjenester som er kjøpt/solgt.

Basert på informasjon fra NSM kan det se ut som NSM og utleier er kontraktspart mot underleverandørene på hver sine deler av leveransen. NSM skal i så tilfelle motta både utleggsoppstillinger og fakturaer fra utleier og

4 Merverdiavgift behandles i tråd med nettoføringsordningen i staten, jf. avsnitt 3.4.

må regnskapsmessig og avgiftsmessig behandle dem i henhold til statens regelverk. NSM trenger nødvendig dokumentasjon for å kontrollere og bokføre de underliggende transaksjonene som er finansiert ved lånet. Dette bør undersøkes nærmere med sikte på riktig behandling i regnskapet etter statens økonomiregelverk.

Utvalget har ikke vurdert om hele eller deler av investeringen ville vært en finansiell leasing dersom avtalen var utformet som en investeringsleie og ikke som en lånekontrakt.

12. Det ble lagt vekt på å skape ett NSM, men visjonen ble ikke fulgt opp med en plan eller prosjekt for å utvikle organisasjonen

Visjonen om *ett NSM* var utviklet før det administrative ansvaret for NSM ble overført fra FD til JD i 2019. Det ble også tidlig kommunisert til JD. Utvalget har imidlertid ikke sett at denne visjonen ble tatt inn i et tydelig endringsprosjekt. Arbeidet med dette har primært dreid seg om å finne egnede lokaler slik at personalet i NSM kunne samles fra fire til to lokasjoner, inkl. Kolsås leir.

Dette har vært planlagt som et flyttestraksjekt. Som det framgår ovenfor, har både utredning og beslutninger i flyttestraksjektet vært mangelfulle. Det ble også arbeidet med å utvikle en felles kultur i NSM.

Utvalget vil stille spørsmål ved hvorfor ikke visjonen om *ett NSM* ble tydeligere adressert i et endrings- eller organisasjonsutviklingsprosjekt. Det ville bidratt til at det kunne blitt lagt tydeligere vekt på sosiale, kulturelle og organisasjonsfaglige problemstillinger for å få til endring. Det ville også kunne gitt en bedre flyttestraksjekt som kunne tatt ut flere synergier.

13. Samlingen av NSM var ikke tilstrekkelig forankret i egen organisasjon

Administrasjonen i NSM hadde møter med organisasjonene underveis i planleggingen av flyttestraksjektet. I den avgjørende fasen våren og forsommeren 2022 ble det likevel tatt beslutninger som etter organisasjonenes oppfatning skulle vært gjenstand for mer inngående partssamarbeid, herunder også drøfting og forhandling etter Hovedavtalen i staten, jf. brev fra organisasjonene i NSM 15. juni 2022.

Det var uro blant medarbeidere i Nasjonalt cybersikkerhetssenter (NCSC) på Langkaia fordi de ikke ønsket å flytte fra relativt nye lokaler og godt samarbeid med IKT-miljøet i FD. Flyttestraksjektet hadde møter med de ansatte på Langkaia uten at de sluttet opp om flyttestraksjektet, og det ble økt turnover der. Ledelsens strategi for å håndtere denne uroen ble til slutt å signere leiekontrakten uten ytterligere intern medvirkning.

Det er fra flere ulike hold i NSM kommet fram at folk ble overrasket over at det var signert kontrakt 1. juni 2022 da det ble kunngjort på et allmøte samme dag.

14. Flyttingen var ikke tilstrekkelig forankret i de to styrende departementene

Samlokalisering av NSM hadde vært et tema før NSM ble overflyttet til JD. I interne plandokumenter i FD er samlokaliseringen nevnt, blant annet i en perspektivplan for EBA i forsvarssektoren med anslag på en investering i bygg til 360 mill. kroner og sikring til 85 mill. kroner for NSM. Dette falt ut av forsvarets plandokumenter etter flyttingen av ansvaret for NSM til JD.

Arbeidet med å forankre flytteprosessen hos de involverte departementene kunne trolig vært bedre. Departementene kunne også bidratt til det. Uroen på Langkaia, se over, ble etter hvert fanget opp i FD. FD sendte brev til JD et halvt år etter at kontrakten var signert og stilte spørsmål ved utredningen og ba om JDs forklaring. Senere i april 2023 uttalte FD at de «ser alvorlig på at NSM i denne saken later til å ha iverksatt flytting uten noen forutgående vurdering av hvilke skadevirkninger dette vil kunne få for de synergieffektene som skulle oppnås ved samlokalisering av IKT-miljøene i FD og NSM.»

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

Utvalget har inntrykk av at NSM mente JD unødvendig forsinket NSM i prosessen. For eksempel ville departementet lenge vurdere et formålsbygg inne i Kolsås leir selv om NSM mente det var uhensiktsmessig både av arealhensyn og fordi det er lite hensiktsmessig å ta imot mange eksterne parter inne i en militærleir. Et annet eksempel var at JD ba NSM utrede samlokalisering med Direktoratet for sivil beredskaps kurscenter i Heggedal i februar 2022. På den annen side stilte også JD gode spørsmål til NSM i merknader til et internt brev-utkast fra NSM, blant annet spørsmål om involvering av miljøet på Langkaia i konsekvensvurderingene.

I Statsbyggs *Veiledning om statlige retningslinjer for leie av lokaler i det private marked* står det: «Virksomheter bør forankre de målsetninger som vedtas for lokalanskaffelsen i eget fagdepartement og påse at departementet holdes løpende orientert om større prosjekters utvikling.»

Utvalget oppfatter at NSM vegret seg for å orientere JD detaljert. NSM holderte med opplysninger for å unngå at det ble forsinkelser i prosessen da kontraktsforhandlingene nærmet seg slutten. Det finnes også dokumentasjon i NSM for at dette var en bevisst strategi for å ha bedre intern kontroll på prosessen. Blant annet er det omtalt i en epost-utveksling 8. februar 2022 mellom to personer i ledelsen. Dersom målene for prosessen var bedre forankret i startfasen, ville dette neppe vært en problemstilling.

Ett konkret eksempel på denne tilbakeholdenheten med å informere JD er at NSM valgte å ikke sende Statsbyggs notat av 21. juni 2021 med vurdering av eie/leie til JD. Da NSM svarte JD på spørsmålene fra KDD i forbindelse med deres uttalelse om leiesaken, skrev NSM at de kunne oversende Statsbyggs

vurdering dersom KDD krevde det. KDD fulgte ikke opp dette, og NSM sendte ikke Statsbyggs notat. NSM refererte bare deler av Statsbyggs vurderinger. Statsbygg skrev eksplisitt i notatet at de anbefalte JD å vurdere om risiko ved leie i markedet er akseptabel for NSM.

Utvalget stiller seg undrende til at JD og NSM ikke har brukt muligheten i den formelle styringsstrukturen som etatsstyringsmøtene representerer. I disse møtene kunne partene ha forankret viktige avgjørelser underveis i prosessen. Begge de involverte departementene ville fått samme informasjon og kunne avklart viktige hensyn for de to departementene. Etatsstyringsmøtene kunne også vært brukt til å følge opp hvordan det gikk med en så viktig forutsetning for NSMs tjenesteleveranser som lokaler og organisering.

Avsluttende merknader om NSM (jf. avsnitt 6.2)

Våren 2022 fikk NSM tilført nye bevilgninger for å møte økte sikkerhetsutfordringer. Direktoratet ansatte flere enn de hadde budsjettmessig dekning for. Tilpasningen her og i leiesaken var preget av direktoratets egen vurdering av de sikkerhetspolitiske utfordringene og en tro på at bevilgningene ville måtte bli økt ytterligere. Utvalget har forståelse for at situasjonen ble oppfattet som bekymringsfull, men vil vise til at statlige virksomheter ikke kan overskride eller forskuttere Stortingets bevilgninger.

6.3 Justis- og beredskapsdepartementet

Det er ingen tvil om at ledelsen i NSM bærer ansvar for låneopptaket og den økonomiske situasjonen de kom i. De var arkitektene bak det hele, og de nærmere vurderinger av deres handlinger er omtalt under avsnitt 6.2. JD vil normalt legge til grunn at underliggende virksomheter lojalt følger lover og regler og lar tilflytte departementet relevant og riktig informasjon til rett tid. Det er likevel grunn til å påpeke ulike forhold ved departementets saksbehandling og den nærmere dialog med NSM i den aktuelle saken.

Styringsdokumentene fra JD til NSM er i det vesentlige tydelige og så langt utvalget har vurdert, i tråd med gjeldende regelverk i staten. Oppdragsbrevet til NSM i 2020 om utredning av framtidig arealbehov er klargjørende og tydelig.

1. JD burde ha satt seg bedre inn i den økonomiske og administrative styringen i NSM ved overføringen fra FD i 2019 og forberedt lederskiftet i 2021 bedre

Overføringen av det administrative ansvaret for NSM kom overraskende på både administrasjonen i de to departementene og direktoratet. I tiden før 2019 var NSM en del av forsvarssektoren og lente seg på forsvarssektorens administrative ordninger. JD rekrutterte en person fra NSM til å lede den seksjonen i departementet som til daglig følger opp direktoratet. NSMs administrative kapasitet, kompetanse og organisering ble likevel ikke vurdert.

Utvalget mener at JD burde skaffet seg bedre kjennskap til organisasjonens faglige og administrative kompetanse og kapasitet da de fikk ansvaret for

virksomheten. Det ville i så fall vært enklere å vurdere hvordan departementet burde følge opp NSM videre. En enkel mulighet som et første steg kunne vært for JD å be om tilgang til internrevisjonen i NSM sin vurdering av organisasjonens modenhet i 2018. Utvalget har ikke sett internrevisjonens rapport fra den tiden.

Ved ansettelse av ny leder i NSM ble det lagt vekt på evne til å utvikle de faglige leveransene fra organisasjonen og gjøre virksomheten og de samfunnshensynene den skal ivareta, synlige. JD kunne ha forsikret seg om – eventuelt ved egnet opplæring – at ny leder var rustet til å styre virksomheten løpende, herunder kontrollere NSMs økonomi.

2. JD burde satt seg godt inn i hvilken rådgivning Statsbygg gir i hele prosessen med å inngå leiekontrakter og fulgt opp kravet fra mars 2020 om at Statsbygg skal bli brukt som rådgiver ved inngåelse av alle leiekontrakter med verdi over 30 mill. kroner

Kravet om å bruke Statsbygg som rådgiver ved inngåelse av leiekontrakter var basert på en gjennomgang som dokumenterte at staten kan spare betydelige beløp gjennom blant annet økt arealeffektivitet, endret lokalisering og bedre vilkår i leieavtalene.

JD burde ha satt seg godt inn i hvilken rådgivning Statsbygg gir i hele prosessen med å innhente tilbud og inngå leiekontrakter og påsett at Statsbyggs tjenester ble brukt. Kravet framgikk riktignok av oppdragsbrevet fra JD til NSM i oktober 2020. Men det ble ikke fulgt godt nok opp senere. Det var flere anledninger til å ta dette opp helt fram til kontrakten ble inngått 1. juni 2022.

En anledning var da NSM sendte et kort brev til JD i november 2021 om at direktoratet går videre i prosessen for å realisere en løsning med samordnet leieforhold i det private markedet i Bærum. Ifølge NSM ba JD om et møte 8. februar 2022 for å følge opp dette brevet. Statsbyggs rolle ble ikke endret.

3. JD kunne bidratt til fortgang i saksbehandlingen i NSM i 2021 og fulgt opp saken i de faste etatsstyringsmøtene med NSM

Som nevnt ovenfor i punkt 14 i kapittel 6.2 er det lite spor etter samlokaliseringen og utredningen av arealbehov for NSM i referater fra etatsstyringsmøter. JD kunne brukt den formelle styringsstrukturen som etatsstyringsmøtene representerer. Dette kunne ha bidratt til bedre dialog og til å ha jevnlig oppmerksomhet om saken.

Det kunne også bidratt til å forhindre misforståelse om nye innspill som for eksempel JDs krav om å utrede samlokalisering med kurscenteret i Heggedal.

4. JD burde fulgt bedre opp sitt eget oppdragsbrev av oktober 2020 og bedt om og vurdert leiekontrakten

JD har i de årlige tildelingsbrevene til NSM delegert fullmakten til å inngå leieavtaler etter bevilgningsreglementet § 6 andre ledd og Finansdepartementets rundskriv R-110. FIN stiller krav i rundskrivet om at «Departementene skal føre kontroll med at fullmaktene nyttes etter forutsetningene». I tildelingsbrevet for 2022, punkt 6.3 har JD også nevnt KDDs bygge- og leiesaksinstruks under

overskriften delegering, men det kan være uklart i hvilken grad hele instruksen er delegert. Det opplyses om at instruksen gir en oversikt over ansvarsforhold, fullmakter og krav til saksbehandling. Etter instruksens punkt 3.1 er departementene ansvarlige for leieforhold som de selv eller underliggende virksomheter inngår i markedet. (I tildelingsbrevet for 2023 er det i delegeringen av fullmakten til å inngå leieavtaler gjort unntak for husleieavtaler, der det vises til at vilkår og prosedyrer i bygge- og leiesaksinstruksen gjelder.)

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

I denne saken stilte JD tydelige krav til saksbehandling i NSM i oppdragsbrevet i oktober 2020. I brevet heter det blant annet: «Som det fremkommer i instruksen om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor, er det departementet som er ansvarlige for å avklare om etatens arealbehov skal dekkes gjennom leie i det private markedet eller løses ved et byggeprosjekt i statlig regi (formålsbygg). Det overordnede hensynet er hva som er økonomisk mest gunstig for staten.

Departementet skal særlig vurdere om de behov, mål og krav som legges til grunn for fremtidig lokaler er på riktig nivå. Dokumentasjonen som skal forelegges JD, skal være tilstrekkelig og forholdsmessig (herunder lokalenes og leiekostnadens størrelse, potensiell økning i leiekostnader, og risiko knyttet til prosjektet), slik at departementet har et godt grunnlag for vurderingen.»

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

Da JD i juni 2022 svarte på NSMs brev om å inngå leiekontrakt i Snarøyveien 36, ga JD ingen eksplisitt godkjenning, men skrev i konklusjonen blant annet at «etter JDs vurdering tilsier KDDs uttalelse i saken ingen justeringer av prosessen for leie av nye lokaler».

NSM refererte i brevene 18. november 2021 og 11. mai 2022 om leieforholdet på Fornebu til at det hadde vært dialog med Statsbygg. JD burde bedt om å få hele Statsbyggs vurdering skriftlig. Da JD ba om dette, var det igjen fordi KDD hadde stilt spørsmål ved bruk av Statsbygg da de fikk forelagt saken i mai 2022. NSM valgte imidlertid ikke å gi Statsbyggs notat til departementene. Dersom JD hadde fått tilgang til dokumentet, ville de sett at Statsbygg tillia JD et særlig ansvar for å vurdere om risiko ved leie i markedet er akseptabel for NSM. Det er for øvrig i tråd med bygge- og leiesaksinstruksen at fagdepartementene er ansvarlige for å utrede lokalbehov på sine ansvarsområder og for å påse at alle relevante forhold blir tilstrekkelig utredet i henhold til kravene i utredningsinstruksen.

Utvalget mener at JD skulle fulgt opp bedre sitt eget oppdragsbrev av oktober 2020 og også bedt om å få leiekontrakten til vurdering slik instruksjonen og den økonomiske verdien av kontrakten tilsier.

5. JD burde ha søkt mer kunnskap om kostnadene ved nytt bygg

NSMs brev 11. mai 2022 om leiekontrakten i Snarøyveien 36 legger til grunn en betydelig vekst i antall ansatte som noe av bakgrunnen for arealbehovet i det nye leieforholdet. Dette var ikke forankret i JD, og bare rundt 35 av planlagte 90 nye stillinger var inkludert i bevilgningsnivået fra 2022 (etter «Ukrainaproposisjonen» og helårsvirkningen i 2023). Denne forutsetningen om vekst er også lagt til grunn i NSMs beregning av netto leiekostnad i Snarøyveien 36. JD har ikke kommentert forutsetningen om vekst i antall ansatte med tilhørende budsjett i sitt svarbrev 20. juni 2022, selv om det er i strid med instruksjonen. JD kommenterte heller ikke forutsetningen om uendret bevilgningsnivå i dette brevet.

Det går fram av drøftingen under punkt 5 ovenfor i kapittel 6.2 at det var uklarhet rundt kostnadene ved det nye leieforholdet på Fornebu. I NSMs brev 11. mai 2022 ble samlede leiekostnader presentert som et nettobeløp, og det ble orientert om en forventet økt leiekostnad på om lag 2 mill. kroner.

JD stilte ikke spørsmål ved denne nettobetraktningen og hvordan det slår ut i statsbudsjettet som er bruttobudsjettet. Økonomistyringen er klart virksomhetens ansvar, men denne presentasjonen var en foranledning for JD til å stille spørsmål.

JD kunne for eksempel bedt om en forklaring på tallgrunnlaget i nettobeløpet der både effektiviseringsgevinst, økte inntekter og bruk av overhead fra nye stillinger var nevnt som bidrag til å dekke leiekostnaden. Det ville gitt nyttig innsikt til JD i vurderingen av budsjettkonsekvenser av samlokaliseringen. JD kunne brukt anledningen til å forstå premissene og de budsjettmessige konsekvensene av leiekontrakten og tilleggsinvesteringen. Det har i ettertid vist seg at NSM ikke kan dokumentere sin egen beregning av netto leiekostnad og den varslede økningen på om lag 2 mill. kroner.

6.4 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet⁵ og Statsbygg

KDD fikk NSMs brev om leieforholdet i Snarøyveien 36 til uttalelse slik bygge- og leiesaksinstruksen legger til grunn. I sitt svarbrev kommenterte KDD lokaliseringen i tråd med retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser, og de stilte seg spørrende til at en virksomhet som NSM ikke har kritisk infrastruktur. KDD konstaterte at NSM ikke har brukt Statsbyggs rådgivningstjeneste som de var pålagt.

KDD burde sett grundigere på de økonomiske aspektene ved leiekontrakten, herunder nivået på leien. KDD burde inkludert en vurdering av leiekostnaden i sin uttalelse om avtalen.

KDD burde også ha vurdert tilleggsavtalen om tilpasningsinvestering som en «åpen bok»-løsning, og uttalt at kontrakten ikke kunne inngås før tilleggsavtalen var på plass.

Utvalget mener at KDD kunne vært tydeligere i sin uttalelse. KDD konstaterte, og implisitt aksepterte, at Statsbygg ikke ble brukt. Her kunne KDD stilt sterkere krav til fagdepartementet om å bruke Statsbyggs tjenester under sluttarbeidet med nye leiekontrakter.

Utvalget observerer at KDD forutsetter at JD har gjort en grundig vurdering av om det er kritisk infrastruktur i bygget og risiko ved å leie lokaler i det private markedet. Samtidig holder JD en avstand til detaljene i saken og legger ansvaret på NSM for å vurdere kritisk infrastruktur, risiko og budsjettamme.

Utvalget stiller spørsmål ved om det finnes eller bør finnes en rapporteringsplikt eller kanal for dialog fra Statsbygg til ansvarlig fagdepartement når de opplever at rådgivningsprosessen går dårlig. For eksempel ga Statsbygg råd til JD i sitt notat til NSM juni 2021 om at JD burde vurdere om risiko ved leie i markedet er akseptabel for NSM, men dette notatet kom aldri fram til JD.



5 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) er i dag ansvarlig for bygge- og leiesaksinstruksen og for etatsstyringen av Statsbygg. Da denne saken ble vurdert i departementet var det under navnet Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD).

7 Tilrådingar

Utvalget har med utgangspunkt i gjennomgangen av leiesaken i NSM festet seg ved enkelte forhold ved Justis- og beredskapsdepartementet (JD) sin oversikt over og etatsstyring av NSM og virksomhets- og økonomistyringen i NSM som kan forbedres. Utvalget vil også tilrå justeringer av statens eie- og leiepolitikk og i tilhørende relevant regelverk.

1. NSM må gjennomgå styrings- og forvaltningspraksis

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

- rutiner slik at informasjonsplikten til departementet blir oppfylt
- god økonomi- og forvaltningskompetanse i ledelsen
- tydeligere og mer oversiktlig fullmaktstruktur og bedre samlet oversikt og kontroll
- å følge utredningsinstruksens regler for god saksbehandling
- at de enkelte investeringstransaksjonene faktureres og bokføres riktig
- å vurdere om det er mulig å innføre SRS-virksomhetsregnskap raskere enn det som det nå er lagt opp til, for eksempel allerede fra 2025

Utvalget gir ikke ytterligere tilrådingar til direktoratet idet vi tilrår at det iverksettes en ekstern og fullstendig gjennomgang av NSM.

2. JD bør så snart som mulig få vurdert de administrative og økonomiske funksjonene i NSM, og herunder fullmakter ute i organisasjonen til å pådra utgifter

NSMs administrative kapasitet, kompetanse og organisering ble ikke vurdert da det administrative ansvaret for NSM ble overført fra Forsvarsdepartementet (FD) til JD i 2019. I tiden før 2019 var NSM en del av forsvarssektoren og lente seg på forsvarssektorens administrative ordninger. Etter 2019 etablerte direktøren internkontroll og internrevisjon fra FDs internrevisjon og styrket i noen grad NSMs egen administrasjon.

Utvalget har erfart at NSM i stor grad har delegert myndighet til å disponere budsjettet ut i organisasjonen. Det har ført til at den sentrale økonomiforvaltningen i NSM har hatt en krevende oppgave med å ha kontroll, særlig i en periode med forventninger om stor vekst.

NSM har i sine årsrapporter omtalt internrevisjons funn på overordnet nivå. I NSMs årsrapport for 2022 gjengis noen anbefalinger fra internrevisjonen. Både den sentrale internkontrollfunksjonen og internrevisjonen i NSM har vurdert risikostyringen i 2023 og rapportert om betydelige svakheter. Utvalget tilrår at JD i nær dialog med NSM, eventuelt med rådgivning fra eksterne, går igjennom administrasjon, økonomi- og risikostyring, internkontroll og fullmaktstrukturer i NSM. Vurderingen bør også inkludere en vurdering av om regnskapet for NSM kan føres i tråd med de statlige regnskapsstandardene for periodisert regnskap (SRS) med virkning fra 2025.

3. JD bør vurdere en ekstern gjennomgang av NSM

Det er ikke opp til utvalget å vurdere NSMs generelle oppgaveløsning. NSM har et viktig samfunnsoppdrag, ikke minst i den sikkerhetspolitiske situasjon vårt land nå befinner seg i. I forbindelse med vårt arbeid er det – naturlig nok – ikke til å unngå at det til utvalget tilflyter atskillig informasjon som sier noe om hvordan enheten løser sine oppgaver. Dette faller utenfor vårt mandat å bedømme og kommenteres ikke nærmere. Men det gis like fullt en anbefaling fra utvalget om at det bør nedsettes en bredt sammensatt gruppe som får i oppgave å gjennomgå NSMs oppgaver, organisering, grensesnitt mot andre aktører innenfor den sikkerpolitiske arena, bemanning og selve oppgaveløsningen. NSM ble opprettet i 2003 og kunne med fordel vært gjenstand for en slik gjennomgang tidligere.

4. Det bør vurderes om NSM bør nevnes i sikkerhetsloven

Den gjeldende sikkerhetsloven (1.juni 2018) trådte i kraft i 2019 samtidig som det konstitusjonelle og administrative ansvaret for NSM ble overført fra FD til JD. NSM er ikke omtalt i loven utover at den generelle betegnelsen «sikkerhetsmyndigheten».

En slik gruppe (utvalg) som nevnt i punkt 3 ovenfor bør også få i oppgave å vurdere om NSM skal omhandles direkte i sikkerhetsloven. Etter dagens instruks er NSM på vegne av JD og FD tilsynsmyndighet og fagmyndighet innenfor forebyggende sikkerhet i henhold til nevnte lov. Utvalget reiser spørsmål om ikke dette er en så viktig funksjon at den bør nedfelles i selve loven med en nærmere angivelse av enhetens oppgaver, også for å tydeliggjøre grensesnittet mot andre aktører. Som kjent har etterretningstjenesten sin egen lov (19.juni 2020).

5. Budsjettstyring gjennom årlige budsjetter. Unngå kontinuerlige budsjettprosesser om tillegg gjennom året

Budsjettssystemet i Norge er orientert rundt ettårsprinsippet og at framlegget av statsbudsjettet om høsten avklarer nye satsinger. Erfaringen fra NSM viser at forventningen om å få innvilget nye satsinger gjennom året gjør budsjettstyringen vanskeligere, bidrar til sløsing av ressurser og inviterer til å ta økt risiko i virksomheten. Departementene, og JD spesielt, må avklare forventninger til framtidig vekst og følge opp at virksomhetene forholder seg til Finansdepartementets retningslinjer. Innspill gjennom året må avgrenses til strengt

nødvendige tillegg og endringer som følger av ny informasjon og endrede forutsetninger i samfunnet, som må håndteres raskt.

Satsingsforslag bør være forankret i en langsiktig plan for utvikling av virksomheten som fagdepartementene må påse at etatene har. Reglement for økonomistyring i staten, § 9 sier at virksomhetene skal planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv. I Finansdepartementet (FIN) sine bestemmelser om økonomistyring i staten, avsnitt 1.4, står det at «Departementet skal planlegge sin styring av virksomheten med både ettårig og flerårig perspektiv.»

6. FIN bør tydeliggjøre vilkår for fullmakten om å inngå leieavtaler utover budsjettåret

I kongelig resolusjon av 2. desember 2005 har Finansdepartementet fått fullmakt til å bemyndige departementene til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret på visse vilkår, jf. bevilgningsreglementet § 6 andre ledd. Finansdepartementet har fått myndighet til å fastsette nærmere vilkår for avtaleinngåelsene.

Bestemmelsen i FINs rundskriv R-110, punkt 2.3 om fullmakt til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettår sier som ett av tre vilkår: «Utgiftene i forbindelse med avtalene må kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden.» Her bør det tilføyes: «og uten at tjenesteproduksjonen svekkes». Dette har nok vært en underliggende premiss både i bestemmelsen om slike leieavtaler i bevilgningsreglementet og i FINs rundskriv R-110, men det bør gjøres mer eksplisitt.

FIN bør også avgrense hvilke tjenester og utstyr som kan dekkes ved leie. Det kan for eksempel være aktuelt å skille mellom bygnær og ikke-bygnær IKT for hva som kan inkluderes i lokalleie. Bygnær IKT omfatter grunnleggende teknisk infrastruktur og teknologi tett integrert med bygget. Det gjelder for eksempel kabling og lokalt datanettverk samt tele- og automatiseringsanlegg.

De statlige virksomhetene som har fått delegert fullmakt til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettår, må følge opp at virksomheten kan dekke forpliktelsene som følger av en slik avtale innenfor uendret budsjettamme i hele avtaleperioden og uten at tjenesteproduksjonen svekkes. Stortingets forutsetninger og fagdepartementets mål for tjenesteproduksjonen og særlige oppdrag skal kunne gjennomføres på uendret nivå framover. Det kan medføre at virksomheten må vurdere eventuell økt utbetaling ved en ny avtale opp mot målbar reduksjon av kostnader som effektivisering fører til. Eventuell nedprioritering av aktiviteter bør forankres hos fagdepartementet. Dersom en ny leiekontrakt krever bevilgninger utover gjeldende nivå, skal departementet vurdere og foreslå nødvendige tilleggsbevilgninger.

7. Statens bygge- og leiestrategi

Utvalget tilrår følgende endringer i statens bygge- og leiestrategi:

7.1 *Benytt formålsbygg når staten har et sikkert, langsiktig og stort arealbehov, og også når det kreves særskilte sikkerhetsbehov som utløser store investeringer*

Bygge- og leiesaksinstruksen sier at lokaler det ikke er et velfungerende marked for, klassifiseres som formålsbygg og at bygg med kritisk infrastruktur som hovedregel regnes som formålsbygg. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) bør gjøre det tydeligere i instruksen at også når staten har et langsiktig arealbehov på ett sted, bør det løses ved et formålsbygg. Et eksempel kan være en politistasjon og et tinghus i en regionhovedstad der det er utvilsomt at disse statsinstitusjonene vil være tilstede i overskuelig framtid.

Også når det kreves særskilte sikkerhetstilpasninger i bygg som utløser store investeringer i forhold til størrelsen på vedkommende virksomhets budsjett, bør hovedregelen være formålsbygg.

DFD bør derfor styrke departementenes plikt til å utrede og avklare muligheter for et formålsbygg for å løse slike arealbehov, ikke minst i en sikkerhetspolitisk situasjon som den nåværende.

Dersom det av ulike grunner ikke er mulig å få til et nytt formålsbygg, som for eksempel fordi det mangler tomteareal, kan det vurderes å leie i markedet og gjøre særskilte tilpasningsinvesteringer i bygget. I slike tilfeller bør staten selv stå for og finansiere større sikkerhetstilpasninger i bygget. Utvalget viser til en foreslått løsning nedenfor i punkt 7.2.

7.2 *Når et leiebygg må tilpasses på grunn av sikkerhet med videre med en stor investering, bør investeringen finansieres direkte gjennom bevilgning og ikke gjennom framtidig leie*

Private utleiere leverer normalt standardløsninger. Når private bygg må tilpasses statens behov for sikkerhet, fører det ikke nødvendigvis til at byggets verdi som utleieobjekt øker. Det er ikke et velfungerende marked for slike spesialtilpassede bygg. Utleieren kan da kreve at staten dekker hele kostnaden ved tilpasningen over husleien uten at det reflekteres en restverdi for utleier.

Utvalget tilrår at slike tilpasningsinvesteringer finansieres ved bevilgning i forkant og ikke ved at utleiers finansiering tilbakebetales med renter over husleien. Det vil være billigere for staten å finansiere selv, og det blir da heller ikke en diskusjon om framtidig husleienivå når investeringen er nedbetalt. I tillegg vil statsbudsjettet bedre reflektere virkningen på den samlede økonomien og være i tråd med bevilgningsreglementet og kontantprinsippet dersom investeringen finansieres ved bevilgning når investeringen gjøres.

7.3 Ordningen for brukerfinansierte prosjekter (kurantordningen) i statsbudsjettet bør endres slik at den kan finansiere større tilpasninger i leiebygg, og rammen i den årlige investeringsfullmakten fra Stortinget for ordningen settes noe opp

Budsjettssystemet i staten er basert på at departementene må prioritere nye tiltak innenfor et økonomisk handlingsrom det enkelte året. Det er normalt lettere å få godkjent en liten økning i driftsutgifter som videreføres i årene framover enn å få aksept for eller plass til en investering som gir en stor budsjettbelastning ett eller noen få år med vesentlige innsparinger i senere år. For den enkelte virksomheten og for et departement blir det et insitament til å søke å løse sitt arealbehov ved å leie og dermed fordele budsjettbelastningen av investeringen ut i tid. Det er en fordyrende løsning for staten på grunn av finansieringskostnadene. Slik skapes også unødig mange bindinger i budsjettet for framtidige budsjettår.

Tilsvarende kan det være enklere for virksomheten å få godkjent en mindre økning i driftsbudsjettet til å dekke en leiekostnad som en privat part har finansiert enn å få bevilgning til selve investeringen. Det kan derfor bli et insitament for virksomheten til å søke ekstern finansiering og bake betalingen for investeringen inn i leien.

Som et alternativ til at hver enkelt virksomhet må skaffe finansiering fra bevilgning til særskilte spesialtilpasninger i leide bygg, bør staten legge til rette en ordning på linje med kurantordningen for statlig eide bygg. Statsbygg bør få fullmakt til å forvalte en ramme i en investeringsfullmakt (romertallsvedtak) i statsbudsjettet til slike spesialtilpasninger og stå som eier av de investeringene som gjøres i leide bygg.

Ordningen bør finansieres av brukervirksomheten på linje med kurantordningen. Det bidrar til at Statsbygg får tilbakebetalt sin investering over tid og kan gjenbruke midlene til nye prosjekter for spesialtilpasning. For brukervirksomheten vil det oppleves på linje med at de betaler en leie til en privat utleier over driften.

For staten samlet vil dette bli en billigere løsning. Statsbygg vil få en større, koordinerende rolle ved å definere standarder og ivareta sikkerhetstilpasninger i bygg. Det vil formodentlig også bidra til økt sikkerhet at sikkerhetsklarerte ansatte i Statsbygg håndterer graderte opplysninger om sikkerhetstilpasninger i stedet for at det er fordelt på enkeltansatte hos private utleiere.

Denne ordningen bør avgrenses til store spesialtilpasninger for sikkerhet med videre som grenser opp til formålsbygg, som av ulike grunner likevel ikke kan ordnes ved et formålsbygg. Ordningen skal ikke dekke enkle tilpasninger av romløsning e.l. som kan inngå i utleiers standardløsning videre. Det bør fortsatt finansieres av utleier og inngå i husleien.

Utvalget legger til grunn at når Statsbyggs modell for utredning av arealbehov og forhandlinger med mulige utleiere, vil slik enkel tilpasning av bygget være avklart før leiekontrakt signeres og kostnadene ved å tilpasse bygget inngår i en samlet leiekostnad.

7.4 Bygge- og leiesaksinstruksen, som blir vedtatt ved kongelig resolusjon, bør inkludere at Statsbygg skal brukes som rådgiver ved inngåelse av større leiekontrakter og at deres retningslinjer for leiekontrakter skal følges av alle statlige virksomheter

Utvalget er gjort kjent med at Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) sitt brev om at statlige virksomheter, som en prøveordning, skal bruke Statsbygg som rådgiver ved leie av lokaler i markedet, ikke følges opp i tilstrekkelig grad. Ifølge Statsbygg har de bare vært brukt som rådgiver i rundt halvparten av nye leiekontrakter siden pålegget ble vedtatt i 2020. Utvalget stiller seg spørrende til hvorfor ikke departementene følger opp regjeringens pålegg.

Utvalget tilrår derfor nå å ta inn i bygge- og leiesaksinstruksen vedtatt ved kongelig resolusjon at Statsbygg skal brukes som rådgiver ved inngåelse av større leiekontrakter og at deres retningslinjer for avklaring av arealbehov og inngåelse av kontrakter skal følges av alle statlige virksomheter. Bare DFD bør kunne gi unntak fra å bruke Statsbyggs rådgivningstjeneste og da etter forslag fra fagdepartement.

Politiet og NAV er i dag unntatt fra å bruke Statsbyggs rådgivningstjeneste. Utvalget stiller spørsmål ved disse unntakene. Utvalget tilrår i alle tilfeller at de skal ha Statsbyggs retningslinjer som rettesnor for sitt eget arbeid med inngåelse av leiekontrakter.

8. Departementene må forsikre seg om at viktige langsiktige leieavtaler er i tråd med regelverket og innenfor budsjettammene

Det er et grunnleggende premiss at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning i staten skal tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet, jf. reglement for økonomistyring i staten § 4 og bestemmelser om økonomistyring i staten avsnitt 1.4. JD hadde kort tids erfaring med styring av NSM da arbeidet med samlokalisering og flytting startet, og hadde ikke et godt grunnlag for å vurdere forvaltningsmessig kapasitet og kompetanse i NSM da de skulle ta stilling til det nye leieforholdet på Fornebu.

Under FD, fram til overflyttingen i 2019, hadde NSM nytt godt av ordningene i forsvarssektoren, blant annet Forsvarsbygg. Under JD ble NSM mer selvstendig som en frittstående virksomhet uten et mellomledd mellom seg og departementet. På denne bakgrunn synes det klart at det ble en økt risiko for JD å ha et overordnet ansvar for en stor omstillingsprosess i etaten, slik som samlokaliseringen og flytteprosessen var.

Flere av JDs andre underliggende virksomheter har et direktorat som øverste organ i etaten, slik som i politiet og kriminalomsorgen. Når det finnes et slikt sentralt organ i etaten som har kapasitet og erfaring til å håndtere større endringer, kan det være naturlig for departementet å praktisere en viss

avstand til detaljnivået i forvaltning og administrasjon, herunder vurdering av nye leiekontrakter. Dette er ikke tilfelle for NSM.

På denne bakgrunn vil utvalget tilrå at etatsstyrere i staten generelt, og JD spesielt, tar et større ansvar for at viktige langsiktige avtaler blir tilstrekkelig kvalitetssikret i tråd med regelverket og innenfor budsjetttrammene. Når det ikke finnes et sentralt organ mellom den operative virksomheten og departementet, bør departementet selv ta et større ansvar for å følge opp.



Vedlegg

- Oversikt over personer utvalget har hatt intervju med
- Dokumentoversikt
- Begrepsforklaring

Vedlegg - Oversikt over personer utvalget har hatt intervju med

Navn	Tittel	Organisasjon
Jon Olav Pettersen	Ekspedisjonssjef	DFD, Statsforvaltningsavdelingen
Thomas Kjølner	Utredningsleder	DFD, Statsforvaltningsavdelingen
Frede Hermansen	Departementsråd	FD
Ole Felix Dahl	Avdelingsdirektør	FD, II
Rita Edvardsen	Fagleder	FD, II
Colin Forthun	Avdelingsdirektør	FIN, Finansavdelingen
Liv-Kristin Korssjøen	Underdirektør	FIN, Finansavdelingen
Heidi Heggnes	Departementsråd	JD
Thor Arne Aass	Ekspedisjonssjef	JD, Avdeling for økonomi og styring
Unni Gunnes	Ekspedisjonssjef	JD, Samfunnssikkerhetsavdelingen
Anette Tjaberg	Avdelingsdirektør	JD, Samfunnssikkerhetsavdelingen
Astri Tverstøl	Avdelingsdirektør	JD, Samfunnssikkerhetsavdelingen
Knut Ellingsæter	Fagdirektør	JD, Samfunnssikkerhetsavdelingen
Øistein Knudsen jr.	Tidligere ekspedisjonssjef	JD, Samfunnssikkerhetsavdelingen
Bent Oustad	Adm. dir.	Norwegian Property ASA
Ellen Cathrine Kobro	Markedsdirektør	Norwegian Property ASA
Lars Christian Aamodt	Fungerende direktør	NSM
Helge Furueth	Assisterende direktør	NSM
Tom Kolstad	Direktør for kapabiliteter og operasjoner	NSM
Henry Lindbak	Avdelingsdirektør	NSM, F1 Styring og utvikling

Navn	Tittel	Organisasjon
Åshild Egerdal	Avdelingsdirektør	NSM, F2 Felles-tjenester og organisasjonsutvikling
Karianne Elserud	Seksjonssjef	NSM, F2 Felles-tjenester og organisasjonsutvikling
Wilhelm Gran	Fagdirektør	NSM, F2 Felles-tjenester og organisasjonsutvikling
Sofie Nystrøm	Tidligere direktør	NSM
Kjetil Nilsen	Tidligere direktør	NSM
Morten Svenneby-Arvenes	Tidligere økonomisjef	NSM
Pål Westby	Tidligere prosjektleder (intern)	NSM
Øyvind Vedvik	Tidligere prosjektleder (ekstern)	NSM/Advansia AS
Stig Ove Olsen	Tillitsvalgt	NSM, NITO
Christian Reusch	Tillitsvalgt	NSM, Parat
Torgeir Vidnes	Tillitsvalgt	NSM, Tekna
Harald V. Nikolaisen	Adm. dir.	Statsbygg
Marit Sofie Roheim	Avdelingsdirektør	Statsbygg
Yngvild Pernell	Avdelingsdirektør	Statsbygg

Vedlegg – Dokumentoversikt

[NSMs leieavtale med Snarøyveien 36 AS](#), 1. juni 2022

[NSMs første låneavtale med Snarøyveien 36 AS](#), 8. juli 2022

[Stortingets bevilgningsreglement](#), Stortinget 2005 med senere endringer

[Reglement for økonomistyring i staten](#), Finansdepartementet 2005

[Bestemmelser om økonomistyring i staten](#), Finansdepartementets 2005 med senere endringer

[Finansdepartementets rundskriv](#), Finansdepartement (samleside)

[Utredningsinstruksen](#), Finansdepartementet 2016

[Veileder til utredningsinstruksen](#). Direktoratet for forvaltning og økonomistyring,

[Bygge- og leiesaksinstruksen](#), Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017

[Pålegg om å bruke Statsbygg som rådgiver ved leie av lokaler i markedet](#), Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020

[Veiledning om statlige retningslinjer for leie av lokaler i det private marked](#), Statsbygg 2022

[Etske retningslinjer for statsforvaltningen](#), Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2017

[Hovedavtalen i staten](#), Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2022

[Hovedinstruks for Nasjonal sikkerhetsmyndighet](#), Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet, 2019

[Årsrapporter fra NSM](#), Nasjonal sikkerhetsmyndighet 2019 – 2022

[Prop. 78 S \(2021–2022\)](#) «Ukrainaproposisjonen», Finansdepartementet 2022

[Prop. 34 S \(2023–2024\)](#) Tillegg til Prop. 30 S (2023–2024) om ny saldering av statsbudsjettet 2023 (om Nasjonal sikkerhetsmyndighet og ny saldering)

[Innst. 150 S \(2023–2024\)](#) Innstilling fra finanskomiteen om Ny saldering av statsbudsjettet 2023

Tildelingsbrev 2019 – 2023 (gradert), Justis- og beredskapsdepartementet

Oversendelsesbrev (26. januar 2024) med dokumentoversikt og dokumenter (gradert) og enkelte supplerende dokumenter (10. januar, 4., 13. og 16. februar), Justis- og beredskapsdepartementet

Bakgrunnsdokumenter (dels gradert og ugradert), Forsvarsdepartementet (11. og 19. januar 2024)

Flere forsendelser med tidslinje, dokumenter og oppklaringer (dels gradert og ugradert), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (hovedleveranser 10., 19. og 29. januar 2024 og 9. februar 2024)

Prosessmodell for rådgivningstjeneste ved innleie av lokaler, standard leieavtale for næringslokaler, diverse bakgrunnsdokumenter, Statsbygg (22. og 26. januar, 12. februar)

Vedlegg – begrepsforklaringer

Begrep	Forklaring	Kilde/merknad
EBA	Eiendom, bygg og anlegg	
Bruker-finansierte prosjekter (tidligere kurant-prosjekter)	Byggeprosjekter (nybygg, tilbygg, ombygginger, rehabiliteringer m.v.) med bevilgning over kap. 2445 Statsbygg, der leietakeren forplikter seg til å dekke husleien som følger av prosjektet innenfor sine gjeldende budsjetttrammer (innenfor husleieordningen i staten). Brukerfinansierte prosjekter kan bare gjennomføres innenfor rammen av gjeldende fullmakter og bevilgninger.	Statsbygg/KDD, rundskriv H-11/14, 7. november 2014 Brukerfinansierte prosjekter som kan håndteres innenfor uendret budsjetttramme og innenfor husleieordningen i staten, underlegges forenklet budsjettbehandling, dvs. at de ikke fremmes enkeltvis for Stortinget for godkjenning.
Konkurransesbygg	Lokaler som det normalt er et velfungerende leiemarked for, klassifiseres som konkurransesbygg og leies i utgangspunktet i markedet med lavest mulig grad av spesialtilpasning.	Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor , KMD, 13. januar 2017 Når summen av framtidige leieforpliktelser er på 100 mill. kroner eller mer, skal saken forelegges for Kommunal- og moderniseringsdepartementet for uttalelse.

Begrep	Forklaring	Kilde/merknad
Formålsbygg	Lokaler det ikke er et velfungerende marked for klassifiseres som formålsbygg, og skal som hovedregel gjennomføres som et statlig byggeprosjekt. Forhold som i den forbindelse tillegges vekt, er om lokalenes beliggenhet eller graden av spesialtilpasning gjør at markedsverdien av bygget er vesentlig lavere enn byggekostnaden, eller om utleier antas å komme i en monopolsituasjon overfor den statlige leietakeren ved kontraktens utløp. Bygg med kritisk infrastruktur, jf. forskrift om objektsikkerhet regnes som hovedregel som formålsbygg.	<p>Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor, KMD, 13. januar 2017</p> <p>Forskrift om objektsikkerhet var hjemlet i Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven, LOV-1998-03-20-10) er opphevet.</p> <p>Någjeldende forskrift: Forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet (virksomhetssikkerhetsforskriften, FOR-2018-12-20-2053), hjemlet i Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven, LOV-2018-06-01-24).</p>
Byggnær IKT	Grunnleggende teknisk infrastruktur og teknologi tett integrert med bygget, dvs. IKT-løsninger som tradisjonelt følger byggeprosjektene som IKT-kabling og lokalt datanettverk, samt tele- og automatiseringsanlegg som adgangskontroll, telefoni mv.	
Høygradert plattform	Servere, klienter, infrastruktur og saksbehandlervertøy for å behandle høygradert informasjon.	Forsvarsdepartementets IKT-enhet har ansvar for drift, forvaltning og videreutvikling av FDs tjenesteplasser, herunder Nasjonalt HEMMELIG nett (NHN) til statlige og private virksomheter underlagt sikkerhetsloven.

Begrep	Forklaring	Kilde/merknad
Matrise	<p>System for å tilgjengeliggjøre ulike plattformer med ulike graderingsnivå ned til arbeidsposisjoner.</p> <p>Fra arbeidsposisjonen kan man tilgjengeliggjøre en sentralisert klient som man har behov for.</p>	<p>NSM</p> <p>Klienter til arbeidsstasjoner og møterom samles på ett sted (server-rom). Det gir god tilgjengelighet for flere systemer per arbeidsplass, forenkler service, vedlikehold og bytte av klienter. Byggeteknisk sikring av klienter kan begrenses til få rom.</p>



Utgitt av:

Utvalg for gjennomgang av NSMs leie av Snarøyveien 36
på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet

Bestilling av publikasjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjoner er også tilgjengelige på:

www.regjeringen.no

Publikasjonskode: G-0457 B

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon 03/2024 – opplag 50



Trykksak:
2041 0448