



**DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT**

Justis- og beredskapsdepartementet v/Astri Tverstøl
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Unntatt etter offentleglova Offl.
§ 22 første punktum

Deres ref

Vår ref
23/5654 -

Dato
29.11.2023

Svar på anmodning - FINs vurdering av leiesak under NSM

Det vises til henvendelse fra JD av 15. november (BEGRENSET) med anmodning til FIN om å bidra med vår faglige vurdering av en pågående sak vedrørende Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Det vises videre til gjennomført møte mellom JD og FIN av 20. november, og dokumentpakke oversendt 21. og 23. november, samt påfølgende dialog på embetsnivå. Under følger en oppsummering av FINs forståelse av saken, samt vår vurdering av de problemstillingene vi er bedt om å belyse.

FINs oppsummering og forståelse av saken

Som svar på innspill fra NSM om fremtidig arealbehov, tok JD i brev av 15.10.2020 opp diverse spørsmål og regelverk som NSM skal forholde seg til ved utredning av fremtidig arealbehov og eventuell flytting til nye lokaler, blant annet Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor. Iht. instruksen er det departementet som er ansvarlige for å avklare om etatens arealbehov skal dekkes gjennom leie i det private markedet (konkurransesbygg) eller løses ved et byggeprosjekt i statlig regi (formålsbygg).

NSM skriver i brev 18.11.2021 at de har innhentet bistand fra Statsbygg for å vurdere forholdene som er omtalt i departementets brev. NSM varsler at de har konkludert at NSM «kan gjennomføre et kurantprosjekt for å samordne leieforhold i det private markedet i Bærum i kombinasjon med videreføring av hovedkontoret i Kolsås leir, uten at dette kommer i konflikt med retningslinjer for statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon eller bygge- og leiesaksinstruksen.» NSM varsler i brevet at «På denne bakgrunn går NSM videre i denne prosessen, med mål om realisering av fremtidig løsning i løpet av 2024.» JD opplyser til KDD i en senere e-post, datert

Postadresse
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo
postmottak@fin.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 40
Org. nr. 972 417 807

Finansavdelingen
Telefon 22 24 43 03/22 24 90 90*
Telefaks

Saksbehandler
Liv-Kristin Rød Korssjøen
Telefon 46908174
lkk@fin.dep.no

29.05.2022, at «konkurransen ble gjennomført ved at en rettet forespørsel ble sendt ut til 11 store eiendomsaktører i Oslo-området. Forespørselen ble sendt ut i mai 2020, med frist for å sende tilbud i september 2020.»

NSM svarer i brev til departementet 11.05.2022 at årlig leie for planlagte arealer ventes å utgjøre om lag 28,5 mill. kroner, og at dette beløpet bl.a. inkluderer kostnader knyttet til spesialtilpasninger og investeringer. NSM understreker at «Alle nødvendige investeringer planlegges dekket gjennom husleien. Det vil derfor ikke påløpe særskilte engangskostnader utover selv flyttekostnadene og kjøp av noe kontormøbler, som håndteres innen direktoratets budsjetttramme.» NSM skriver i samme brev at de har vært i dialog med Statsbygg som rådgiver.

I brev fra JD av 16.05.2022 blir saken forelagt KDD for uttalelse, fordi fremtidige leieforpliktelser iht. kontrakten overstiger 100 mill. kroner. JD tilrår at lokalbehovet dekkes gjennom leie i det private markedet. KDD svarer JD i brev datert 13.06.2022.

JD aksepterte i sitt svarbrev 15.06.2022 at NSM inngår en leiekontrakt som angitt. Av brevet går det frem at KDD har tatt opp tre forhold ifm. foreleggelsen. KDD påpeker blant annet at lokaler til NSM vanligvis vil regnes som formålsbygg og at NSM selv har vurdert risikoen ved å leie i markedet. KDD noterte også at NSM *ikke* involverte rådgivertjenesten i Statsbygg ifm. utlysningen av konkurransen, men har hatt dialog med Statsbygg i ettertid. JD konkluderte med at KDDs uttalelse ikke tilsier justeringer av prosessen for å leie nye lokaler. JD tillegger NSM «ansvaret for å gjøre vurdering av i hvilken grad markedet kan tilby lokaler med beliggenhet eller spesialtilpasning, som oppfyller krav til sikkerhet som for den virksomheten og de verdiene [NSM] skal utøve og forvalte i sine lokaler». JD 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.». Budsjettforbehold er ikke adressert i JDs svarbrev.

Leiekontrakten ble inngått av NSM allerede 01.06.2022, dvs. før JD hadde besvart henvendelsen.

FIN har fått bekreftet at JD innhentet et utkast til leiekontrakt fra NSM etter forespørsel fra KDD i mai 2022, men at NSM ikke ba om merknader og at verken JD eller KDD hadde påpekt leieavtalens særbestemmelse som regulerer at det skal utarbeides en tilleggsavtale i vedlegg om «at utleier skal finansiere leietakers spesialtilpasninger/sikkerhet». Det nevnes i det forelagte utkastet at tilleggsleveransen er begrenset oppad til 48 mill. kroner og planlegges belastet med 5 pst. avkastningskrav tilbakebetalt over leieperioden som en årlig annuitet fra budsjettåret 2024. I endelig leieavtale datert 01.06.22, oversendt JD i november 2023, fremgår det at omfanget av tilleggsarbeidene ble økt til 100 mill. kroner, og ordlyden i særbestemmelsen punkt 27.8 er endret. Det fremgår nå at leietaker innvilges et *lån* hos utleier til finansiering av tilleggsarbeidene. Rente for beløp over 60 mill. kroner beregnes med 3 mnd. NIBOR + 5

prosent. Det ble inngått en separat låneavtale 08.07.2022, som inngår som en del av vedlegg 8 til leieavtalen. Det fremgår av denne at «Der det er avvik mellom innholdet i Leieavtalens klausul 27.8 og Låneavtalen, er det Låneavtalen som gjelder».

Rammen for tilleggsarbeidene og lånet ble 11. januar 2023 økt til 200 mill. kroner i en ny tilleggsavtale. NSM oppgir at hele beløpet er forpliktet per november 2023. JD opplyser i e-post 23. november i år at en andel av beløpet på 200 mill. kroner har gått til å gjenanskaffe IKT-materiell pga. levetid, som ble gjort i forbindelse med flyttingen. NSM fremmet 18.11.2022 et satsingsforslag til 2024-budsjettet om 150 mill. kroner til etablering av en høygradert operativ plattform, som JD ikke prioriterte i budsjettarbeidet for 2024.

I brev av 15.05.2023 bekrefter JD til NSM leie av ytterligere én etasje i det aktuelle bygget. Leien øker med 11,5 mill. kroner fra 28,8 til 40,3 mill. kroner. JD forutsetter at NSM skal dekke leieutgiftene innenfor sin nåværende budsjettamme.

Ifølge JD vil de årlige beløpene til amortisering av lånet utgjøre om lag 25 mill. kroner. Samlede utgifter til husleie og betjening av lånet vil dermed utgjøre i overkant av 65 mill. kroner årlig, tilsvarende om lag 14,5 pst. av NSMs driftsbevilgning. De uhjemlede tilleggsarbeidene som NSM har forpliktet seg til utgjør om lag 44 pst. av årsbevilgningen. JD opplyser at de høsten 2023 har blitt presentert for et stort «sannsynlig merforbruk» i NSM i 2024, hvor blant annet utgifter til renter og avdrag på lånet inngår.

JDs anmodning til FIN

I anmodning fra JD mottatt 15. november ble FIN bedt om å bistå med en vurdering av følgende to forhold:

- Hvorvidt FIN vurderer at låneavtalen bør innfris så raskt som mulig, og hvilken løsning som er mest aktuell.
- Hvordan FIN vurderer det forhold at virksomhetsleder har inngått en avtale om lån (i dette tilfellet direkte fra utleier).

Videre ble det presisert i møte gjennomført 20. november at JD også ønsket tilbakemelding fra FIN på om vi var kjent med lignende saker fra andre sektorer, samt en vurdering av alvorlighetsgraden i saken, særlig sett opp mot Bevilgningsreglementet og statens økonomiregelverk.

FINs redegjørelse for relevant regelverk

Finansdepartementet vil bemerke at det er grunnleggende at 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, og er omtalt blant annet i punkt 1.2 i veilederen.

Bevilgningsreglementet 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](#) slår fast 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. Finansdepartementets [rundskriv R-110](#), punkt 2.3. Dette gjelder normalt leie av lokaler og kontorutstyr, samt kjøp av renholds- og vaktmestertjenester. 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 frem for Regjering og til vedtak i Stortinget før avtalen inngås og forpliktelser pådras.

Også KDDs [Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor](#), punkt 3.1 slår fast at «Dersom leieutgiftene ikke kan dekkes innenfor uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettkapittel i hele leieperioden, kreves det bevilgning fra Stortinget før inngåelse av leiekontrakt.».

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

[Reglement for økonomistyring](#) i staten § 14 understeker at internkontrollen i virksomheten blant annet skal sikre at a) beløpsmessige rammer ikke overskrides og at forutsatte inntekter kommer inn, og f) økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler.

Statens fullmakt til å ta opp lån vedtas hvert år av Stortinget og forvaltes kun av Finansdepartementet. Låneopptak skal kun gjelde formuesom plassering og ikke ordinære utgifter på statsbudsjettet. [Lov om Statens pensjonsfond, § 7](#) punkt 2 uttrykker at «Staten skal ikke lånefinansiere utgifter på statsbudsjettet så lenge det er midler i Statens pensjonsfond utland.».

Statlige virksomheter på statsbudsjettet, som NSM, skal følge prinsippene i Stortingets bevilgningsreglement og kravene i Reglement for økonomistyring i staten, samt Finansdepartementets utfyllende bestemmelser om økonomistyring i staten. Det finnes også en rekke andre regelverk i staten utover lover og forskrifter som gjelder for både statlige og andre virksomheter. Det er et grunnleggende krav at ledere i staten er kjent med sentrale prinsipper og regelverk for økonomistyring.

FINs vurdering av saken

Den fremlagte dokumentasjonen tyder på at dette er en svært alvorlig sak. FIN oppfatter at NSM har forpliktet staten både til bygningsmessige tilleggsarbeider på et bygg eid av en privat aktør og anskaffelse av IKT-utstyr, og lånefinansiert dette uten at

Stortinget har gjort bevilgningsvedtak eller samtykket i saken. Begge deler er utvilsomt brudd på flere deler av statens budsjett- og økonomiregelverk. Det er etter vår oppfatning av saken, slik den er presentert i møter og oversendt dokumentasjon, tydelig at ledelsen i NSM har gått ut over sine fullmakter. Basert på forelagt dokumentasjon er FINs vurdering at det også påhviler JD et ansvar i saken, og at spørsmål og tettere oppfølging fra etatstyrer på et tidligere tidspunkt kunne ha bidratt til å avdekke, og ev. avverge, regelbrudd i saken.

FIN er ikke kjent med andre, tilsvarende store avvik fra statens bevilgnings- og økonomiregelverk. Vi er ikke kjent med lignende saker i andre sektorer hvor det eksplitt er inngått avtale om lån knyttet til bygningsmessige tilpasninger i forbindelse med leieforhold i det private markedet.

FIN mener låneopptaket til markedsrente pluss 5 pst avkastningskrav til ordinære statlige utgifter som utbedring av bygg og anskaffelse av IKT-utstyr, må avvikles raskt. For staten vil det være mest økonomisk gunstig at lånet innfris så snart som mulig. Det er uklart hvorvidt det vil være mulig for NSM å dekke beløpet innenfor uendret bevilgningsnivå uten å bryte juridiske og finansielle forpliktelser, eller at konsekvensene for samfunnsoppdraget blir for store. FIN ber om at JD vurderer konsekvensene av at NSM helt eller delvis må finansiere kostnadene innenfor gjeldende budsjetttrammer, alternativt at beløpet dekkes inn gjennom omprioriteringer fra andre områder på JDs budsjett.

Sakens omfang og alvorlighetsgrad tilsier at saken bør legges frem for Stortinget. Det påligger JD et ansvar å sørge for at midler disponeres i tråd med Stortingets vedtak og føringer, samt statens regelverk. JD som etatsstyrer må følge opp overfor NSM, vurdere konsekvenser, og sørge for at den aktuelle saken informeres og håndteres på en tilfredsstillende måte overfor Stortinget. Videre mener FIN at det raskt må tas grep for å sørge for at den uheldige praksisen med å gå ut over gitte fullmakter og vedtatte bevilgninger avvikles. JD må også raskt iverksette tiltak for at NSM skal kunne tilpasse virksomheten sin til de budsjettmessige rammene som vedtas for 2024 og senere år.

Oppsummert ber FIN om at JD raskt kommer tilbake med:

- forslag til avvikling av låneavtalen, herunder omtale av ev. bevilgningsbehov og omprioriteringer for å innfri avtalen, samt ev. konsekvenser av dette,
- nødvendige tiltak for å forbedre etatsstyringen av NSM,
- nødvendige tiltak for å forbedre styringen i NSM og sørge for at vedtatte budsjetter overholdes,
- forslag til når og hvordan saken skal fremmes for regjering og Storting.

Vedlegg: Utvalgte utdrag fra leieavtalen og inngått låneavtale

Med hilsen

Colin Forthun e.f.
avdelingsdirektør

Liv-Kristin R. Korssjøen
underdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Vedlegg – utvalgte utdrag fra leieavtalen og inngått låneavtale

Utdrag fra leieavtalen, pkt. 27.8 Særlige bestemmelser (avtale inngått 01.06.2022)

«Det utarbeides et eget vedlegg, Vedlegg 8, vedrørende Leietakers egne spesialtilpasninger /sikkerhetstiltak i bygget. Dette Vedlegget er under utarbeidelse i samarbeid med Leietaker og vil ikke være klart ved signeringstidspunktet, og vil således paraferes i ettertid. Grensesnittet mellom Utleier og Leietaker er behandlet i vedlagte ikke uttømmende matrise, Vedlegg 9.

Leveranse fra gårdeier er beskrevet i Vedlegg 3 med basis i tegninger, Vedlegg 1A og 1B. Tilpasninger ihht spesialtilpasninger/sikkerhet dekkes i sin helhet av Leietaker.

Leietaker har bestilt tilleggsleveranser utover Utleiers leveranser og således ikke har varig verdi for Utleier. Utleier skal bekoste og utføre tilleggsleveransen iht. til spesifikaasjon (se vedlegg 8), begrenset oppad til NOK 100.000.000 inkl. merverdiavgift. Disse investeringene skal være en åpen-bok løsning mellom partene. Utleier vil fortløpende fakturere Leietaker iht. til faktisk påløpt kostnad. Tilleggsleveransen vil spesifiseres i eget prosjektrengskap etter ferdigstilling. Tilleggsleveransen nedbetales som en årlig annuitet over leieperioden, fordelt på antall kvadratmeter iht. Leiekontrakten. 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 3mnd NIBOR + 5%. Det utarbeides egen låneavtale mellom partene.»

Utdrag fra leieavtalen, pkt. 27.8 Særlige bestemmelser (utkast oversendt JD mai 2022)

«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 skrives en egen Tilleggsavtale som regulerer den endelige finansieringen, Vedlegg 8.»

Utdrag fra Låneavtalen (tilleggsavtale til inngått leieavtale, datert 08.07.2022):

- *Bakgrunn:* «Låneavtalen inngås i forbindelse med leieavtale datert 01.06.2022 mellom Låntaker som leietaker og Långiver som utleier (Leieavtalen), og inngår som en del av vedlegg 8 til Leieavtalen. Låneavtalen utformes i henhold til Leieavtalens klausul 27.8. Der det er avvik mellom innholdet i Leieavtalens klausul 27.8 og Låneavtalen er det Låneavtalen som gjelder.»
- *Forfallsdato:* «Lånet og påløpte renter forfaller til full innfrielse 31. desember 2038, men slik at Låntaker til enhver tid kan velge å tilbakebetale lånet.»
- *Inneståelser:* «Ved sin signatur på Låneavtalen bekrefter og innestår Låntaker følgende: (i) Vedkommende som signerer på vegne av Låntaker har signaturrett og fullmakt fra Låntaker til å forplikte Låntaker etter denne Låneavtalen, (ii) Låntaker har truffet nødvendige beslutninger for å inngå denne Låneavtalen, (iii) Låntaker skal umiddelbart informere Långiver om ethvert forhold som kan påvirke oppfyllelse av Låntakers forpliktelser etter denne Låneavtalen på en negativ måte.»