



**DET KONGELIGE FORNYINGS-,
ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENT**

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet iht. § 18

Deres ref.
A1 2011/00908 KSJ/KAA

Vår ref.
10/4149-

Dato

Statsregnskapet 2010 - resultatet av den årlige revisjon og kontroll

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 1.7.2011 med merknader til resultatet av den årlige kontroll og revisjon for 2010 vedrørende Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD), samt brev av 2.8.2011 med informasjon om utsatt svarfrist.

Jeg har følgende kommentarer til de forhold Riksrevisjonen har fremført som sine bemerkninger under pkt. 4:

4.1 Risikostyring ved fylkesmannsembetene

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp at embetene gjennomfører risikovurderinger som et ledd i virksomhetsstyringen. Videre stilles det spørsmål om departementet vil vurdere ytterligere tiltak for å sikre at kvaliteten på risikostyringen ved det enkelte embete tilfredsstillende krav og intensjoner i økonomireglementet.

Jeg viser til uttalelse gitt i brev av 18. mars 2011 vedrørende risikostyring ved fylkesmannsembetene.

Som administrativt overordnet fylkesmannsembetene har FAD et særlig ansvar for å legge rammebetingelsene til rette for god styring av embetene. Som påpekt i ovennevnte brev innebærer dette blant annet å påse at embetene etablerer et system for risikostyring og at bestemmelsene i økonomireglementet blir fulgt. Risikostyring i fylkesmannsembetene skal være en integrert del av mål- og resultatstyringen av embetene og følges opp i styringsdialogen. FAD har et særlig ansvar for å følge opp risikostyringen av felles virksomhetskritiske faktorer. Fagdepartementene har ansvar

for risikostyringen innenfor sine respektive fagområder.

I tildelingsbrevet til embetene for 2011 stilte FAD krav om at det jevnlig bør foretas risiko- og sårbarhetsanalyser av virksomhetskritiske faktorer som kompetanse, turnover, informasjonssikkerhet, sykefravær mv. Dette er deretter fulgt opp i styringsdialogen i 2011. FAD har i tillegg tilskrevet fylkesmannsembetene og bedt om en konkretisert rapportering av risikostyringen. Det er også gitt en foreløpig skriftlig tilbakemelding på forbedringspunkter i årsrapportens kapittel 1 og 2.

Kravene til rapportering for 2011 på FAD-området, herunder rapportering på risikostyring og virksomhetskritiske faktorer i virksomhetsstyringen, vil bli minnet om og ytterligere konkretisert i brev til fylkesmannsembetene i løpet av høsten. FAD vil forut for utsendelsen av brevet ha nødvendige drøftinger med fagdepartementene om retningslinjer for årsrapporteringen.

Behovet for at det enkelte embete planmessig dokumenterer sitt arbeid med risikostyring i forbindelse med strategiplanarbeidet er eksplisitt tatt opp i ledersamtaler med fylkesmennene i 2011 og risikostyring som ledd i embetenes virksomhetsstyring skal være en del av fremtidige ledersamtaler med fylkesmennene. Risikostyring var ett av temaene på fylkesmannsmøtet 8.juni 2011. Risikostyring vil også være et eget punkt i nye lederlønnskontrakter, jf sitat fra Lederlønnskontrakt for fylkesmenn:

"Risikovurderinger

Fylkesmannen skal påse at embetet har integrert et system for risikostyring i virksomhetsstyringen. Fylkesmannen skal videre påse at sannsynlig risiko for manglende måloppnåelse på kritiske områder dokumenteres og meldes til ansvarlig fagdepartement og med kopi til FAD så tidlig som mulig. Dette vil bidra til å bedre kunnskapsgrunnet i departementenes styringsdialog med embetene.

Som øverste leder for embetet skal fylkesmannen være kjent med løpende (årlige) overordnede risikovurderinger av embetets hovedinnsatsområder. Embetets helhetlige risikovurderinger på overordnet nivå skal fremgå av årsrapporten. "

FAD vil iverksette ytterligere tiltak overfor fylkesmennene dersom dette ikke følges opp på en tilfredsstillende måte.

FAD etablerer nå en arbeidsgruppe med representanter fra departementet og fylkesmannsembetene. Arbeidsgruppen skal klargjøre status for arbeidet med risikostyring og avdekke behov for videre oppfølging. Erfaringsutveksling mellom fylkesmannsembetene, valg av ulike tekniske løsninger i embetene og eventuelle felles opplæringsbehov vil være sentrale elementer i arbeidet. Fylkesmannsmøtet vil bli benyttet til å diskutere felles problemstillinger slik at tiltak blir forankret i styringsdialogen på en god måte.

4.2 Departementenes servicesenter (DSS)

4.2.1 Anskaffelser

På bakgrunn av at DSS for 2010 fortsatt ikke etterlever anskaffelsesregelverket, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om styringen i DSS har vært tilstrekkelig og tilpasset risikobildet, kompetanse og ressurser i virksomheten og om departementets oppfølging har vært tilstrekkelig. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved internkontrollen i DSS siden det er foretatt utbetalinger til leverandører til tross for at skriftlig avtale ikke forelå.

DSS har gjennomgått hele innkjøpsområdet og konkludert med at alt ansvar for anskaffelser over 90 000 kroner skal overføres til én enhet (Depkjøp). Denne sentraliseringen er gjennomført for å få bedre kontroll med anskaffelsene - Depkjøp er et fagorgan med spesialkompetanse på innkjøp.

DSS foretok i 2010 interne kontroller på deler av innkjøpsområdet. I tillegg er det arbeidet med tekniske løsninger for å sikre bedre kontraktsforvaltning. Slike tekniske forbedringer vil gi en forbedret oversikt over transaksjonene i forbindelse med hver enkelt innkjøpsavtale og derved økt kontroll av det samlede forbruket/avrop på den enkelte avtale. Disse tiltakene har imidlertid ikke blitt iverksatt tidnok til å forhindre de omtalte avvikene i 2010.

Departementet har tatt opp brudd på regelverket for anskaffelser i etatsstyringsdialogen med DSS, senest i etatsstyringsmøte 16.6.2011. Jeg vil i den videre styringsdialogen med DSS og i utformingen av fremtidige rapporteringskrav, sørge for at etaten iverksetter nødvendige tiltak slik at reglene på innkjøpsområdet blir fulgt. Viktigheten av god intern kontroll er påpekt i tildelingsbrevet til DSS for 2011, og dette vil bli fulgt opp i tildelingsbrevet for 2012. Ytterligere organisatoriske tiltak for å styrke den interne kontrollfunksjonen i DSS vil bli vurdert i samråd med ny direktør.

4.2.2 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at det for 2010 fortsatt er vesentlige svakheter og mangler på informasjonssikkerhetsområdet, og stiller spørsmål om departementet vil vurdere tiltak for å sikre en tilfredsstillende framdrift i forbedringsarbeidet. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål om hvordan Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet sikrer at nasjonale sikkerhetsinteresser ivaretas inntil DSS får på plass tilfredsstillende sikkerhet.

DSS har i 2010 prioritert detaljutredning og planlegging med sikte på lukking av identifiserte avvik. Fra forsommeren 2010 er det brukt store ressurser til å utbedre påpekte mangler. Et viktig tiltak var bl.a. å avvikle et gammelt IT-domene kalt *Main*. Avviklingen av domenet innebar overføring av DSS' egen IKT-virksomhet til ny drifts-plattform. Av hensyn til planlegging og kvalitetssikring kunne avviklingen først gjennomføres i første kvartal 2011. Denne overføringen var en forutsetning for ytterligere tiltak som ble gjennomført i april d.å.

FAD har i 2011 styrket sin interne kompetanse på IKT-området, og har videre engasjert konsulentfirmaet Ernst & Young som kvalitetssikrer for å bistå departementet i oppfølgingen av i DSS' sikkerhetsarbeid. Ernst & Young startet sitt arbeid ultimo 2010. FAD har stilt krav om at DSS utbedrer alle avvik påpekt av Riksrevisjonen og NSM innen utløpet av 2011. Kvalitetssikrer følger opp at DSS utfører utbedringene og kan dokumentere disse på en tilfredsstillende måte. Kvalitetssikrer følger videre opp DSS' prosjekt for å sikre at styringssystemet for informasjonssikkerhet (SSIS), blir etablert i henhold til ISO 27001/02. Som følge av terrorhendelsen i regjeringskvartalet 22. juli 2011 vil SSIS-prosjektet pågå inn i 2012. FAD har regelmessige status- og rapporteringsmøter der kvalitetssikrer og DSS orienterer om framdriften og kvaliteten på de enkelte leveranser i utbedringsarbeidet.

I tillegg til å følge opp DSS og informasjonssikkerheten på kort sikt, har FAD startet et prosjekt for å sikre en langsiktig løsning for departementsfellesskapet. Arbeidet omfatter departementenes behov for felles sikkerhetsløsninger. Håndtering av elektronisk informasjon som er gradert opp til og med BEGRENSET, inngår i prosjektet.

4.3 Opplysningsvesenets fond

4.3.1 Risikostyring, styring og oppfølging av datterselskaper

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets ansvar for styring, kontroll og oppfølging av Ovf og datterselskaper. I påvente av arbeidet med gjennomgang av fondets organisering og rammebetingelser stiller Riksrevisjonen også spørsmål om hva departementet har gjort for å følge opp at styret og ledelsen i Forvaltningsorganet for Ovf (FOvf) etablerer nødvendige retningslinjer og tiltak vedrørende aktiviteten i datterselskaper. Videre stilles det spørsmål ved om de risikovurderingene som er gjort, er helhetlige i forhold til totalaktiviteten i Ovf og i datterselskaper, og spesielt med hensyn til Ovfs økonomiske bæreevne og prioriteringer framover.

Gjeldende organisering kan gi grunnlag for rollekonflikter og ulovlige disposisjoner i Forvaltningsorganet for Ovf/Ovf og datterselskapene. Riksrevisjonen ber om departementets kommentar til dette.

Opplysningsvesenets fond omfatter betydelige eiendomsverdier og finanskapital. Fondets avkastning og økonomiske bæreevne er i stor grad avhengig av finansinntektene. På denne bakgrunn har fondet de senere år lagt stor vekt på å identifisere og utvikle fondets eiendomsverdier, med mål å styrke fondets økonomiske bæreevne og øke fondets samlede verdier og avkastning. Opprettelsen av datterselskaper med formål å drive en aktiv eiendomsforvaltning innen nærmere bestemte satsingsområder, har bakgrunn i dette.

Det er departementets vurdering at utviklingen av fondets virksomhet de senere år, særlig innen eiendomsforvaltningen, reiser grunnleggende spørsmål om fondets instruksverk, rammebetingelser og organisering er godt nok tilpasset denne utviklingen. Det pågår nå et arbeid med å gjennomgå disse spørsmålene på et bredt grunnlag. Forhold som gjelder styring og kontroll med datterselskaper inngår i dette. Jeg viser til omtalen i Prop. 1 S (2010-2011) under Opplysningsvesenets fond. Jeg viser også til mitt brev 16. november 2010 til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité.

Rolle- og ansvarsfordelingen mellom departementet og styret er i dag regulert i hovedinstruksen for fondet og i vedtektene for styret. Innenfor rammen av det overordnede instruksverket har styret ansvar for å fastsette underliggende instruksverk innen bl.a. finans- og eiendomsforvaltningen. Det vil generelt være et avveinings-spørsmål hvilke fullmakter styret skal ha, hva som skal reguleres i et overordnet instruksverk fastsatt av departementet og hva som skal reguleres i et underordnet instruksverk fastsatt av styret. Denne avveiningen må ta særlig hensyn til at fondets forvaltning i overveiende grad er av forretningsmessig karakter. Utviklingen av fondets forretningsmessige virksomhet danner som nevnt bakgrunn for den pågående brede gjennomgangen av fondets organisering, rammebetingelser m.v.

Gjennomgangen av fondets generelle rammebetingelser vil ta noe tid. Av denne grunn, og med bakgrunn i de forhold som Riksrevisjonen har tatt opp i sine merknader, ser departementet grunn til å se særskilt på instruksbestemmelser som knytter seg til styringsroller og -ansvar, bl.a. i forholdet mellom departementet og fondets styre. Det samme gjelder spørsmål som gjelder regulering av datterselskaper, retningslinjer vedrørende aktiviteten i disse selskapene o.l. Disse sidene ved instruksverket vil nå bli gjennomgått særskilt.

Som nevnt foran, er målet med fondets økte engasjement innen eiendomsforvaltningen å styrke fondets økonomiske bæreevne og øke fondets verdier og avkastning til beste for fondets formål. Innenfor det generelle rammeverket som gjelder ligger det til styret å disponere fondets midler i tråd med fondets formål, både i et kortsiktig og langsiktig perspektiv, og å balansere slike disposisjoner helhetlig mot fondets bæreevne og prioriterte områder. Styret har i denne sammenheng ansvaret for risikostyring og -vurderinger. Risikovurderinger foretas kontinuerlig. Et gjennomgående system for risikostyring er under utarbeidelse. Arbeidet har tatt lenger tid enn forutsatt. Det viktige er at det nå er i ferd med å legges et sammenhengende og systematisk grunnlag for risikostyring av fondets samlede aktiviteter, innsatsområder m.v.

Riksrevisjonen mener at gjeldende organisering av datterselskaper kan gi grunnlag for rollekonflikter og ulovlige disposisjoner, og at ansvarsforholdet mellom daglig leder og styret for datterselskapene er uklart. Noe av bakgrunnen for Riksrevisjonens merknader ses å være at fondets direktør er styreleder i de fleste datterselskapene, at datterselskapene ikke har egne ansatte og at oppgavene for datterselskapene utføres av ansatte i forvaltningsorganet for fondet, bl.a. oppgaven som daglig leder av datter-

selskap. De ordninger som gjelder er etablert bl.a. for å sikre at styret for fondet og fondets ledelse har nødvendig kontroll og styring med de aktuelle selskapene, slik at fondets interesser i selskapene blir ivaretatt. Dette er viktige hensyn. På bakgrunn av Riksrevisjonens gjennomgang og bemerkninger om dette, vil disse spørsmålene nå bli gjennomgått i sammenheng med øvrige forhold som gjelder regulering av datterselskaper, jf. foran.

4.3.2 Forvaltning av IKT

Riksrevisjonen konstaterer at Ovf ikke etterlever anskaffelsesregelverket ved kjøp av konsulenttjenester innen IKT. Tidligere har Riksrevisjonen blant annet tatt opp svakheter i etterlevelse av konkurranseprinsippet,¹ og i tildelingsbrevet for 2010 har departementet forutsatt at Ovf skal praktisere regelverket. Ovf har i forbindelse med revisjonen for 2010 opplyst at det pågår en juridisk vurdering av om en av avtalene er unntatt anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvorfor dette ikke er avklart på et tidligere tidspunkt.

Riksrevisjonen konstaterer at Ovf ikke har et tilfredsstillende styringssystem for IKT og at det er svakheter i sikkerheten til det nettverket som Ovf drifter.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hva Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet vil gjøre for å sikre at Ovf forvalter anskaffelser og IKT på en tilfredsstillende måte.

Ved revisjonen av Opplysningsvesenets fond for 2010 har Riksrevisjonen hatt en grundig gjennomgang av IKT-systemer som driftes av Ovf, med vurderinger av bl.a. IKT-styringen og sikkerheten i systemene. Jeg har merket meg at Ovf selv vurderer styringssystemene og sikkerheten på IKT-området som i hovedsak tilfredsstillende, men at det er behov for enkelte forbedringstiltak. Riksrevisjonens merknader sammenholdt med Ovf's vurderinger gjør det etter mitt syn påkrevet med en systematisk og kvalifisert gjennomgang av de problemstillinger på IKT-området som er reist. Departementet vil i kontakt med fondet påse at en slik bred gjennomgang gjennomføres og at nødvendige tiltak iverksettes.

Med hensyn til Riksrevisjonens merknader vedrørende IKT og anskaffelsesregelverket, vil jeg for ordens skyld bekrefte at Opplysningsvesenets fond er omfattet av anskaffelsesregelverket. Kultur- og kirkedepartementet avklarte dette ved brev til fondet 29. juni 2009, etter at fondet på generelt grunnlag – ut fra fondets særlige rettslige stilling – hadde tatt opp spørsmålet og innhentet en juridisk vurdering av forholdet. Fondet har etter dette generelt forholdt seg til at anskaffelsesregelverket gjelder. På IKT-området har det likevel vært reist tvil om regelverkets anvendelse for allerede inngåtte avtaler, og fondet har innhentet juridiske vurderinger av spørsmålet. Jeg ser at fondet burde ha avklart de juridiske spørsmålene tidligere. For den aktuelle IKT-avtalen som Riksrevisjonen refererer til, foreligger det nå en endelig avklaring etter

¹ Dokument nr. 1 (2008–2009) og Dokument 1 (2009–2010).

at den juridiske vurderingen av spørsmålet forelå 8. juli i år. Denne konkluderer med at regelverket gjelder.

Departementet vil i tiden framover ha en nær oppfølging av Ovf på IKT-området. Det skal foretas en helhetlig gjennomgang av IKT-området, med ekstraordinær rapportering til departementet med hensyn på status og framdrift. Det vil bli lagt vekt på å påse at Ovf etterlever anskaffelsesregelverket og at det innen IKT-styring og IKT-sikkerhet gjennomføres de analyser, forbedringer og tiltak som er påkrevet.

4.3.3 Intern kontroll

Revisjonen for 2010 viser noen forbedringer siden 2009, men det er fortsatt svakheter knyttet til internkontrollen og dokumentasjon av regnskapsopplysninger. Ovf har gjennom flere år opplyst at det vil bli implementert nye kontrollrutiner for å forbedre den interne kontrollen. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om etablerte kontrollrutiner har hatt tilfredsstillende effekt.

De bemerkninger Riksrevisjonen tidligere har hatt vedrørende fondets internkontroll, har blitt fulgt opp gjennom flere tiltak, som bedre arkiveringsrutiner for økt sporbarhet, bruk av avstemmingsverktøy og revisjon av kontrollrutiner. Disse har bedret internkontrollen. Jeg har merket meg at Riksrevisjonen i forbindelse med 2010-revisjonen konstaterer fortsatt svakheter på området.

Styret for Ovf har et selvstendig ansvar for at systemer og rutiner for internkontrollen er tilfredsstillende. Svakheter som Riksrevisjonen påpeker i forbindelse med revisjonen for 2010, er kjent for fondet og tiltak er iverksatt, bl.a. endrede arkiveringsrutiner. Etter det som foreligger, forutsetter jeg at også andre tiltak som er påkrevet for at internkontrollen blir tilfredsstillende, får den nødvendige prioritet. En statusrapport fra fondet på området vil bli innhentet pr. 1. oktober 2011. Den videre oppfølgingen fra departementets side vil skje på bakgrunn av denne.

Riksrevisjonen har i flere år påpekt praksisen med å belaste Ovfs regnskap med kostnader som etter sin art burde føres i Forvaltningsorganet for fondet (FOvf). Riksrevisjonen mener dette blant annet har konsekvenser for budsjettammer og driftsrammer både for Ovf og FOvf. Belastning i Ovfs regnskap har også konsekvenser for retten til forholdsmessig fradrag av merverdiavgift og for merverdiavgiftsoppgjøret. Avgrensingsproblematikken er tatt opp med Ovf helt tilbake til 2007, og Ovf opplyste da at det ville gjennomgå praksisen og etablere retningslinjer som regulerer hvordan kostnader skal føres. Med bakgrunn i den tiden som er gått siden dette ble tatt opp første gang, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om Ovf har gitt arbeidet med nevnte retningslinjer tilstrekkelig prioritet.

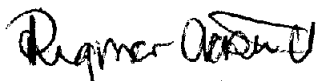
Departementets retningslinjer for fordeling av kostnadene mellom fondets budsjett og forvaltningsorganets budsjett, ble gitt i 2001 da forvaltningen av Ovf ble skilt ut fra departementet og lagt til et eget forvaltningsorgan. Med bakgrunn i Riksrevisjonens merknader om avgrensningsspørsmålene på området, ser jeg grunn til at disse retningslinjene gjennomgås på ny. Ovf's praksis på området vil bli gjennomgått, med krav om at fondet utarbeider interne retningslinjer.

Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved departementets styring og oppfølging av Ovf sett i lys av resultatet fra årets revisjon.

Revisjonen for 2010 har resultert i at Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Opplysningsvesenets fond. Merknadene knytter seg til risikostyring, styring og oppfølging av datterselskaper, forvaltning av IKT, samt internkontroll. Jeg viser til mitt svar foran vedrørende de enkelte punktene.

Fondets forvaltning har endret seg vesentlig i senere tid, og er i dag mer omfattende og kompleks enn før. Fondets virksomhet er i økende grad av forretningsmessig karakter. Den økte forretningsmessig orienterte forvaltningen, særlig på eiendomssiden, har reist spørsmål om fondets instruksverk, dets rammebetingelser og organisering er godt nok tilpasset fondets virksomhet, jf. foran. På denne bakgrunn pågår nå en bred gjennomgang av disse spørsmålene, der departementets styringsrolle, styrets ansvar, bruk av datterselskaper m.v. inngår. De forhold som Riksrevisjonen har tatt opp under revisjonen for 2010, bekrefter etter mitt syn det behovet departementet har sett for en slik gjennomgang. Jeg viser til dette for så vidt gjelder det generelle spørsmålet som Riksrevisjonen reiser om departementets styring og oppfølging av Ovf.

Med hilsen


Rigmor Aasrud